

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**

Нижний Новгород  
2017

УДК 340.130  
УДК 93/94  
УДК 908  
ББК 67.3  
ББК 63.3  
Н 30

**Редакционная коллегия:**

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

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)

Лошкарева М.Е. – заведующая кафедрой теории и истории права и государства Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат исторических наук, доцент.

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

Пчелкин А.В. – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского права и гражданского процесса Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Сочнев Ю.В. (отв. ред.) – 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, Ю.В. Сочнев. Вып. 4. Нижний Новгород: НИУ ВШЭ – Нижний Новгород. 2017. 396с.**

Книга представляет собой четвертый 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 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.

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

**ISBN 978-5-90363-144-5**

© НИУ ВШЭ – Нижний Новгород, 2017  
© Авторы сборника, 2017

## СОДЕРЖАНИЕ

|  |     |
|--|-----|
| <b>Предисловие</b> . . . . .   | 5   |
| <b>Народ и власть: правовые аспекты взаимодействия</b> . . . . .   | 7   |
| <i>Дудко И.Г., Славкина Т.В.</i> Право быть забытым: правовая позиция Суда Европейского Союза и особенности правового регулирования в Российской Федерации . . . . .                 | 8   |
| <i>Макарейко Н.В.</i> Коллизии института защиты прав несовершеннолетних пациентов . . . . .  | 17  |
| <i>Минеева Е.К., Варенцов С.Ю.</i> Из истории тюремной реформы в России 1879 – 1917 годов . . . . .  | 22  |
| <i>Сизимова О.Б.</i> О проблемах правового регулирования кредитования юридических лиц . . . . .  | 30  |
| <i>Елисеева В.С.</i> Оценка гражданами деятельности органов государственной власти и местного самоуправления . . . . .   | 36  |
| <i>Иванова А.А.</i> Понятие и принципы антикоррупционной политики . . . . .  | 43  |
| <i>Колодеев Е.П.</i> Защита экономических интересов государства советской милицией в 1985—1991 годах . . . . .   | 55  |
| <i>Королев Б.И.</i> Виды процессуальных документов в отечественном судопроизводстве в XV-XVII вв. . . . .  | 63  |
| <i>Красильникова Н.А., Лаврентьев А.Р.</i> О практике осуществления общественного контроля в Нижегородской области . . . . .   | 69  |
| <i>Леонов А.И., Пчелкин А.В.</i> Правовое регулирование деятельности арбитражных управляющих по выявлению фактов противоправного поведения контролируемых должника лиц . . . . .     | 83  |
| <i>Лошкарева М.Е., Долгова Е.А.</i> К вопросу о нормандском элементе Обычая Валлийской Марки . . . . .   | 93  |
| <i>Лушина Л.А.</i> К вопросу о парадоксе компенсации в договорном праве . . . . .  | 104 |
| <i>Мамонова Ю.А.</i> Возражения кредитора на включение требований в реестр требований кредиторов . . . . .   | 109 |
| <i>Миловидова А.С.</i> Реализация правоохранительными органами Российской Федерации государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан . . . . . | 115 |
| <i>Никифорова Е.А.</i> Выбор ценностей: свобода личной автономии в понимании Европейского суда по правам человека . . . . .  | 121 |
| <i>Пишина С.Г.</i> Защита жилищных прав граждан: современное толкование и правоприменение . . . . .  | 136 |
| <i>Сапожников С.М.</i> Распорядительные органы земского самоуправления Нижегородской губернии в 60-80 годы XIX века. Некоторые особенности формирования . . . . .                    | 143 |
| <i>Сидоров В.Н.</i> Система таможенного права . . . . .  | 161 |
| <i>Симагин А.С., Хлапов А.Л.</i> Правовые проблемы российского гражданского судопроизводства в контексте европейских критериев эффективности правосудия . . . . .                    | 169 |
| <i>Сосенков Ф.С.</i> Негативная динамика состояния государственной власти и ослабление национально- территориального единства . . . . .  | 181 |
| <i>Горбачева С.В., Трусов Н.А.</i> Этапы развития федеративных отношений в России . . . . .  | 188 |
| <i>Голованова В.Ф.</i> Предварительные правила народного просвещения (1803 г.) как законодательный акт, закрепивший новую цельную образовательную систему страны . . . . .           | 199 |

|   |            |
|---|------------|
| Кулакова М.Н. Предупреждение коррупционных преступлений: криминологические и уголовно-правовые аспекты. . . . .   | 206        |
| Осипов Д.А., Черкасов К.В. Принципы института представительства органов государственной власти (должностных лиц) субъектов Российской Федерации: правовая характеристика . . . . .  | 214        |
| Рябинина Е.Н., Завадская А.Д. Правовые средства стимулирования рождаемости в Российской Федерации. . . . .  | 224        |
| Сидорова Е.В. Комплексное правовое регулирование - «бланко» . . . . .   | 235        |
| Соколова М.А. Проблемы реализации народовластия при осуществлении местного самоуправления . . . . .   | 241        |
| Маслов В.В. Уступка будущих требований: теоретический очерк . . . . .   | 249        |
| Мамонова Ю.А., Дьяков В. Ответственность за нарушения финансового законодательства в разрезе обеспечения экономической безопасности России. . . . .                                 | 255        |
| Мамонова Ю.А., Халдеева Е.С. Государственный финансовый контроль: методы повышения эффективности . . . . .  | 262        |
| <b>Народ и власть в истории России и Нижегородского края. . . . .</b>   | <b>267</b> |
| Галай Н.Н. Нижегородские любители физики и астрономии . . . . .   | 268        |
| Новиков С.С. Конфликт между властью и национальными меньшинствами Югославии – одна из причин вооруженного противостояния 1990-х годов . . . . .                                     | 282        |
| Сапон В.П. Воспоминания Александра Безыменского о солдатском восстании в Нижнем Новгороде в июле 1917 года . . . . .  | 293        |
| Селезнев Ф.А., Евдокимов А.В. Изучение истории регионов и народов России в Нижегородском государственном университете им. Н.И. Лобачевского: основные этапы и перспективы . . . . . | 305        |
| Беляков А.В. Общество и власть в борьбе за ликвидацию социальных корней преступности в 1930-е годы (на материалах Горьковской области) . . . . .                                    | 317        |
| Варенцова Л.Ю. Ратная повинность дворцовых уездных и посадских людей в России XVII в. . . . .   | 327        |
| Грубов В.И. Формирование высших органов Советской власти дифференциация социалистической оппозиции большевизму (конец октября 1917 г.) . . . . .                                    | 334        |
| Иванов А.М. Августовский путч 1991 г. и его проявления на Смоленщине . . . . .  | 345        |
| Лушин А.Н., Чудецкая К.А. Крестьяне и Волостной суд во второй половине XIX века (по страницам книги А.Н. Энгельгардта «Из деревни. 11 писем. 1872-1882») . . . . .                  | 355        |
| Николаев Д.А. Из истории нижегородского ополчения 1812 г.: особенности формирования «подвижного магазина» для снабжения армии . . . . .   | 360        |
| Пахомова Е.А., Фоменков А.А. Усиление политической активности в г. Горьком во второй половине 1980-х годов . . . . .  | 366        |
| Смирницкий А.Е., Кузнецова А.И. Политическая деятельность Ариадны Тырковой-Вильямс в 1917-1918 гг. . . . .  | 371        |
| Иванова Е.А. Взаимоотношения власти и общества в 1929 - 1937 годах на примере Западной области . . . . .  | 379        |
| Сорокин А.А. Итоги работы Комиссии Н.В. Муравьева по реформированию местного суда в оценках общественности . . . . .  | 385        |

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Выход очередного, уже четвертого научного ежегодника факультета права Нижегородской ВШЭ традиционно посвящен вопросам «связки» государства и общества.

«Алфавитная» структура распределения статей в представленной книге между тем не позволяет потеряться общей проблематике научного ежегодника – это современная роль государства во взаимосвязи с другими общественными институтами, функционирование государства во всем многообразии его отношений с внешней средой, включая и международный контекст, механизмы влияния общества на государство, значимость гражданина в системе государственного управления, наконец, роль права в определении соотношения интересов частных и публичных.

Сегодня, как и во все времена, эффективность функционирования государственного механизма предопределяется и властью – мощью государства, и зрелостью – включенностью в дела государства граждан. По словам выдающегося русского философа, писателя и публициста И.А. Ильина, это можно было бы выразить так, что наиболее совершенна та политическая форма, которая ... пропитывает ритм политического единения началами любви, уважения и доверия, началами духовного самоутверждения, бытового-земного самоотвержения и героизма. В этом контексте право, будучи «ценностью и мерой регулирования», становится необходимым условием взаимодействия и связи государства и общества. Поэтому большая часть статей сборника посвящена правовому регулированию общественных отношений в истории и современном проявлении государственно-правовых начал.

Представленный научный ежегодник посвящен памяти Юрия Григорьевича Галая – человеку, стоявшему у истоков создания факультета права Нижегородского филиала НИУ ВШЭ. Это был не просто исследователь, но деятельный ученый. Большую часть душевной энергии он посвятил сохранению исторических памятников, воплотивших память народа о своем прошлом. Потому большой блок материала представлен статьями историков, историков – краеведов, которые кропотливо и бережно представляют людям историю нашего государства в лицах и образах.

Хочется высказать слова благодарности всем, кто принял участие в создании сборника, представив свои статьи. Эта книга – дань благодарности и признательности нашему любимому и неподражаемому в своей искренности и душевной теплоте коллеге и Учителю, который уходя, оставил нам не только большое научное наследие (более шестисот работ), но и завет жить, любить эту жизнь во всех ее проявлениях. Просто быть счастливыми!

*И.В. Михеева*

## ПАМЯТИ Ю. Г. ГАЛАЯ

*Рано ушедшие, но не забытые,  
Нерукотворный воздвигнут Вам памятник –  
Это страницы в науке открытые.  
Вы навсегда в нашем сердце и памяти.  
Верно служили на благо Отечества  
В сфере науки, советской милиции.  
Сколько вы сделали для человечества,  
Вас вспоминая, будем гордиться мы.  
Сколько входили вы в аудитории –  
Ваши студенты, наверно, треть города...  
Мы не забудем уроков истории  
Вы для нас вечно живете и молоды!  
Смотрите сверху на нас – улыбаетесь.  
Снова весна, конференции, сессия...  
Я обещаю, что мы постараемся  
Будем учить с интересом и весело.*

Соколова М. А.

**НАРОД И ВЛАСТЬ:  
ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ  
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ**

## ПРАВО БЫТЬ ЗАБЫТЫМ: ПРАВОВАЯ ПОЗИЦИЯ СУДА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Дудко И.Г.**, заведующий кафедрой государственного и административного права юридического факультета Национального исследовательского Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева, доктор юридических наук, профессор.

**Славкина Т.В.**, магистрант кафедры государственного и административного права юридического факультета Национального исследовательского Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева (г. Саранск).

### Аннотация

В статье рассматривается решение Суда Европейского Союза о «праве быть забытым». Особое внимание уделяется анализу законодательства Российской Федерации, регулирующему применение указанного права. Авторы проводят сравнительное исследование правовой позиции Суда Европейского Союза и особенностей российского правового регулирования «права быть забытым».

### Ключевые слова

Информация, оператор поисковой системы, пользователь, персональные данные, право быть забытым.

### Abstract

The article considers the decision of the Court of the European Union in relation to the «right to be forgotten». Special attention is paid to the analysis of the legislation of the Russian Federation, which regulates the application of this law. The authors compare the juridical position of the Court of the European Union and the peculiarities of the Russian jurial regulation of «the right to be forgotten».

### Keywords

Information, search system operator, the user, personal data, the right to be forgotten.

Впервые упоминания о «праве быть забытым» появились после беспрецедентного решения Суда Европейского Союза от 13 мая 2014 г. по делу С-131/12, которое явилось результатом рассмотрения заявления гражданина Испании Марио Костеха Гонсалеса против корпорации Google. В 1998 г. испанская газета La Vanguardia опубликовала статью, в которой содержались сведения о продаже дома Гонсалеса в счет погашения долга. Данная задолженность была им погашена че-



рез 2 месяца после опубликования статьи, поэтому Гонсалес посчитал информацию о продаже дома за долги устаревшей и наносящей значительный вред его репутации. В своем иске Гонсалес отметил, что любой пользователь, который искал какие-либо сведения о нем, в первую очередь наталкивался на статью о задолженности.

Суд Европейского Союза в своем решении руководствовался положениями Директивы 95/46/ ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза «О защите физических лиц при обработке персональных данных и о свободном обращении таких данных» и ст. 8 Хартии Европейского Союза об основных правах и обязал Google Spain удалить ссылку на статью о продаже дома за долги из результатов поисковых запросов<sup>1</sup>.

Несмотря на то, что данное решение Европейского Суда вызвало многочисленные споры, большая часть стран, в том числе и Российская Федерация, поддержали идею законодательного закрепления «права быть забытым».

В июле 2015 г. был принят Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и статьи 29 и 402 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» от 13.07.2015 № 264-ФЗ, который начал действовать с 1 января 2016 г.

Авторы законопроекта в пояснительной записке указали, что предложение согласуется с общеевропейской практикой решения аналогичных вопросов, но, по нашему мнению, нельзя не обратить внимания на ряд значительных отличий положений принятого Федеральному закона от решения Суда Европейского Союза.

Во-первых, вышеуказанное решение касается обработки и распространения персональных данных, российские же законодатели не связывают «праве быть забытым» с правом на защиту персональных данных. Несмотря на то, что в Российской Федерации принят Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных», регулирующий отношения, связанные с обработкой персональных данных, поправки были внесены в Федеральный закон от 13.07.2015 № 264-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Во-вторых, согласно решению Суда Европейского Союза, удалению из результатов поисковых запросов подлежит информация,

<sup>1</sup> Пашенко И. Ю. Проблемы нормативного регулирования «права быть забытым» в сети Интернет // Евразийская адвокатура. 2016. №3(22). С. 106-107.

являющаяся «некорректной, нерелевантной или излишней» в отношении обратившегося субъекта. В соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и статьи 29 и 402 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации», оператор поисковой системы обязан прекратить выдачу сведений об указателе страницы сайта в сети «Интернет», позволяющих получить доступ к информации о заявителе, распространяемой с нарушением законодательства Российской Федерации, являющейся недостоверной, а также неактуальной, утратившей значение для заявителя в силу последующих событий или действий заявителя, за исключением информации о событиях, содержащих признаки уголовно наказуемых деяний, сроки привлечения к уголовной ответственности по которым не истекли, и информации о совершении гражданином преступления, по которому не снята или не погашена судимость<sup>1</sup>.

По нашему мнению, указанные в законодательстве критерии, которым должна соответствовать информация, подлежащая удалению, являются спорными и неоднозначными.

Например, устанавливается возможность требовать удаления информации, являющейся неактуальной, утратившей значение для заявителя в силу последующих событий или действий заявителя. При буквальном толковании данной формулировки удалению может подлежать абсолютно любая информация, поскольку в законодательстве не установлены объективные критерии, позволяющие разграничивать информацию на актуальную и неактуальную. Кроме того, закрепление положения об утрате значения информации для заявителя в силу последующих событий или действий заявителя, наоборот, подчеркивает субъективный характер данной квалификации.

Представляется затруднительной и реализация возможности определения оператором поисковой системы фактов достоверности или недостоверности информации, поскольку это требует анализа контекста использования данных сведений и целей, для которых они обрабатываются.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон РФ от 13 июля 2015 № 264-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и статьи 29 и 402 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. 2015. №29. Ст. 4390.

Федеральным законом на оператора поисковой системы также возлагаются правоохранительные функции, ведь он должен проверить законность распространения информации о заявителе.

Третьим отличием европейского и российского нормативно-правового регулирования реализации «права быть забытым» является то, что законодательство стран Европейского Союза устанавливает обязанность операторов поисковых систем по требованию пользователей удалять из результатов поисковых запросов информацию, всплывающую при запросе конкретного имени и фамилии. Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» данное условие не предусматривает, что значительно расширяет смысловые границы в применении «права быть забытым».

В-четвертых, в отличие от европейской версии «права быть забытым», российский законодатель обратил внимание на конфиденциальность факта обращения заявителя, закрепив обязанность оператора поисковой системы не раскрывать информацию о получении требования от заинтересованного субъекта. Конфиденциальность факта обращения гарантирует реализацию права на неприкосновенность частной жизни заявителя.

В-пятых, в решении Суда Европейского Союза содержится указание на то, что оператор поисковой системы при получении запроса об удалении какой-либо информации должен соблюдать баланс частных и публичных интересов и взвешивать право субъекта данных на конфиденциальность и защиту персональных данных и право широкой общественности на доступ к соответствующей информации. По мнению Суда, оправдать вмешательство в частную жизнь субъекта и ограничение права на ее неприкосновенность может «роль данного лица в общественной жизни», однако, в решении не уточняется, что она собой представляет. Ряд разъяснений был дан Консультативным советом, который был создан компанией Google с целью предоставления рекомендаций по толкованию решения Суда Европейского Союза.

Консультативный совет выделил 3 вида дел, связанных с ролью субъекта данных в общественной жизни:

1) дела, заявителями в которых выступают лица, имеющие значимые роли в общественной жизни (например, политики, религиозные лидеры, звезды спорта, музыканты);

В подобных категориях дел, как правило, преобладают интересы широкой общественности в получении доступа к информации о них.

2) дела, заявителями в которых являются лица, не играющие заметной роли в общественной жизни (в большинстве случаев их обращения об исключении определенной информации удовлетворяются);

3) дела, заявителями в которых являются лица, непреднамеренно попавшие в зону общественного внимания (в данном случае возможность удовлетворения их обращений будет зависеть от информации, подлежащей удалению)<sup>1</sup>.

Существующий в Российской Федерации механизм реализации «права быть забытым» в полной мере не обеспечивает баланс указанного права с иными фундаментальными правами, баланс частных и публичных интересов.

По мнению И.Ю. Пащенко, с появлением в российской правовой системе «права быть забытым» мы получаем на практике ограничение права человека на свободный поиск информации, закрепленного в Конституции Российской Федерации.

Внесение вышеуказанных изменений может способствовать возникновению дисбаланса между частными и общественными интересами. Например, поиск в сети «Интернет» информации о кандидате на выборную должность в качестве высшего должностного лица субъекта может дать неожиданный результат и последующую нежелательную для данного кандидата реакцию электората. С закреплением в действующем законодательстве «права быть забытым» кандидат может скрыть факт, что он, например, доводил возглавляемые им компании до банкротства. Вряд ли такой кандидат сможет лучше управлять целым регионом. Таким образом, вышеуказанный законодательный механизм сокрытия сведений может способствовать распространению многочисленных злоупотреблений и мошенничества<sup>2</sup>.

По нашему мнению, для отдельных категорий граждан реализация «права быть забытым» возможна лишь в ограниченной форме (например, для политических деятелей), поскольку, занимая определенную должность и играя значимую роль в публичной жизни, они тем самым соглашаются стать объектом повышенного общественного

---

1 RuslanNurullaev Right to Be Forgotten in the European Union and Russia: Comparison and Criticism // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2015. №3. С. 185.

2 Пащенко И. Ю. Проблемы нормативного регулирования «права быть забытым» в сети Интернет // Евразийская адвокатура. 2016. №3(22). С. 112.

внимания и подвергнуться подобным ограничениям. Однако необходимо отграничивать информацию, касающуюся выполнения ими своих функций, и сведения о подробностях их частной жизни, которые служат средством удовлетворения любопытства определенного круга лиц и не имеют общественной значимости. В первом случае «право быть забытым» подлежит ограничению в силу явного преобладания публичных интересов, во втором - возможна его неограниченная реализация, поскольку, превалируют частные интересы.

С нашей точки зрения, было бы неправильно при определении круга субъектов, на которых «право быть забытым» не распространяется в полном объеме, ограничиваться только лицами, обладающими публичной властью, поскольку получение, например, информации о врачах играет огромную роль в обеспечении жизни и здоровья граждан.

Таким образом, явный дисбаланс частных и публичных интересов при реализации данного права можно было бы устранить или свести к минимуму, закрепив в действующем законодательстве критерии определения общественно значимой информации, наличие которых позволит оператору поисковой системы отказать заявителю в удовлетворении его требования об удалении подобных сведений.

В 2016 году крупнейшие действующие в Российской Федерации интернет-компании Google и Яндекс опубликовали в своих официальных блогах статистику применения за первые 3 месяца норм Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», касающихся реализации «права быть забытым».

Google приводит следующие статистические данные: общее количество URL-адресов, которые российские пользователи потребовали удалить из результатов поисковых запросов - 1 585. Из поступивших требований на 73,2% запросов компания ответила отказом, удовлетворив лишь 26,8% обращений пользователей<sup>1</sup>.

Для сравнения рассмотрим статистику, предоставленную Google по первому году реализации «права быть забытым» на территории Европейского Союза. За год в компанию поступило 256 592 запроса об удалении сведений о пользователях с 930 618 страниц различных сайтов. Google удовлетворил 41,3% полученных запросов, а на 58,7% ответил отказом. Лидером как по количеству поступивших (40%), так и удовлетворенных требований (48,8%) стала Германия, далее по коли-

<sup>1</sup> Как осуществляют «право на забвение» Яндекс и Google[Электронный ресурс]. URL:<https://rubblacklist.net/15808/> (Дата обращения: 25.06. 2017).

честву требований идут Испания (14%), Великобритания (13%), Италия (3%) и Франция (2%). Меньше всего было удовлетворено запросов, поступивших из Болгарии (24,5%)<sup>1</sup>.

Согласно данным, предоставленным Google, основное количество требований об удалении информации из результатов поисковых запросов поступило на следующие темы:

- 1) 31% - удаление ссылок, имеющих отношение к мошенничеству;
- 2) 20% - удаление ссылок, имеющих отношение к преступлениям;
- 3) 12% - удаление ссылок, имеющих отношение к детской порнографии<sup>2</sup>.

Таким образом, по данным Google Российская Федерация наряду с Болгарией, Мальтой, Португалией и Румынией входит в пятерку стран с наименьшим количеством удовлетворенных запросов при реализации пользователями «права быть забытым».

Яндекс, в свою очередь, за время действия Федерального закона получил более 3 600 обращений от 1 348 пользователей.

В своем официальном блоге компания приводит следующую статистику распределения поступивших обращений по темам:

- 1) 51% - обращения об удалении ссылок на достоверную, но неактуальную информацию;
- 2) 30% - обращения об удалении ссылок на недостоверную информацию;
- 3) 25% - обращения об удалении информации, которую заявители считают неактуальной по другим причинам;
- 4) 23% - обращения об удалении информации о погашенных судимостях;
- 5) 19% - обращения об удалении ссылок на информацию, распространенную с нарушением закона;
- 5) 3% - обращения об удалении ссылок на информацию с признаками преступлений, по которым истек срок привлечения к уголовной ответственности.

Компания Яндекс из всех обращений удовлетворила 27%, отказала в удовлетворении 73% требований и на 9% ответила частичным отказом.

---

1 Google представил данные по первому году реализации «права быть забытым» [Электронный ресурс]. URL:<https://rublacklist.net/11377/> (Дата обращения: 25.06.2017).

2 Право быть забытым Google заработало в Европе [Электронный ресурс]. URL: <http://blog.contentmonster.ru/2014/06/right-to-be-forgotten> (Дата обращения: 25.06.2017).

Высокий процент отказов представители компании объяснили тем, что Яндекс не всегда может проверить достоверность информации и факт существования или отсутствия нарушений прав определенного лица или действующего законодательства при ее распространении<sup>1</sup>.

Таким образом, сложности, как правило, возникают при рассмотрении требований пользователей об удалении ссылок на недостоверную информацию и информацию, распространяемую с нарушением закона.

Необходимо отметить, что нормативно-правовое регулирование «права быть забытым» в Российской Федерации остро нуждается в дальнейшей доработке и конкретизации, поскольку все больше пользователей выражают желание удалить информацию, размещенную с их согласия или без него в сети «Интернет». Однако нельзя не прислушиваться к противникам «права быть забытым». Например, представители компании Яндекс выступили с критикой проекта Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и статьи 29 и 402 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» еще на этапе его рассмотрения Государственной Думой Российской Федерации, указав, что данный законопроект противоречит действующему законодательству, в том числе Конституции Российской Федерации, поскольку необоснованно и непропорционально ограничивает права граждан на поиск и доступ к информации, а также возлагает на коммерческие организации несвойственные им функции правоприменительных органов<sup>2</sup>.

По нашему мнению, «право быть забытым» не должно являться абсолютным и превалировать над свободой слова и правом на получение информации. Важнейшей задачей является соблюдение при реализации указанного права баланса между частными и публичными интересами.

---

1 О применении закона «о праве на забвение» [Электронный ресурс]. URL:<https://yandex.ru/blog/company/o-primenении-zakona-o-prave-na-zabvenie> (Дата обращения: 25.06. 2017).

2 Заключение ООО «ЯНДЕКС» на проект Федерального закона № 804132-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: [http://cache-nnov03.cdn.yandex.net/download.cdn.yandex.net/company/Yandex\\_on\\_FZ804132-6.pdf](http://cache-nnov03.cdn.yandex.net/download.cdn.yandex.net/company/Yandex_on_FZ804132-6.pdf) (Дата обращения: 25.06.2017).

### **Список литературы:**

1. Пащенко И. Ю. Проблемы нормативного регулирования «права быть забытым» в сети Интернет // Евразийская адвокатура. 2016. №3(22). С. 106-113.
2. Ruslan Nurullaev Right to Be Forgotten in the European Union and Russia: Comparison and Criticism // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2015. №3. С. 181-193.
3. Как осуществляют «право на забвение» Яндекс и Google [Электронный ресурс]. URL: <https://rublacklist.net/15808/> (Дата обращения: 25.06.2017).
4. О применении закона «о праве на забвение» [Электронный ресурс]. URL: <https://yandex.ru/blog/company/o-primenenii-zakona-o-prave-na-zabvenie> (Дата обращения: 25.06.2017).
5. Google представил данные по первому году реализации «права быть забытым» [Электронный ресурс]. URL: <https://rublacklist.net/11377/> (Дата обращения: 25.06.2017).
6. Право быть забытым Google заработало в Европе [Электронный ресурс]. URL: <http://blog.contentmonster.ru/2014/06/right-to-be-forgotten> (Дата обращения: 25.06.2017).
7. Заключение ООО «ЯНДЕКС» на проект Федерального закона № 804132-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: [http://cache-nnov03.cdn.yandex.net/download.cdn.yandex.net/company/Yandex\\_on\\_FZ804132-6.pdf](http://cache-nnov03.cdn.yandex.net/download.cdn.yandex.net/company/Yandex_on_FZ804132-6.pdf) (Дата обращения: 25.06.2017).



## КОЛЛИЗИИ ИНСТИТУТА ЗАЩИТЫ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ПАЦИЕНТОВ

**Макарейко Н.В.**, профессор кафедры административного права и процесса Нижегородской академии МВД России, доктор юридических наук, доцент.

### Аннотация

Статья посвящена рассмотрению отдельных коллизий законодательства о защите прав несовершеннолетних пациентов при оказании медицинской помощи.

### Ключевые слова

Здоровье, врач, несовершеннолетний, родители, ответственность.

### Abstract

Article is devoted to consideration of separate collisions of the legislation on protection of the rights of minor patients at delivery of health care.

### Keywords

Health, doctor, minor, parents, responsibility.

Для успешного осуществления реформ в Российской Федерации требуется безотлагательное разрешение ряда значимых задач, среди которых особое место занимает здоровье населения и особенно несовершеннолетних, так как именно от здоровья молодежи зависит будущее общество, а с учетом демографической ситуации и выживаемости общества. Часть 1 ст. 41 Конституции РФ определено, что каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь, а медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.

Признавая значимость конституционного закрепления названного социального права, необходимо отметить, что схожие по своему содержанию нормы имеются в конституциях ряда зарубежных государств, которые находятся на различных уровнях социально-экономического развития, например, ст. 34 Конституции Республики Армения, ст. 45 Основного закона Королевства Бельгия, ст. 45 Конституции Республики Беларусь, ст. 6 Основного закона Федеративной Республики Бразилия, ст. 8 Конституции Государства Бахрейн, ст. 43 Конституции Королевства Испания, ст. 22 Конституции Королевства Нидерландов, ст. 68 Конституции Республики Польша, ст. 51 Конституции Королевства Таиланд и др.

Значимым шагом по регулированию отношений в области охраны здоровья и медицинской помощи является ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»<sup>1</sup>. Его принятие было продиктовано необходимостью реформирования нормативной правовой основы отношений в данной области. В ряде субъектов были приняты соответствующие законы, регламентирующие аналогичные отношения<sup>2</sup>.

Отрадно, что в данных нормативных правовых актах повышенное внимание уделяется охране здоровья несовершеннолетних. Так, статьей 7 ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» определено, что охрана здоровья детей признается государством в качестве одного из важнейших и необходимых условий их физического и психического развития. Схожие нормы закреплены на региональном уровне. Так, в ст. 5 Закона Санкт-Петербурга «Об основах организации охраны здоровья граждан в Санкт-Петербурге» изложен принцип приоритета охраны здоровья детей в Санкт-Петербурге, который заключается в разработке и реализации программы по профилактике, раннему выявлению и лечению заболеваний, снижению материнской и младенческой смертности, формированию у детей и их родителей мотивации к здоровому образу жизни, принятию соответствующих мер по организации обеспечения детей лекарственными препаратами, специализированными продуктами лечебного питания, медицинскими изделиями, а также созданию и развитию специализированных медицинских организаций, оказывающих медицинскую помощь детям, в том числе детей-инвалидов, и возможности пребывания с ними родителей и иных членов семьи, а также социальную инфраструктуру, ориентированную на организованный отдых, оздоровление детей и восстановление их здоровья.

Следует при этом отметить такое важное обстоятельство, что субъекты, осуществляющие охрану здоровья несовершеннолетних, обязаны признавать и соблюдать права детей в сфере охраны здоровья. При этом создаются специализированные учреждения здравоохранения, где в максимальной мере должны быть учтены права несовершеннолетних пациентов.

1 Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6724

2 См.: Закон Санкт-Петербурга от 03 июля 2012 г. № 367-63 «Об основах организации охраны здоровья граждан в Санкт-Петербурге» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2012. № 24; Закон Орловской области от 25 декабря 2012 № 1444-ОЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Орловской области» // Орловская правда. 2012. 28 декабря.

Статьей 54 ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» закреплены права несовершеннолетних в сфере охраны здоровья. Важной гарантией несовершеннолетних пациентов является дача информированного добровольного согласия на медицинское вмешательство или на отказ от такового. Добровольное согласие выступает в качестве необходимого предварительного условия медицинского вмешательства, где в доступной форме должна быть предоставлена полная информация о целях, методах оказания медицинской помощи и, что весьма важно, возникающими при этом рисками, возможными вариантами медицинского вмешательства, предполагаемыми результатами и последствиями. Данный механизм изложен в ст. 20 ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

Для информирования несовершеннолетних установлен особый порядок, который изложен в ч. 2 указанной статьи федерального закона. Учитывая возраст несовершеннолетнего, предусмотрено, что информированное добровольное согласие на оказание медицинского вмешательства в отношении несовершеннолетних дает один из родителей или же иной законный представитель. При этом законодатель подошел дифференцированно к даче согласия в зависимости как от характера медицинского вмешательства, так и от возраста пациента.

Ограничения предусмотрены, прежде всего, в отношении несовершеннолетних, которые признаны в установленном законом порядке недееспособным, при условии, что такой субъект по состоянию своего здоровья не способен дать согласие на медицинское вмешательство. Такое законодательство в полной мере коррелируется с положениями гражданского законодательства (ст. 29 ГК РФ).

Дееспособность лиц, не достигших 18 лет, дифференцируется на дееспособность малолетних, т. е. не достигших четырнадцати лет и несовершеннолетних в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет. Стремясь защитить права несовершеннолетних пациентов, законодатель в ч. 5 ст. 47 ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» определил, что при необходимости трансплантации (пересадки) органов и тканей необходимо информированное добровольное согласие одного из родителей или иного законного представителя. В остальных случаях несовершеннолетние в возрасте старше пятнадцати лет имеют право на информированное добровольное согласие на медицинское вмешательство или на отказ от него. Исключе-

ние сделано в отношении несовершеннолетних, больных наркоманией, для которых возрастные рамки повышены до шестнадцати лет.

В этой связи возникают закономерные вопросы. Во-первых, по какой причине родители и иные законные представители несовершеннолетних лишены права давать информированное добровольное согласие на медицинское вмешательство или на отказ от него в отношении несовершеннолетних. Возможно, законодатель посчитал, что несовершеннолетние могут и должны сами определять основания и границы медицинского вмешательства. Обращение к законодательству, регламентирующему семейные отношения, в частности, ст. ст. 63–64 СК РФ позволяет заключить, что именно родители несут ответственность за воспитание и развитие своих детей и поэтому обязаны заботиться о здоровье: физическом, психическом, духовном и нравственном развитии своих детей. Родители, в соответствии с семейным законодательством, выступают в качестве законных представителей своих детей и в защиту их прав и интересов в отношениях с любыми физическими и юридическими лицами, в том числе в судах, без специальных полномочий. Единственным случаем, ограничивающим права родителей в отношении представления интересов своих детей, когда установлены противоречия между интересами родителей и детей органом опеки и попечительства.

Очевидно, что лишение родителей права на дачу информированного добровольного согласия на медицинское вмешательство или на отказ от такового в значительной мере ограничивают их права как законных представителей несовершеннолетних. Могут ли родители нести ответственность за воспитание и развитие своих детей, заботиться об их здоровье, когда они находятся в неведении о факте медицинского вмешательства в отношении их детей? Ведь ст. 13 ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» запрещено предоставлять сведения, составляющих врачебную тайну, без согласия несовершеннолетнего.

Во-вторых, закономерно возникает вопрос законодательно закрепленных временных рамок – 15 лет в отношении несовершеннолетних и 16 лет, если последние больны наркоманией. Найти какие-то аргументы в пользу такого законодательного определения весьма затруднительно.

Нашу позицию разделяет М.Ю. Зимина, которая считает, что целесообразным является установление возрастного порога для дачи

информационного согласия с 18 лет. Внесение изменений в законодательство позволит преодолеть возникшую коллизию и будет способствовать защите прав как несовершеннолетнего пациента при оказании медицинской помощи, так и их законных представителей в части исполнения обязанности по охране здоровья несовершеннолетних<sup>1</sup>.

Завершая краткое изложение заявленной проблемы, необходимо сделать определенные выводы.

Во-первых, законодательство в области здравоохранения должно развиваться по пути усиления защиты прав пациентов.

Во-вторых, защита прав пациентов должна носить дифференцированный характер, где должны быть учтены состояние здоровья, возраст пациента, степень его осознания ситуации, особенности медицинского вмешательства, например, в случае прерывания беременности несовершеннолетней<sup>2</sup>.

В-третьих, в ходе защиты прав несовершеннолетних пациентов следует скорректировать положения ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» с нормами гражданского и семейного Кодексов РФ.

### **Список литературы:**

1. Елина Н.К. Особенности реализации отдельных прав пациента в современных условиях (информированное согласие несовершеннолетнего) // Медицинское право. 2016. № 4. С. 23–26.
2. Зими́на М.Ю. Правовые аспекты информированного согласия в педиатрической практике // Медицинское право. 2015. № 2. С. 39–41.

---

1 См.: Зими́на М.Ю. Правовые аспекты информированного согласия в педиатрической практике // Медицинское право. 2015. № 2. С. 39–41.

2 См.: Елина Н.К. Особенности реализации отдельных прав пациента в современных условиях (информированное согласие несовершеннолетнего) // Медицинское право. 2016. № 4. С. 23–26.

## ИЗ ИСТОРИИ ТЮРЕМНОЙ РЕФОРМЫ В РОССИИ 1879 – 1917 ГОДОВ

**Минева Е.К.**, профессор кафедры отечественной истории им. А.В. Арсентьевой Чувашского государственного университета им. И.Н. Ульянова, доктор исторических наук, профессор.

**Варенцов С.Ю.**, аспирант кафедры отечественной истории им. А.В. Арсентьевой Чувашского государственного университета им. И.Н. Ульянова.

### Аннотация

Статья посвящается проблеме подготовки и реализации тюремной реформы в России во второй половине XIX – XX в.в. Особое внимание уделяется людям, осуществившим преобразование.

### Ключевые слова

Тюремная реформа, пенитенциарная система, революционное движение.

### Abstract

The article is devoted to the problem of the preparation and implementation of prison reform in Russia in the second half of XIX - early XX centuries. Special attention is paid to the people invoted.

### Keywords

The penal reform, the prison system, the revolutionary movement.

История становления и развития пенитенциарной системы России всегда привлекала внимание ученых. Это связано с тем, что во всех государствах для охраны интересов населения применяются насильственные методы воздействия на граждан, являющихся социально-опасными для общества, ввиду чего создается и совершенствуется система исполнения наказания.

Пенитенциарная система – (от лат. poenitentia – раскаяние) порядок отбывания уголовного наказания в государстве в виде лишения свободы<sup>1</sup>.

Под пенитенциарной системой и пенитенциарными органами обычно понимают органы и учреждения в государстве, деятельность которых направлена на сохранение, поддержание правопорядка в обществе, борьбу с преступностью и охрану существующей системы ценностей. Пенитенциарная система имеет особое место в обществе, она реализует меры государственного принуждения<sup>2</sup>. В конце XVIII века английский ученый Джон Говард в научный оборот ввел понятие «пе-

1 Пенитенциарная система // Большая советская энциклопедия. М., 1975. Т. 19. С. 329.

2 Чесноков А.А. Пенитенциарная система в механизме Российского государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01/Чесноков Александр Александрович. Новгород, 2006. С. 3.

нитенциарное учреждение»<sup>1</sup>. Дж. Говард в книге «Состояние тюрем», изданной в 1778 году, «пенитенциарными» назвал такие исправительные учреждения, которые не мучат, а перевоспитывают человека, совершившего преступление<sup>2</sup>.

Первый в мире образец разработанной пенитенциарной системы появился в Соединенных Штатах, а также религиозное влияние на осужденных. В начале XIX века в США сложилась «Обернская система», получившая название от города Оберна, предусматривавшая уединение осужденных лишь на ночное время, но предписывавшая соблюдение абсолютного молчания днем, во время совместного труда, питания. Некоторые современные страны (Англия, Франция) используют «Прогрессивную систему отбывания наказания», которая возникла в Великобритании в 1850-е годы. Особенность «Прогрессивной системы» состоит в том, что срок наказания разбивается на несколько этапов, каждый из которых предполагает разные условия содержания (от более суровых к более льготным, как с точки зрения изоляции, так и предоставления свидания с родственниками). Условий содержания осужденных полностью определяются тюремной администрацией. Один из видов «Прогрессивной системы отбывания наказания» – «Система реформаториев», предназначенных для осужденных от 16 до 30 лет, которым назначен судом лишь вид наказания, а точный срок не определен. Администрации реформатория обладает правом содержать осужденного вплоть до исправления, при этом не более срока наказания<sup>3</sup>.

В России тюремное заключение как особую форму наказания стали применять с XVI века<sup>4</sup>. Впервые о нем упоминается в «Судебнике 1550 года», изданном во времена Ивана Грозного<sup>5</sup>. До 1649 года тюремное заключение служило главным местом подследственного задержания. Согласно «Соборному уложению 1649 года», заключение в тюрьму стало широко использоваться (приблизительно до 40 составов преступлений)<sup>6</sup>.

Среди «тюремных сидельцев» не было разделения по гендерному и возрастному приципам. До 1662 года обязанность материально со-

1 Новиков К. Образцы для наказания // Коммерсант – Деньги. 2008. С. 65.

2 Там же. С. 67.

3 Пенитенциарная система // Большая советская энциклопедия... С. 329.

4 Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII – начала XX в.): В 2 т. СПб., 2003. Т. 2. С.33.

5 Чесноков А.А. Указ. соч. С.23.

6 Миронов Б.Н. Указ. соч. Т. 2. С.33.

держат арестантов возлагалась на родственников. С 1662 года Российское государство стало выделять некоторые средства на содержание арестантов. Заключение могли трудиться, заниматься ремеслами, находясь в тюрьме. При Петре I (1682 – 1725) труд арестантов стали активно использовать на благо государства. В 1760-е годы Екатерина II предприняла попытку устроить систему так называемых «правильных тюрем», которые разделялись на разные категории, в зависимости от того, какие преступники в них находились. В 1775 году к существовавшим тюрьмам Екатериной Великой были учреждены смирительные дома для лиц с аморальным поведением, в том числе провинившихся помещичьих крестьян, непослушных детей, тунеядцев, для тех, кто совершил сексуальные преступления. С 1781 года существовали рабочие дома, где содержались лица, совершившие преступления против собственности. В них осужденных содержали вместе, заставляли трудиться. С 1785 года из государственного бюджета стали систематически отпускаться деньги на содержание заключенных<sup>1</sup>. В XVIII веке места лишения свободы фактически не развивались, слабо финансировались государством, не имели специального централизованного управления. Медицинского персонала в тюрьмах не существовало. Нередко случались эпидемии, приводившие к огромному росту смертности. Престарелых и больных арестантов иногда переводили в гражданские богадельни. Тюремная администрация настоятельно просила правительство увеличить ассигнования. Тем не менее, всего лишь четыре ассигнационные копейки в сутки отпускалось на продовольствие арестантов. Свод законов 1832 года и «Уложение о наказаниях 1845 года» утвердили лишение свободы как главный вид наказания. В первой половине XIX века в России возникла проблема недостаточного количества тюрем, именно поэтому государство стало способствовать развитию пенитенциарной системы. Основные виды наказания – это заключение в тюрьму, крепость, арестантскую роту, рабочий или смирительный дом. Все эти места заключения различались между собой строгостью режима, условиями содержания, а также контингентом заключенных. В крепости оказывались лица за деяния, которые не поразившие чести, не предполагавшие бесчестных побуждений у осужденных. Их содержали, как правило, в одиночных камерах, а работой они занимались по собственному желанию. В 1827 году в губернских

---

1 Там же.



городах учредили арестантские отделения с целью проведения различных работ по благоустройству города. В арестантских отделениях находились только мужчины в рабочем возрасте: бродяги, беглые, осужденные для заключения в рабочие дома или к ссылке за незначительные преступления. Большая часть осужденных содержалась в тюрьмах. Не хватало рабочих и смиренных домов. В 1889 году их было 32, в 1903 году – 33, что в 2,5 раза было меньше, чем губернских центров в России. В 1880 году они прекратили существование. Остались следующие виды мест заключения – тюрьма, исправительный дом и крепость. Для срочного ареста использовались арестные дома, где были отделения для малолетних преступников, представителей высших сословий, но лица из числа аристократии, как правило, пребывали на военных гауптвахтах<sup>1</sup>. Сроки заключения в различных тюремных учреждениях были разнообразными. Во-первых, существовало краткосрочное заключение, предполагавшее отбывание в тюрьме до 1-го года, во-вторых, – долгосрочное (до 4-х лет)<sup>2</sup>. Положение заключенных во второй половине XIX века фактически не улучшилось, по сравнению с 1800 – 1850 г. г.

Не увеличивались, либо повышались очень незначительно государственные расходы на содержание арестантов в 1870-х годах. Для тюрем Владимирской губернии в 1870 году было выделено 47289 руб. 50  $\frac{1}{4}$  коп., в 1871 году – 47587 руб. 96 коп., в 1872 году (по октябрь) – 38580 руб. 88  $\frac{1}{4}$  коп.<sup>3</sup> Похожая ситуация сложилась в 1870 – 1872 годах и в Нижегородской губернии: 120989 руб. 2  $\frac{1}{4}$  коп., 140713 руб. 52  $\frac{3}{4}$  коп., 70700 руб. 58  $\frac{1}{2}$  коп.<sup>4</sup> Несколько больше финансировались столичные пенитенциарные учреждения, хотя значительного увеличения финансирования в указанные сроки не наблюдалось. В 1870 году для тюрем Московской губернии было отпущено 330543 руб. 53  $\frac{1}{4}$  коп., в 1871 году – 340009 руб. 66 коп., а за первые 10 месяцев 1872 года – 242015 руб. 73  $\frac{3}{4}$  коп.<sup>5</sup> В Санкт-Петербургской губернии финансирование в указанные годы соответствовало 344484 руб. 57  $\frac{1}{4}$  коп., 324692 руб. 87  $\frac{1}{4}$  коп., 219669 руб. 63  $\frac{1}{4}$  коп.<sup>6</sup>

1 Там же. С.35.

2 Алексеев В.И. Российская тюремная система 60-х годов XIX века: попытки реформирования // Российский исторический журнал. 2004. № 1 (34). С. 38.

3 ГАРФ. Ф. 122. Оп.3. Д.280. Л. 14.

4 Там же.

5 Там же.

6 Там же.

С 1862 по 1879 годы функционировало несколько комиссий по вопросу о тюремных преобразованиях. В 1872 году была утверждена комиссия для составления общего систематического проекта о преобразовании тюрем<sup>1</sup>. Комиссии в течение года поручалось собирать статистические сведения из мест государственного управления<sup>2</sup>. Возглавлял комиссию тайный советник граф В.А. Соллогуб, подготовивший записку относительно тюремного преобразования<sup>3</sup>. Состояние дела находилось под контролем со стороны императора Александра II, «во исполнение Высочайшего императорского величества повеления»<sup>4</sup>. Перед комиссией поставлена задача – «скорейшее и более правильное устройство мест заключения»<sup>5</sup>. Александр II пожелал видеть в составе преобразователей российских тюрем генерал-майора князя А.И. Кропоткина, В.А. Соллогу-ба, статс-секретаря графа К.И. Палена<sup>6</sup>. Работа комиссий затянулась до 1879 года.

Среди участвовавших в преобразованиях следует назвать таких реформаторов-практиков, как В.А. Соллогуб (1813 – 1882) и М.Н. Галкин-Врасской (1834 – 1916). Возглавил комиссию граф, писатель Владимир Александрович Соллогуб как представитель Министерства внутренних дел. Видный государственный деятель, саратовский губернатор Михаил Николаевич Галкин-Врасской много трудился над изучением состояния тюрем в Российской империи.

Свой вклад внесли ученые-юристы И.Я. Фойницкий и Н.А. Неклюдов. Профессор кафедры уголовного права и судопроизводства Санкт-Петербургского университета Иван Яковлевич Фойницкий (1847 – 1913) преподавал тюремоведение на юридическом факультете. О проблемах российских мест лишения свободы неоднократно поднимал вопрос в Юридическом обществе при Санкт-Петербургском университете профессор Николай Адрианович Неклюдов (1840 – 1896).

Не остались в стороне и чиновники Министерства юстиции и Министерства внутренних дел: К. Победоносцев, К. Пален, Л. Маков,

---

1 ГАРФ. Ф. 122. Оп.3. Д.296. Л.4.

2 Там же.

3 ГАРФ. Ф.122. Оп.3.Д.1.Л.2.

4 Там же.

5 Там же.

6 Там же. Л.4 – 12.

Д. Оболенский<sup>1</sup>. Правительство поручило в губерниях сформировать комиссии с целью изучить положение в местах заключения, подготовить предложения по их реформированию. Предполагалось выделить порядка 90 млн. рублей для проведения реформы тюремной системы. Комиссии должны были учитывать опыт организации деятельности тюрем в Англии, Германии, Бельгии, Ирландии, Франции. Изучались характерные черты «Прогрессивной» и «Обернской» тюремных систем. Создание специального органа по управлению тюрьмами на высшем государственном уровне стало одним из главных результатов работы этих комиссий.

В 1879 году при Министерстве внутренних дел Российской империи учредили Главное тюремное управление (ГТУ)<sup>2</sup>. До 1895 года ГТУ являлось неотъемлемой частью Министерства внутренних дел России, и только затем оно вошло в состав Министерства юстиции<sup>3</sup>. ГТУ – центральный орган управления местами заключения России. С его введением был принят ряд мер по совершенствованию тюремной системы. Было улучшено питание, санитария, медицинское обслуживание заключенных. В тюрьмах появились библиотеки, школы. Вводился арестантский труд. Эти меры оказались недостаточными, чтобы коренным образом улучшить условия содержания заключенных, из мест лишения свободы сделать исправительные учреждения. Были две основные причины незавершенности реформы – недостаток средств и быстрый рост числа заключенных. В тюрьмах пребывали не только заключенные на срок, но и ссыльные, подследственные арестанты, бродяги, даже семьи, которые добровольно следовали за осужденными. В ведомстве ГТУ в 1879 году значилось 850 тюрем<sup>4</sup>.

По сведениям ГТУ за 1895 год в Российской империи уже насчитывалось 870 мест заключения, в том числе тюрем общего устройства – 697, пересыльных – 8, каторжных тюрем – 8<sup>5</sup>.

1 Емельянов С.Н. Уголовно-исполнительная система России: история и современность // Вестник Владимирского юридического института, 2008. № 1. С. 5.

2 Рыбников В.В., Некрасов А.П. История создания и развития пенитенциарной системы в России // Юридическая психология. 2008. № 1. С.39.

3 Министерство юстиции и его учреждения // Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801 – 1917. Центральные государственные учреждения. Министерство внутренних дел. Министерство юстиции. Министерство финансов. Министерство торговли и промышленности. Государственный контроль. СПб., 2001. Т. 2. С. 80.

4 Миронов Б.Н. Указ. соч. Т. 2. С.36.

5 Министерство юстиции. Отчет по Главному тюремному управлению за 1895 г. Издание ГТУ. СПб., 1897. С.1.

Несмотря на рост числа пенитенциарных учреждений, тюрьмы были переполнены: в 1863 – 1864 годах – в 1,12 раза, в 1890-е годы – в 1,4 раза, в 1908 – 1913 годах – в 1,5 раза, при самом низком уровне санитарии<sup>1</sup>. Численность заключенных в тюрьмах России неуклонно росла, если в 1898 году имелось 82209 человек тюремного населения, в 1909 году было 80206 заключенных, 1913 году – 124418 человек, по сведениям 1 января 1917 года – 152052 мужчин и женщин<sup>2</sup>. В 1909 году введено в практику так называемое «условно-досрочное освобождение». В 1910 году было установлено, что время, проведенное арестованным в предварительном заключении, может быть засчитано в срок заключения. Революционные события февраля – марта 1917 года существенно изменили пенитенциарную систему России. 26 апреля 1917 года ГТУ было переименовано в Главное управление по делам мест заключения или ГУМЗ<sup>3</sup>.

Таким образом, тюремная реформа 1879 года стала важнейшей вехой во внутренней политике императора Александра II. Она заняла особое место в ряду великих буржуазных реформ в России, проводившихся в 1860 — 1870-х годах. Ее долго и тщательно готовили. С 1872 по 1879 годы функционировали особые комиссии, в работе которых принимали участие выдающиеся государственные и общественные деятели. Они пытались учесть не только отечественный исторический опыт, но и практику европейских государств. Перенять в полной мере передовой опыт Европы и США не удалось. После учреждения ГТУ состояние исправительных учреждений в России в некоторой степени улучшилось. Вводилась единая общегосударственная тюремная система. Вместо словесных тюремных учреждений появились тюрьмы трех типов: крупные («централы»), общего типа, подчиненные губернским тюремным инспекциям, каторжные. Реализация тюремной реформы затянулась вплоть до событий Февральской революции.

В условиях нарастания революционного движения, роста преступности, ГТУ приходилось сосредотачивать свое внимание на поддержании порядка и дисциплины в тюрьмах. Тюремные здания переставали вмещать арестантов. Пенитенциарная система России должна была срабатывать в этих сложных исторических условиях.

---

1 Миронов Б.Н. Указ. соч. Т. 2. С.36.

2 Чесноков А.А. Указ. соч. С.26.

3 Рыбников В.В., Некрасов А.П. Указ. соч. С. 40.

### **Список литературы:**

1. Алексеев В.И. Российская тюремная система 60-х годов XIX века: попытки реформирования // Российский исторический журнал. 2004. № 1 (34). С. 34 – 43.
2. Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801 – 1917. Центральные государственные учреждения. Министерство внутренних дел. Министерство юстиции. Министерство финансов. Министерство торговли и промышленности. Государственный контроль. СПб., 2001. Т. 2. 200 с.
3. Емельянов С.Н. Уголовно-исполнительная система России: история и современность // Вестник Владимирского юридического института, 2008. № 1. С. 5 – 7.
4. Министерство юстиции. Отчет по Главному тюремному управлению за 1895 г. Издание ГТУ. СПб., 1897. 192 с.
5. Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII – начала XX в.): В 2 т. СПб., 2003. Т. 2. 568 с.
6. Новиков К. Образцы для наказания // Коммерсант – Деньги. 2008. С. 65.
7. Пенитенциарная система // Большая советская энциклопедия. М., 1975. Т. 19. С. 329.
8. Рыбников В.В., Некрасов А.П. История создания и развития пенитенциарной системы в России // Юридическая психология. 2008. № 1. С. 38 – 40.
9. Чесноков А.А. Пенитенциарная система в механизме Российского государства: автореф. дис. ... канд. юрид. Наук: 12.00.01/ Чесноков Александр Александрович. Н. Новгород, 2006. 34 с.

## О ПРОБЛЕМАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КРЕДИТОВАНИЯ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

**Сиземова О.Б.**, доцент кафедры конституционного и административно-го права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доктор юридических наук, доцент.

### Аннотация

Исходя из необходимости поиска критериев баланса интересов банка, заемщика и регулятора, в статье исследуется вопрос о правовой природе кредитного договора и договора займа.

### Ключевые слова

Кредитный договор, договор займа, кредитная организация, некредитная финансовая организация, заемщик, надзор Банка России

### Abstract

Based on the need to find criteria for balance of interests of the bank, borrower and regulator, the article explores the question of the legal nature of the credit agreement and the loan agreement

### Keywords

Credit agreement, loan agreement, credit organization, non-lending financial institution, borrower, Bank of Russia supervision

В развитых западных странах давно сложилась практика предоставления заемщикам – юридическим лицам так называемых перманентных кредитных линий, характерной чертой которых является отсутствие конкретной даты погашения кредита и возможность его получения заемщиком по мере необходимости. Кредитор в данном случае должен постоянно отслеживать текущее финансовое положение заемщика, конъюнктуру рынка товаров, работ или услуг, в котором заемщик занимает рыночную нишу, а также состояние экономики региона и страны в целом. Такая позиция поддержана судебной практикой и законодательством развитых стран, поскольку кредитный договор разделен на реальный и консенсуальный, т.е. банк в отдельных случаях кредит обязан выдать (как правило, это определенные виды потребительского кредитования и др.), а в других – вправе. Таким образом, например, выдача траншей по кредитной линии для предпринимателей, в том числе и в рамках синдицированного кредитования, не является безусловным обязательством банка по праву развитых зарубежных стран.

В российском законодательстве кредитный договор признан консенсуальным и sinalлагматическим (двухсторонним), т.е. по договору банк обязуется выдать кредит в определенный в срок, который определен в данном договоре. Однако, судебная практика фактически нивелировала законодательное требование об обязательстве банка по выдаче кредита и моменте его возникновения путем указания лишь на убытки в качестве возмещения вреда за отказ от выдачи кредита в сумме разницы процентов между указанными в первоначальном кредитном договоре и в новом, заключенном с другой кредитной организацией, и установления запрета на понуждение банка к исполнению денежного обязательства в натуре<sup>1</sup>. Высшей судебной инстанцией был признан и закреплен западный подход к определению и правовой природе договора кредита как реального договора, по которому банк принимает решение о выдаче кредита или его части не в момент его заключения, а исходя из оценки факторов, существующих в момент предоставления кредита (перечисления денежных средств на счет заемщика). К таким факторам, в частности, относятся не только перечисленные ранее финансовое положение заемщика<sup>2</sup>, конъюнктура рынка товаров, работ или услуг, производимых или оказываемых заемщиком, состояние экономики региона, в котором работает заемщик, но и факторы, определяющие финансовое состояние самого банка, конъюнктуру банковской системы и систему требований банковского регулирования и надзора в момент выдачи всей суммы кредита или конкретного кредитного транша. Например, состояние рынка недвижимости в регионе изменяет качество залогового обеспечения, что, в свою очередь, требует пересмотра состава недвижимого имущества, включенного

---

1 См.: п. 11 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 13.09.2011 № 147 «Обзор судебной практики разрешения споров, связанных с применением положений Гражданского кодекса Российской Федерации о кредитном договоре». Автор неоднократно указывала на несправедливость размера возмещения убытков, по кредитной линии при предоставлении очередного транша переговоры закончены и договор поставки или подряда, в котором указаны последствия неисполнения обязательства по оплате товара или выполненных работ (ответственность), уже заключен. Если банк очередной транш не выдаст, то у заемщика возникают убытки, связанные с оплатой штрафных санкций. Поэтому указание в качестве убытков только разницы в процентах по кредиту нам представляется несправедливым, нарушающим права и законные интересы заемщика. См. об этом: Сиземова О.Б. О наиболее актуальных проблемах банковского кредитования // Банковское право. 2017. № 2. С. 27-33.

2 Согласно п. 1 ст. 821 ГК РФ Кредитор вправе отказаться от предоставления заемщику предусмотренного кредитным договором кредита полностью или частично при наличии обстоятельств, очевидно свидетельствующих о том, что предоставленная заемщику сумма не будет возвращена в срок.

в предмет договора, а при отсутствии у заемщика иного ликвидного имущества, приводит к отказу кредитора от исполнения кредитного договора (выдачи всей суммы кредита или кредитного транша).

Изменение Банком России методики определения качества ссуды, исходя из риска ее невозврата<sup>1</sup>, также является фактором, оказывающим существенное влияние на решение о выдаче кредита или очередного транша, поскольку обязывает банк резервировать определенную сумму денежных средств исходя из качества ссуды. Если такой возможности у банка нет, то банк вынужден принять решение об отказе в выдаче очередного транша. Существуют также и косвенные факторы, влияющие на решение банка в момент выдачи кредита. Это, в частности, ограничение Банком России приема вкладов от населения, которые, как известно, являются основным источником привлечения денежных средств банком для целей их дальнейшего размещения от своего имени и за свой счет (ст. 5 Федерального закона от 02.12.1990 N 395-1 «О банках и банковской деятельности»).

Таким образом, на практике кредитный договор фактически давно признан реальным и для юридических лиц – односторонним. Физические лица все же имеют обеспеченное принуждением государства в лице ЦБ РФ право получать информацию о полной стоимости кредита, порядке и сроках его погашения и другие права, предусмотренные действующим законодательством<sup>2</sup>. Однако это не гарантирует для них исключения отказа банка в выдаче кредита после заключения договора.

Тем не менее, стремление законодателя закрепить консенсуальность и двухсторонний характер кредитных отношений, на наш взгляд, отвечает особенностям развития нашей экономики и своеобразию сложившихся отношений между кредитором и заемщиком, которые не характерны для стран с развитой рыночной экономикой. Речь идет, прежде всего, об отсутствии свободной конкуренции между банками и слабой ориентированности кредитных организаций на выполнение их основной функции – кредитовании реального сектора экономики. Как известно, среди их предпочтений по использованию привлеченных денежных средств, несмотря на усилия Банка России, остаются,

---

1 Положение о порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, по ссудной и приравненной к ней задолженности» (утв. Банком России 26.03.2004 №254-П) // Вестник Банка России. 2004. № 28.

2 См.: Федеральный закон «О потребительском кредите (займе)» от 21.12.2013 № 353-ФЗ и законодательство о защите прав потребителей.



например, валютные спекуляции, поддерживающие нестабильность национальной валюты, низкий уровень инвестиционной активности и, как следствие, нестабильность экономики в целом.

Исходя из этого, сложно обеспечить тот баланс интересов, который позволил бы банкам принять безусловное обязательство по выдаче кредита или очередного кредитного транша, не утратив при этом собственную ликвидность, заемщикам – обеспечить уверенность в своевременности предоставления кредитных траншей, что позволило бы им планировать модернизацию своего производства в долгосрочной перспективе, а регулятору – обеспечить стабильность и развитие банковской системы, низкий уровень инфляции. На наш взгляд, банку России не следует способствовать перекладывать риск на банки, которыми они должны уметь управлять, на заемщиков, самоустраняться от своей прямой обязанности по обеспечению устойчивости банковской системы, в частности, путем разработки комплекса мер по переориентации их с финансовых спекуляций на кредитование реального сектора экономики. Тем более что в условиях международных санкций и закрытости российской экономики это сделать не так сложно. Банки должны быть заинтересованы в диверсификации своих кредитных портфелей, конкурировать между собой в привлечении надежных и перспективных заемщиков.

В настоящее время снова активизировалась работа по принятию пакета поправок, изложенных в проекте № 47538-6 Федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup>. В нем предлагается, основываясь на западном подходе, законодательно закрепить два вида займа: реальный и консенсуальный. Это, по мнению разработчиков, позволит привлечь в качестве займодавцев для заемщиков – юридических лиц некредитные финансовые организации, которые получают возможность размещать свои временно свободные денежные средства, аккумулируемые ими в страховых, инвестиционных и иных фондах напрямую, минуя банки<sup>2</sup>.

В этом случае Банку России будет целесообразно изменить надзорное регулирование деятельности некредитных финансовых орга-

---

1 Размещен на официальном сайте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=47538-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=47538-6&02) (Дата обращения: 01.07.2017).

2 Финансы будущего: как поправки в Гражданский кодекс изменят банки // <http://www.rbc.ru/finances/05/07/2017/595ce7c69a7947582e74bc8a?from=newsfeed>. (Дата обращения: 01.07.2017).

низаций, поскольку на данный момент в их структуре нет специальных подразделений, отвечающих за управление кредитными и иными операциями, связанными с кредитными рисками. При этом следует учитывать, что фонды денежных средств большинства некредитных финансовых организаций имеют не только экономическое, но, прежде всего, социальное назначение, поскольку основными их функциями являются аккумуляция и сбережение пенсионных накоплений населения, страхование и др. Использование средств фондов на кредитование модернизации производства, а также стартапов, как предлагают разработчики, создаст серьезную угрозу их финансовой устойчивости, а в условиях нестабильности и снижения доходов населения – к росту социальной напряженности.

С точки зрения вложения средств данных фондов первоначальной идеей было обеспечение их участия в развитии отечественного рынка ценных бумаг, который к тому моменту строго говоря не соответствовал самому понятию «рынок». Некредитные финансовые институты должны были участвовать в аккумуляции временно свободных денежных средств населения и юридических лиц и направлять их на долгосрочное инвестирование путем покупки эмиссионных ценных бумаг российских компаний, находящихся в листинге отечественных фондовых бирж. Тем не менее, фактическое сворачивание государственной политики по стимулированию софинансирования пенсий населением привело к снижению привлекательности отечественного фондового рынка.

Процесс кредитования юридических лиц является сложным и высоко рисковым, поэтому включение, например, в структуру страховой организации подразделений, отвечающих за привлечение заемщиков, оценку кредитных и иных рисков, других подразделений, которые необходимы при обслуживании кредита, приведет к «раздуванию» штата страховщика и, как следствие, удорожанию основных, в данном случае страховых услуг. Конечно, в условиях нехватки внутренних финансовых (кредитных) ресурсов и закрытия внешних источников финансирования, все способы хороши, но в отношении использования денежных фондов некредитных финансовых организаций следует действовать с осторожностью.

Когда речь идет о нефинансовых организациях – займодавцах, то необходимо учитывать, что, как правило, займы ими выдаются в слу-

чае аффилированности между ними и организациями – заемщиками. Тогда займодавец может контролировать использование и возврат займа. Сторонним организациям займы редко выдаются, и уж тем более ни один займодавец не будет брать на себя обязательство по выдаче займа – окончательное решение будет принято только в момент фактической передачи денежных средств.

Подводя итог, следует отметить, что основная функция кредитных организаций – привлечение временно свободных денежных средств и их размещение от своего имени и за свой счет в качестве кредитов. Делегирование этой функции иным юридическим лицам в условиях реаллий российской экономики может спровоцировать кризис неплатежей и банкротство некредитных финансовых и нефинансовых организаций, потерю сбережений населением и тем самым усилить социальную напряженность. Законодателю и Банку России возможно следует изменить подход к реформированию действующего гражданского и банковского законодательства в части кредитования юридических лиц, что позволит обеспечить баланс интересов всех участников.

## ОЦЕНКА ГРАЖДАНАМИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**Елисеева В.С.**, преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Приволжского филиала Российского государственного университета правосудия.

### Аннотация

Статья посвящена оценке гражданами деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Автор, проведя анализ нормативного регулирования «гражданской оценки» и практики ее реализации на трех уровнях – федеральном, региональном и местном, подчеркивает необходимость систематизации данной правовой сферы.

### Ключевые слова

Оценка гражданами деятельности государственных органов, государственные услуги, эффективность, общественная оценка

### Abstract

The article is devoted to the citizens' assessment of the state bodies activities as an indicator of the effectiveness of the state bodies activities. The author emphasizes the unsystematic nature of legal regulation, analyzes the existing implementation practice.

### Keywords

Assessment by citizens of the state bodies activities, public services, efficiency, public assessment.

Многообразие форм участия граждан Российской Федерации в управлении государством, несомненно, есть залог развития гражданского общества. Оценка деятельности органов государственной власти и местного самоуправления со стороны общественности за последние несколько лет утвердилась в качестве одного из критериев системы оценки эффективности государственных органов. Так, в частности, в соответствии с ч. 6 ст. 9 Федерального закона «О полиции», общественное мнение является одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции<sup>1</sup>. Данный критерий конкретизируется в Приказе МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040<sup>2</sup>, в котором

1 Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Российская газета. 2011. 8 февраля.

2 Приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/70693384/#ixzz4jsXsMgXr>. (Дата обращения: 15.05.2017).

к вневедомственной оценке деятельности органов полиции относится система показателей, основанная на использовании социологической и иной информации, отражающей мнение населения о деятельности территориальных органов МВД России.

Постановлением Правительства РФ от 12.12.2012 № 1284 были утверждены правила оценки гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг<sup>1</sup>. В соответствии с п.3 названных правил, качество предоставления государственных услуг оценивается по пятибалльной шкале по следующим основным критериям:

- а) время предоставления государственных услуг;
- б) время ожидания в очереди при получении государственных услуг;
- в) вежливость и компетентность сотрудника, взаимодействующего с заявителем при предоставлении государственных услуг;
- г) комфортность условий в помещении, в котором предоставлены государственные услуги;
- д) доступность информации о порядке предоставления государственных услуг.

В Перечне государственных услуг, в отношении которых проводится оценка гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) в соответствии с Постановлением № 1284 обозначены Росреестр, МВД России, ФНС России, Пенсионный фонд Российской Федерации и Росгвардия. Перечень, вынесенный в Приложение, является закрытым. Очевидно, что руководители иных органов и организаций, оказывающих государственные услуги, не подлежат оценке. Кроме того,

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 51. Ст. 7219.

перечень оказываемых услуг для каждого органа власти также ограничен. Например, для Росреестра оцениванию подлежат четыре услуги: государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним; государственный кадастровый учет недвижимого имущества; предоставление сведений, внесенных в государственный кадастр недвижимости; предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним. При этом перечень государственных услуг, размещенных на официальном сайте Росреестра<sup>1</sup> насчитывает 18 услуг.

Основным техническим средством оценки гражданами качества государственных услуг на федеральном уровне является Информационно-аналитическая система мониторинга качества государственных услуг (ИАС МКГУ)<sup>2</sup>. По данным статистики, представленным на сайте, за время существования проекта было оставлено 125,2 млн. оценок. При этом средний показатель уровня оказания услуг составляет 96.6%. Гражданину, желающему оставить отзыв, необходимо пройти простую процедуру регистрации, выбрать услугу и структурное подразделение федерального органа исполнительной власти, ее оказавшую, оценить отдельные аспекты качества государственной услуги по пятибальной шкале. Пользователю предоставляется возможность кроме оценки добавить комментарий, а также приложить фото- и видеоматериалы.

Особенностям правового регулирования, проблемам и перспективам развития складывающейся системы гражданской оценки деятельности органов государственной власти и местного самоуправления за последние несколько лет посвящено немало научных исследований<sup>3</sup>. Большинство авторов выделяют такие проблемы как:

бессистемность правового регулирования;  
подзаконный характер правового регулирования;

1 Официальный сайт Росреестра [Электронный ресурс]. URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/perechen-okazyvaemykh-uslug>. (Дата обращения: 18.06.2017).

2 Сайт «Ваш контроль» [Электронный ресурс]. URL: <https://vashkontrol.ru/> (Дата обращения: 30.05.2017).

3 См., например: Сабурская С.Х. Система «Народный контроль» как инструмент эффективного взаимодействия власти и общества // Омбудсмен. 2014. № 1. С. 35-41; Травников Н.О. Основные этапы становления прав личности в информационной сфере // Современное право. 2016. № 2. С. 43-47; Савоськин А.В. Отзывы о деятельности органов власти: от практики к теории // Lexrussia. 2016. № 12. С. 68-78; Институт государственных и муниципальных услуг в современном праве Российской Федерации: монография / С.А. Васильев, Е.Ю. Грачева, Е.Н. Дорошенко и др.; отв. ред. В.И. Фадеев. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2016.

нарушение принципа законности (в части противоречия Федеральному закону № 59-ФЗ<sup>1</sup>);

узкая направленность (только на оценку услуг, а не на деятельность органа власти в целом);

отсутствие взаимосвязи с федеральными законами № 212-ФЗ<sup>2</sup>, № 256-ФЗ<sup>3</sup> и т.д.

Кроме того, названные методы оценки распространяются только на ограниченный круг федеральных органов исполнительной власти. В сферу их действия не попадают ни органы власти субъектов Российской Федерации, ни органы местного самоуправления. Удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) названа одним из показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов<sup>4</sup>. Подзаконный акт, раскрывающий содержание данного показателя, на федеральном уровне не был принят. В Нижегородской области удовлетворенность населения деятельностью муниципальной администрации оценивается по следующим показателям:

удовлетворенность населения качеством дошкольного образования;

удовлетворенность населения качеством общего образования;

удовлетворенность населения качеством дополнительного образования детей;

удовлетворенность населения жилищно-коммунальными услугами;

удовлетворенность населения информационной открытостью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района)<sup>5</sup>.

---

1 Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Парламентская газета. 2006. 11 мая.

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

3 Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 256-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования» // Российская газета. 2014. 30 июля.

4 Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 18. Ст. 2003.

5 Распоряжение Правительства Нижегородской области от 20 марта 2013 г. № 546-р «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Нижегородской области» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». (Дата обращения: 16.06.2017).

В отдельных субъектах Российской Федерации разрабатываются свои масштабные проекты, позволяющие гражданам оценивать деятельность органов государственной власти и местного самоуправления. Так, в 2012 году Указом Президента Республики Татарстан<sup>1</sup> была создана государственная информационная система Республики Татарстан «Народный контроль», целью которой было названо создание механизма оценки гражданами эффективности деятельности органов государственной власти Республики Татарстан, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях<sup>2</sup>. Фактически, ИС «Народный контроль» имплементирована в Портал государственных и муниципальных услуг Республики Татарстан, что представляет удобным для пользователей. Гражданам предоставлено 17 категорий для направления отзывов, от сферы жилищно-коммунального хозяйства до культуры и спорта. На 1 июля 2016 г. всего было подано 116.026 уведомлений, из них наиболее часто обращаются к сфере благоустройства территории – 39.712 уведомлений (34%), ЖКХ – 10.219 уведомлений (8,8%), содержания и ремонта дорог – 16.409 уведомлений (14%), и организации дорожного движения – 18.321 уведомлений (15,8%). При этом наиболее проблемной сферой является содержание и ремонт федеральных и республиканских дорог, именно на нее приходится наибольшее количество отрицательных отзывов – 2.743.

В Нижегородской области оценка эффективности деятельности областных органов власти осуществляется в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199<sup>3</sup>, Постановлением Правительства Российской Федерации от

---

1 Указ Президента Республики Татарстан от 1 июня 2012 г. № УП-408 «О Государственной информационной системе Республики Татарстан «Народный контроль» // Портал государственных и муниципальных услуг Республики Татарстан. URL: <https://uslugi.tatarstan.ru/open-gov/about>. (Дата обращения: 30.05.2017).

2 Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 10 августа 2012 г. № 676 «Об электронном взаимодействии граждан, исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления Республики Татарстан в рамках функционирования государственной информационной Республики Татарстан «Народный контроль» // Портал государственных и муниципальных услуг Республики Татарстан. URL: [https://uslugi.tatarstan.ru/open\\_gov/about/kabmin/2](https://uslugi.tatarstan.ru/open_gov/about/kabmin/2). (Дата обращения: 30.05.2017).

3 Указ Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ.2012.№ 35.Ст. 4774.



3 ноября 2012 г. № 1142<sup>1</sup>, Распоряжением Правительства Нижегородской области от 11 января 2013 г. № 31-р<sup>2</sup>. Последним оценка населением деятельности органов исполнительной власти Нижегородской области отнесена к подведомственности Министерства внутренней региональной и муниципальной политики Нижегородской области. Фактически же, оценка населением деятельности органов исполнительной власти Нижегородской области проводится каждым органом власти самостоятельно, на основании специально разработанных опросных листов и, соответственно, критерии оценки разрабатываются исходя из специфики деятельности. Например, в Приказе министерства образования Нижегородской области от 25 февраля 2016 г. № 824 анкета опроса удовлетворенности граждан качеством образования включает 17 пунктов, из них 8 отведены для уточнения данных респондента. При этом, очевидно, возникает вопрос – можно ли связывать результаты данного опроса и результаты деятельности министерства, или в данном случае происходит подмена понятий?

Следует отметить, что общественная оценка деятельности органов государственной власти Нижегородской области, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций относится к приоритетным задачам общественного контроля в Нижегородской области<sup>3</sup>. Очевидно, что оценка является составляющей всех форм общественного контроля, определенных в ч.1 ст.7 Закона Нижегородской области. Тем не менее нет определенности в учете общественной оценки деятельности областного органа власти, выраженной, например, в итоговом документе общественного мониторинга, при оценке эффективности деятельности данного органа.

---

1 Постановление Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2012 г. № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 46. Ст. 6350.

2 Распоряжение Правительства Нижегородской области от 11 января 2013 г. № 31-р «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти Нижегородской области» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». (Дата обращения: 16.06.2017).

3 Закон Нижегородской области от 22 сентября 2015 г. № 127-З «Об общественном контроле в Нижегородской области» // Нижегородские новости. 2015. 8 декабря.

Резюмируя, следует подчеркнуть, что система гражданской оценки деятельности органов государственной власти и местного самоуправления не сложилась – ни в законодательстве, ни на практике. Многообразие форм оценки гражданами деятельности государственных органов, с одной стороны, воспринимается как развитие гражданского общества в Российской Федерации, с другой стороны, во-первых, требует систематизации, во-вторых, «практического выхода» - например, привязки к системе мотивации служащих.

Уместно отметить, что на сайте Российской общественной инициативы<sup>1</sup> на 1 июля 2017 г. представлено 20 общественных инициатив федерального уровня, направленных на совершенствование системы оценки деятельности органов власти, в частности – расширение круга оцениваемых органов (органы законодательной власти, судебные органы, органы прокуратуры и т.д.), изменение системы критериев, правовые последствия негативной оценки и т.д.

#### **Список литературы:**

1. Институт государственных и муниципальных услуг в современном праве Российской Федерации: монография / С.А. Васильев, Е.Ю. Грачева, Е.Н. Дорошенко и др.; отв. ред. В.И. Фадеев. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2016. 208 с.
2. Сабурская С.Х. Система «Народный контроль» как инструмент эффективного взаимодействия власти и общества // Омбудсмен. 2014. № 1. С. 35-41.
3. Савоськин А.В. Отзывы о деятельности органов власти: от практики к теории // Lex russica. 2016. № 12. С. 68-78.
4. Травников Н.О. Основные этапы становления прав личности в информационной сфере // Современное право. 2016. № 2. С. 43-47.

---

<sup>1</sup> Российская общественная инициатива [Электронный ресурс]. URL: <https://www.roi.ru/search/?q=%D0%BE%D1%86%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%B0>. (Дата обращения: 30.06.2017).

## ПОНЯТИЕ И ПРИНЦИПЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

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

### Аннотация

В статье представлен анализ антикоррупционной политики как функции управления и концептуально-правовой основы управленческой деятельности в сфере противодействия коррупции. Излагаются основополагающие идеи политического характера (принципы) в управленческом воздействии на коррупцию.

### Ключевые слова

Антикоррупционная политика, противодействие коррупции, концепция, стратегия, принципы антикоррупционной политики.

### Abstract

The article presents the analysis of anti-corruption policy as a function of management and the conceptual-legal basis of administrative activity in the sphere of counteraction of corruption. Sets out the fundamental ideas of a political nature (principles) in management impact on corruption.

### Keywords

Anti-corruption policy, anti-corruption, concept, strategy, principles anti-corruption policy.

Политику противодействия коррупции нередко отождествляют с самой деятельностью. Например, политолог С.Ю. Новиков так определяет сущность антикоррупционной политики: «... разработка и осуществление разносторонних и последовательных мер по устранению причин и условий, порождающих и стимулирующих коррупцию в разных сферах жизни, а также мер по привлечению коррупционеров к гражданско-правовой и уголовной ответственности»<sup>1</sup>.

Подобное определение дает юрист и философ М.Ф. Гацко: «Антикоррупционная политика – целенаправленная деятельность государства, направленная на защиту прав и законных интересов граждан, общества и государства от угроз, связанных с коррупцией, а также

---

<sup>1</sup> Новиков С. Ю. Антикоррупционная политика российского государства в современных условиях: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Ставрополь, 2009. URL: <http://www.dissercat.com/content/antikorrupsionnaya-politikarossiiskogo-gosudarstva-v-sovremennykh-usloviyakh/> (Дата обращения: 01.07.2017).

осуществление разносторонних и последовательных мер государства и общества с целью устранения причин и условий, порождающих и питающих коррупцию в разных сферах жизни»<sup>1</sup>.

Очевидно, что никаких «политических» признаков в данных «управленческих» дефинициях нет.

Для сравнения двух видов деятельности – управленческой и политической – обратимся к их объекту. Объектом управленческой деятельности, т. е. противодействия коррупции, являются коррупция и ее детерминанты. Объектом политики выступает система противодействия коррупции. Задача политики заключается в оптимизации функционирования данной управленческой системы, что означает обеспечение максимально выгодных ее характеристик при минимальных затратах. Решение этой задачи позволяет достичь больших результатов в управленческой деятельности.

В этом и заключается «искусство» управления. Категорию «антикоррупционная политика» профессор Г.Н. Горшенков определяет по аналогии с понятием «уголовная политика», которое ввел известный российский правовед, профессор Г.М. Миньковский – «научная разработка и практическая реализация основных принципов, стратегических направлений, тактических задач и методов их решения на основе научно обоснованной оценки и прогнозирования явления коррупции и криминологической ситуации в целом и расчетов реальных возможностей (правовых, кадровых, финансовых, материальных и др.)»<sup>2</sup>.

В антикоррупционной политике можно выделить два уровня: теоретический (разработка концепции) и практический (реализация концептуальных идей).

На первом уровне рождается идея, основная мысль, задуманная к осуществлению в будущем, из которой следуют другие основополагающие идеи, впоследствии подвергающиеся систематизации.

Систематизация определяется как теоретическая разработка приоритетных направлений, принципов, целей, задач и других значимых положений, вытекающих из основополагающей идеи. Продуктом такой разработки является концепция, или стратегия, «искусство пла-

---

1 Гацко М. Ф. Антикоррупционная политика государства: учебное пособие. Ногинск: Ногинский филиал РАНХиГС. 2015. С. 20.

2 Горшенков Г. Н. Антикоррупционная политика и деятельность // Актуальные проблемы экономики и права. 2014. № 1. С. 14.

нирования руководства, основанного на правильных и далеко идущих прогнозах»<sup>1</sup>.

Понятие стратегии рассматривают, как в широком (общая стратегия), так и в узком (особенная стратегия) смысле. Особенная стратегия определяется как одно из приоритетных направлений деятельности или общей стратегии (например, стратегии борьбы с коррупцией). В ст. 5 «Национальной стратегии противодействия коррупции»<sup>2</sup> главной стратегической целью противодействия коррупции определено «искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе». Проистекающие из главной идеи конкретизированные идеи выступают основополагающими для приоритетных направлений. Статья 8 «Национальной стратегии противодействия коррупции» предусматривает более двадцати таких стратегических направлений: обеспечение участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции; повышение эффективности противодействия коррупции; устранение коррупциогенных факторов; расширение системы правового просвещения населения; дальнейшее развитие правовой основы противодействия коррупции; периодическое исследование состояния коррупции и эффективности мер, принимаемых по ее предупреждению и по борьбе с ней как в стране в целом, так и в отдельных регионах и др.

На втором уровне антикоррупционной политики положения концепции реализуются в нормативных актах, в соответствии с которыми и регламентируется противодействие коррупции.

Управленческое воздействие на коррупцию базируется на ряде принципов. Слово принцип (в переводе с лат. *principium* – основа, первоначало) означает «основное, исходное положение какой-нибудь теории, учения... ..руководящая идея, основное правило поведения, деятельности»<sup>3</sup>.

Следовательно, принципы – это то, из чего должна проистекать концепция антикоррупционной политики, т. е. ее основные, фундаментальные, или конструктивные элементы-понятия. Это обстоятельство обуславливает ответственность субъекта политики за продуманность, конкретизацию и смысловое значение понятий.

1 Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп. М.: Азбуковник, 1997. С. 772.

2 Национальная стратегия противодействия коррупции (утв. Указом Президента РФ от 13.04.2010 г. № 460) // Российская газета. 2010. 15 апреля.

3 Словарь иностранных слов / Под ред. И. В. Лехина, С. М. Локшиной, Ф. И. Петрова, Л. С. Шаумяна. Изд. 6-е, перераб. и доп. М.: Изд-во «Советская Энциклопедия», 1964. С. 520.

Принцип – это результат мыслительной деятельности политика, субъективная категория. Но вместе с тем в этой категории должны находить выражение объективно действующие законы развития общества, на основе которых создаются общественные отношения в разных сферах (экономической, политической, культурологической, правовой), а также в параметрах мирового масштаба. Например, Федеральным законом «О противодействии коррупции»<sup>1</sup> среди принципов противодействия коррупции определен принцип сотрудничества государства не только с институтами гражданского общества, но и с международными организациями.

В антикриминальной политике в целом и ее антикоррупционном направлении в особенности невозможно не учитывать объективные законы развития мира, законы глобализации, когда мировая цивилизация в условиях развития рыночных отношений, политического сотрудничества, мобилизации усилий в области обеспечения безопасности, высоких информационных технологий и т. д. переходит в очевидное единое целое. И субъективная мыслительная деятельность не может быть высвобождена из-под власти объективных законов. «Глобализация и становление мирового хозяйства, – пишет А. Наумов, – позволили коррупции выйти на международный уровень и стать одним из наиболее массовых и опасных явлений современности»<sup>2</sup>.

Здесь же следует подчеркнуть принципиальную значимость ст. 4 Федерального закона «О противодействии коррупции», которая предусматривает международное сотрудничество Российской Федерации в области противодействия коррупции.

Рассмотрим принципы, исходя из положений модельного закона СНГ «Основы законодательства об антикоррупционной политике», Федерального закона «О противодействии коррупции», документов Национального Антикоррупционного Комитета РФ и «Стратегии антикоррупционной политики Республики Татарстан»<sup>3</sup>. В указанных источниках содержится более 30 принципов.

---

1 Федеральный закон РФ от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Российская газета. 2008. 30 декабря

2 Наумов А. Коррупция: причины возникновения, влияние и методы борьбы // Научная жизнь. 2009. № 1 (8). URL: [http://www.mirec.ru/index.php?option=com\\_content&task=view&id=110](http://www.mirec.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=110)

3 См.: О Стратегии антикоррупционной политики Республики Татарстан: Указ Президента Республики Татарстан от 8 апреля 2005 года № УП-127. URL: <http://pandia.ru/text/78/221/37438.php>

Назовем основные из них.

Научность. В понимании этого принципа нужно исходить из категории науки, определяемой как область исследовательской деятельности и самой деятельности, методологически обоснованной и осуществляемой с помощью особых, научно-исследовательских методов и методик. В процессе этой деятельности открываются новые знания, для которых характерны достоверность, объективность, аргументированность. Эти знания, образно говоря, питают систему управления энергией, благодаря которой данная система получает возможность прогрессивного развития. Иными словами, научность есть научная обоснованность организации и функционирования системы противодействия коррупции как социально-правовому явлению, коррупционным правонарушениям и их причинному комплексу.

Научность можно назвать «принципом принципов», т. е. любой принцип наполнен в разной мере качеством научности, например, принципы системности, стабильности и динамичности.

Системность – также производное слово, значение которого можно объяснить через производящее слово система (греч. *systema* – составленное из частей), т. е. «совокупность элементов, находящихся в отношениях и связях между собой и образующих определенную целостность, единство»<sup>1</sup>.

Системность означает особый, сложный характер восприятия и оценки объекта (например, коррупции как социально-правовой системы, управленческого механизма противодействия). Сложность восприятия обусловлена его устойчивыми внутренними и внешними связями на разных уровнях.

В настоящее время антикоррупционную политику представляют как систему взаимосвязанных приоритетов и мер, которая нашла выражение в антикоррупционном законодательстве России.

Объективность – принцип, указывающий на свойство объекта (коррупции), которое принадлежит коррупции как любому явлению объективной реальности, т. е. вне зависимости от того, хотел бы этого субъект (системы противодействия) или нет. С объективностью связаны и два другие принципа антикоррупционной политики: устойчивость и динамичность.

---

<sup>1</sup> Система // Философский словарь / Под ред. И. Т. Фролова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Политиздат, 1991. С. 408.

Устойчивость – признак любого объективно существующего явления, протекающего процесса. Коррупция, как всякое социально-правовое явление, постоянно меняется в тех или иных параметрах на протяжении многих столетий, в чем и проявляется ее динамичность. Так, Е. А. Музалевская рассматривает коррупцию как социально-историческое явление, начиная с истории добровольных преподношений чиновнику как почестей, которая все больше приобретает значение взятки; «посулы» как подношения, связанные с неправильным решением дела, видоизменения коррупции до состояния социального института, т. е. превращения ее из разряда преступлений отдельных чиновников в массовое социальное явление, ставшем привычным элементом социально-экономической системы<sup>1</sup>.

Изменение коррупции в меняющихся условиях вызывают потребность соответствующим образом корректировать политику противодействия коррупции – менять тактику, пересматривать приоритеты направлений, или стратегических целей. А это требует постоянной корректировки законодательного обеспечения антикоррупционной политики. Например, как отметил заместитель Председателя Совета Федерации Ю. Л. Воробьев, формирование законодательных и правовых механизмов, направленных на минимизацию негативных последствий коррупции, ведется в постоянном режиме<sup>2</sup>. «Антикоррупционная борьба может быть успешной только при условии ее системности, – пишет Ю. Л. Воробьев. – Именно поэтому мы говорим об антикоррупционной политике как системе взаимосвязанных приоритетов и мер борьбы с коррупцией, включающих как политические, так и законодательные компоненты»<sup>3</sup>.

Гуманизм. Идея гуманизма в праве – одна из ценностных характеристик права. Ее сущность выражена в признании высшей ценности человека, обеспечении его прав, условий всестороннего развития личности, стимулировании подлинно человеческих отношений между людьми<sup>4</sup>. Данное правовое положение закреплено в ст. 2 Конституции

---

1 См.: Музалевская Е. А. Коррупция в системе государственной службы в России: истоки и тенденции (1992 – 2005 гг.): автореф. дис. ... канд. истор. наук. М., 2006.

2 См.: Воробьев Ю. Антикоррупционная политика как система взаимосвязанных приоритетов и мер // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Парламентская газета. 2009. 7 июля. № 8 (86).

3 Там же.

4 См.: Бабаев В. К., Баранов В. М. Общая теория права: Краткая энциклопедия. Н. Новгород: Нижегородский юридический институт, 1997. С. 30.



РФ: «Человек, его права и свободы провозглашаются высшей ценностью, а признание и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанностью государства».

Идею гуманизации в антикоррупционной политике определяют как человеческое, отзывчивое, внимательное отношение к личности, проявление справедливости в определении, освобождения от наказания. С одной стороны, речь идет о необходимости учитывать личностные особенности преступившего закон человека и соответственно – моральной стороне наказания, его справедливости. В соответствии с ч. 2 ст. 7 УК РФ, наказание и иные меры уголовно-правового характера, которые применяются к лицу, совершившему преступление, не могут иметь своей целью причинение физических страданий или унижение человеческого достоинства.

С другой стороны, принцип гуманизма – это идея обеспечения защиты безопасности человека, т. е. любого, кто может оказаться под прямой или косвенной угрозой преступного коррупционного посягательства.

Справедливость. Этот принцип находится в тесной связи с гуманизмом. Например, гуманизм проявляется в целях наказания: восстановление социальной справедливости, исправление преступника, предупреждение совершения новых преступлений.

Принцип справедливости закреплен в ст. 6 УК РФ. В соответствии с идеей справедливости наказание и иные уголовно-правовые меры, применяемые к преступнику, должны быть справедливыми, т. е. соответствовать характеру и степени общественной опасности преступления, обстоятельствам его совершения и личности виновного.

Несправедливо и незаконно привлекать к уголовной ответственности дважды за одно и то же преступление.

Возвращаясь к проблеме антикоррупционной безопасности личности государственного и негосударственного служащего и в целом – защите государственной власти от коррупции (важной составляющей системы обеспечения национальной безопасности), отметим своевременным и справедливым ужесточение наказания за дачу взятки, установление уголовной ответственности за посредничество во взяточничестве (ст. 291<sup>1</sup> УК РФ).

Идея справедливости должна воплощаться в законотворческую, правоприменительную и превентивную деятельность в сфере противодействия коррупции.

Любое преступление есть несправедливый акт человеческого поведения, а, следовательно, любое разумное, взвешенное и, разумеется, законное противодействие коррупции справедливо.

Законность. Коррупция имеет место в системе правоотношений социального пространства, или в правовой сфере общества. Правовую жизнь общества можно определить как форму социальной жизни, в которой функционирует множество субъектов правовой деятельности, регламентированной различными юридическими актами, и выражающейся преимущественно в правоотношениях; эти отношения характеризуют специфику и уровень правосознания и правовой культуры общества, отношение субъектов к праву и степень удовлетворения их законных интересов<sup>1</sup>.

Принцип законности в антикоррупционной политике означает соответствие всей системы противодействия коррупции точному смыслу закона. Законность – это, во-первых, качественное и справедливое законодательство; во-вторых, его постоянное и точное выполнение; в-третьих, неотвратимость ответственности в случае нарушений закона<sup>2</sup>.

Неотвратимость ответственности – принцип, предусматривающий неизбежность ответственности (действий государства в ответ на коррупционное правонарушение) в антикоррупционной политике, акцентирует внимание на ее наступательности. Каждое выявленное коррупционное правонарушение (преступление) должно подлежать ответственности. Освобождение от ответственности допускается только в нескольких случаях, предусмотренных законом: в связи с деятельным раскаянием (ст. 75 УК РФ), примирением с потерпевшим (ст. 76 УК РФ), истечением сроков давности (ст. 78 УК РФ).

Неотвратимость ответственности не следует отождествлять с неотвратимостью наказания. Освобождение от наказания может быть в виде отсрочки его отбывания (ст. 82 УК РФ), условно-досрочного освобождения (ст. 79 УК РФ), в связи с болезнью (ст. 81 УК РФ) и в ряде других случаев.

Комплексное использование мер. В криминологическом и уголовно-политическом понятийном аппарате есть термин «причинный ком-

---

1 См.: Михайлов А. Е. Правовая жизнь современной России: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 14.

2 См.: Законность в Российской Федерации. Монография / Казарина А. Х., Кашепов В. П., Рябцев В. П., Тихомиров Ю. А., Хабриева Т. Я. М.: Изд-во Ин-та законодательства и сравн. правоведения, Изд-во НИИ Акад. Ген. прокуратуры РФ, 2008. С. 19.

плекс преступности». Им обозначается упрощенное (в прагматических целях) определение причинности преступности. Преступность (в том числе и коррупционная) как социально-правовое явление представляет собой сложную систему внутренних и внешних взаимосвязей. Связи внутреннего характера (выражающиеся в криминальной культуре, рецидиве, криминальном профессионализме, криминальной организованности и т. п.) обеспечивают самодетерминацию преступности (коррупции), или самопричинения.

Внешние связи обуславливают, или детерминируют преступность.

Исходя из объективности явления коррупции, следует неоспоримый вывод – о невозможности ее искоренения, но о возможности противодействия ей путем нейтрализации, минимизации, полного устранения условий, благоприятствующих коррупции, т. е. ее внешних связей с детерминантами, или коррупциогенными факторами. К таким факторам можно отнести: несовершенство ряда отраслей права, в том числе – уголовного права; широкие возможности должностных лиц принимать решения по усмотрению; во многом отсутствие публичности, открытости деятельности лиц, наделенных полномочиями принимать решения по различным обращениям граждан и т. д.

Комплексное применение политических, организационных, информационных, экономических, правовых и других мер в воздействии на факторы внутренней и внешней детерминации коррупционных проявлений позволяет добиваться определенной минимизации коррупции.

Приоритет превенции. Еще представители классической школы уголовного права и криминологии утверждали о том, что мудрый законодатель предупредит преступление, нежели будет вынужденным наказывать за него. В итоге ныне действующее уголовное законодательство сориентировано, прежде всего, на предупреждение преступлений. В Общей части Уголовного кодекса (ст. 2) предусмотрены задачи:

- охраны прав и свобод человека, собственности, общественного порядка и общественной безопасности, окружающей среды, конституционного строя Российской Федерации от преступных посягательств;
- обеспечения мира и безопасности человечества;
- предупреждения преступлений.

По сути, решение всех этих задач обеспечивает национальную безопасность, или состояние защищенности от криминальной угрозы,

в том числе и от угрозы коррупции, степень которой, как уже упоминалось, вызывает наибольшее опасение.

Решение этих задач предполагает воздействие уголовного права на неопределенный круг лиц, на население в целом, или общую превенцию. Частная превенция осуществляется в частных случаях – совершенных деяний, и реализуется в целях наказания: а) восстановления социальной справедливости, б) исправления осужденного, в) предупреждения совершения новых преступлений.

Предупреждение составляет главную сущность противодействия коррупции. Эта деятельность в Основном антикоррупционном законе определяется так (ст. 2):

а) предупреждение коррупции, в том числе выявление и последующее устранение причин коррупции;

б) выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений;

в) минимизация и (или) ликвидация последствий коррупционных правонарушений.

Но здесь должна проводиться политическая линия разумного, или здравого смысла – совокупности взглядов, навыков, форм мышления (понятий, суждений, умозаключений), которые используются человеком в его повседневной практической деятельности. Например, невозможно ставить задачей все большее выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных преступлений. Проявления коррупции, в том числе правонарушения, носят массовый характер, их количество неисчерпаемо. И применение уголовно-правовых средств носит вынужденно ограниченный (выборочный) характер. Важно обеспечить не максимально большое количество выявленных коррупционных преступлений, а обратить их в средство эффективной криминологической профилактики.

Взаимодействие. Осмысление коррупции как системного объекта управленческого воздействия и вытекающая необходимость комплексного подхода к применению (правовых и не правовых) мер противодействия коррупции побуждает субъекта политики вынашивать идею взаимодействия государственных органов с институтами гражданского общества, физическими лицами и международного сотрудничества.

Это очень непростая задача, поскольку ее решение затруднено целым рядом обстоятельств. Директор Научно-исследовательского института противодействия коррупции профессор П.А. Кабанов выделяет следующие наиболее проблемные из них (применительно к Татарстану).

Во-первых, неизвестность о состоянии вовлеченности (степени и результативности участия) институтов гражданского общества в противодействие коррупции, что объясняется отсутствием единых правил, методов и соответствующих методик оценки.

Во-вторых, наблюдается формальное отношение к совместному участию в антикоррупционной деятельности.

В-третьих, сами общественные институты не проявляют стремления к такому взаимодействию, или сотрудничеству.

Таким образом, реализация рассматриваемого принципа нуждается в предварительной разработке взаимодействия, методов и методик, функциональных механизмов сотрудничества с общественностью и отдельными гражданами

Учет общественного мнения и правосознания. В этом принципе находит выражение «обратная связь» субъекта антикоррупционной политики. Благодаря такой информационной связи субъект осуществляет контроль управленческих процессов, в которых реализуется противодействие коррупции, оценивает результативность этих воздействий, отношение населения ко всему, что происходит в связи с коррупцией, и к самой коррупции. Общественное мнение непременно учитывается при криминологическом прогнозировании.

К примеру, в ходе проведенного автором опроса лишь 6% респондентов ответили, что им известно о проведении антикоррупционных мер и состоянии коррупции в стране в целом. Из них 82% антикоррупционных мер, проводимых в Нижегородской области, оценили как малоэффективные. Общественное мнение – это мощный противоречивый социально-психологический фактор, который в равной мере может выступать как фактор, благоприятствующий противодействию коррупции, но может оказаться и серьезным препятствием противодействию. Активное воздействие на общественное правосознание должно быть непременным условием идеологизации антикоррупционной политики.

### **Список литературы:**

1. Бабаев В.К., Баранов В.М. Общая теория права: Краткая энциклопедия. – Н. Новгород: Нижегородский юридический институт, 1997.
2. Воробьев Ю. Антикоррупционная политика как система взаимосвязанных приоритетов и мер // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Парламентская газета. 2009. 7 июля.
3. Гацко М. Ф. Антикоррупционная политика государства: учебное пособие. Ногинск: Ногинский филиал РАНХиГС, 2015.
4. Горшенков Г. Н. Антикоррупционная политика и деятельность // Актуальные проблемы экономики и права. 2014. № 1. С. 10 – 17.
5. Законность в Российской Федерации. Монография / Казарина А.Х., Кашепов В.П., Рябцев В.П., Тихомиров Ю.А., Хабриева Т.Я. М.: Изд-во Ин-та законодательства и сравн. правоведения, Изд-во НИИ Акад. Ген. прокуратуры РФ, 2008.
6. Михайлов А.Е. Правовая жизнь современной России: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004.
7. Музалевская Е.А. Коррупция в системе государственной службы в России: истоки и тенденции (1992 – 2005 гг.): автореф. дис. ... канд. истор. наук. М., 2006.
8. Наумов А. Коррупция: причины возникновения, влияние и методы борьбы // Научная жизнь. 2009. № 1 (8). С. 7 – 24.
9. Новиков С.Ю. Антикоррупционная политика российского государства в современных условиях: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Ставрополь, 2009.

## ЗАЩИТА ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНТЕРЕСОВ ГОСУДАРСТВА СОВЕТСКОЙ МИЛИЦИЕЙ В 1985—1991 ГОДАХ

### PROTECTION OF ECONOMIC INTERESTS OF THE STATE BY THE SOVIET MILITIA IN 1985-1991

Колодеев Е. П., начальник кафедры физической подготовки Нижегородской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент

#### Аннотация

Статья посвящена роли подразделений по борьбе с хищениями социалистической собственности в противостоянии экономической преступности в 1985—1991 годах. Особое внимание уделяется противоречиям, которые не могли способствовать эффективной борьбе с экономическими преступлениями в указанный период.

#### Ключевые слова

БХСС, экономическая преступность, перестройка, советская милиция, МВД СССР.

#### Abstract

The article is devoted to the role of units for combating the theft of socialist property in the confrontation of economic crime in 1985-1991. Particular attention is paid to contradictions that could not contribute to an effective fight against economic crimes in this period.

#### Keywords

BHSS, economic crime, Perestroika, the Soviet militia, the Ministry of Internal Affairs of the USSR.

Защита экономических интересов Российского государства всегда являлась одной из важнейших сторон деятельности отечественных органов внутренних дел. Еще на рубеже XIX–XX веков в деятельности полицейского аппарата начинает выделяться отдельным направлением борьба с казнокрадством, взяточничеством, необоснованным завышением цен на различные товары, злоупотреблениями в системе казенных подрядов.

Советская милиция с момента своего образования стояла на охране социалистической собственности, но только в 1937 году была создана в системе рабоче-крестьянской милиции самостоятельная служба, на которую возлагалась широкомасштабная борьба с хищениями государственного имущества и спекуляцией.

16 марта 2017 года было отмечено 80-летие образования службы экономической безопасности и противодействия коррупции МВД Рос-

сии (БХСС – БЭП). Ее значимость в историко-правовом аспекте сложно переоценить. Пожалуй, сегодня эта служба находится на передовой неустанной борьбы государства с экономической преступностью. Деятельность службы направлена на обеспечение экономической безопасности государства и противодействие преступлениям экономической и коррупционной направленности<sup>1</sup>.

С момента образования службы и до сегодняшнего дня было немало сделано. На общем поле истории отечественных органов внутренних дел в различные исторические периоды с 1937 по 2017 годы последовательно изменялись организационные и правовые основы службы БХСС – БЭП – ЭБиПК.

Однако по мнению автора, особый интерес вызывает деятельность БХСС в 1985–1991 годах, когда старые экономические институты в стране начинают перерождаться, на смену плановой экономике приходит гласность и перестройка. Задумка политической элиты страны состояла в изменении застоявшихся процессов в государстве, сдвиге с мертвой точки экономики. При этом попытки применения прежних способов позитивных плодов не давали. В этих непростых условиях меняется и деятельность подразделений БХСС.

Негативные процессы по сращиванию хозяйственной деятельности государства и организованной преступности, затронувшие страну в начале 1980-х годов, происходили на фоне снижения активности деятельности органов внутренних дел в сфере борьбы с хищениями социалистической собственности. Но с приходом к власти в 1985 году М.С. Горбачева начинают внедряться новые экономические структуры, изменяются производственные отношения и связи между предприятиями. Старая плановая экономика замещается хозрасчетом. Начинается программа ускорения, перестройки и гласности, которая привела к изменениям в советском праве и глубокой политической реформе, направленной на гуманизацию политического строя в СССР.

В связи с этим возрастает роль подразделений БХСС в борьбе с новыми угрозами экономической безопасности страны. Начинает активно реализовываться программа борьбы с пьянством и алкоголизмом. Усиливается борьба со спекуляцией спиртосодержащей продукцией, самогонварением. Параллельно ведется борьба со спекуляцией полезных ископаемых, нарушениями в сфере торговли, с нетрудовыми доходами.

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 10. Ст. 1334



Один из ярких примеров борьбы со спекуляцией полезных ископаемых следует из доклада начальника ГУБХСС МВД СССР в ЦК КПСС от 22 января 1985 года. В докладе приводилась информация о работе подразделений Свердловского УБХСС, в результате которой была арестована преступная группа, состоящая из 6 человек в главе с заведующим аптекой № 88 г. Свердловска<sup>1</sup>. При аресте у группы лиц, занимавшихся скупкой и продажей изумрудов, было изъято 80 ограниченных природных изумрудов на сумму более 200 тысяч рублей.

В связи с увеличением количества преступлений, связанных с нетрудовыми доходами возникает необходимость государственного реагирования на эти вызовы. Обосновывая необходимость разработки правовой базы в целях организации работы по данному направлению, начальник ГУБХСС МВД СССР 13 января 1986 года выступил с докладом в ЦК КПСС. Кроме прочего в докладе говорилось о проводимых мероприятиях по разоблачению сформировавшейся преступной группы расхитителей, взяточников и спекулянтов, возглавляемой директором универсама «Сокольники» Кантором<sup>2</sup>. В соответствии с докладом к уголовной ответственности было привлечено 36 лиц, 7 человек арестовано. Установлены связи Кантора с руководителями ряда министерств и ведомств. У преступников было изъято 1,5 млн рублей, в том числе 1 млн рублей у самого Кантора.

В качестве основной правовой базы для деятельности подразделений БХСС по этому направлению становится постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 15 мая 1986 года «О мерах по усилению борьбы с нетрудовыми доходами»<sup>3</sup>. В дополнение к данному правовому акту был издан Указ Президиума Верховного Совета СССР от 23 мая 1986 года «Об усилении борьбы с извлечением нетрудовых доходов»<sup>4</sup>. В документах четко прописывались задачи подразделений БХСС, где помимо непосредственной борьбы с нетрудовыми доходами, сохранилось предупреждение хищений, расточительства и бесхозяйственности. Говорилось о предупредительной работе, направленной на недопущение нетрудового обогащения. Из документов следовала необходимость информировать руководителей хозяйственных

1 О разоблачении группы лиц, занимавшихся скупкой и продажей изумрудов: докладная записка начальника ГУБХСС МВД СССР от 22 января 1985 года в ЦК КПСС // Архив МВД России. Ф. 91. Оп. 1. Д. 525. Л. 32.

2 Архив МВД России. Ф. 91. Оп. 1. Д. 564. Л. 5.

3 Свод законов СССР. Москва: Известия, 1985. Т. 10. С. 277.

4 Там же. С. 275.

органов о причинах и условиях, способствовавших проявлению нетрудового обогащения.

За 1986 год было направлено 726 тысяч информации с конкретными предложениями по устранению негативных обстоятельств. Постепенно расширяется практика применения административного законодательства. За корыстные правонарушения к административной ответственности было привлечено 2,2 млн человек<sup>1</sup>.

Роль подразделений БХСС в борьбе с преступлениями в аграрно-промышленном секторе нельзя недооценивать. За период 1985–1987 годов на аграрно-промышленный сектор приходилось около трети всех преступлений в сфере экономики. За указанное время их было выявлено около 250 тысяч. Материальный ущерб, нанесенный государству, составил более 240 млн рублей<sup>2</sup>. Из доклада начальника ГУБХСС МВД СССР в Совете Министров РСФСР следует, что в 1987 году на объектах госагропрома было выявлено 27 тысяч корыстных преступлений, из них 50% составляют хищения, совершенные должностными и материально ответственными лицами. В результате этих противоправных действий государству был причинен ущерб в размере 17 млн рублей. Более половины из выявленных преступлений приходились на долю сельскохозяйственного производства<sup>3</sup>.

Организуя работу по борьбе с хищениями и спекуляцией музейными и культурными ценностями, Министерство внутренних дел СССР 30 июня 1988 года издало указание «О серьезных недостатках в организации работы органов внутренних дел по пресечению хищений, спекуляции, вывоза из СССР исторических и культурных ценностей»<sup>4</sup>. Указание предлагало создать совместные группы из сотрудников БХСС и уголовного розыска территориальных подразделений органов внутренних дел для поиска похищенных ценностей, раскрытия фактов хищений и краж.

В рамках борьбы с правонарушениями в системе торговли начальник ГУБХСС МВД СССР сообщал, что уровень хищений в расчете

---

1 О работе по выполнению постановления ЦК КПСС от 15 мая 1986 года «О мерах по усилению борьбы с нетрудовыми доходами»: доклад министра внутренних дел СССР от 29 мая 1987 года в ЦК КПСС // Архив МВД России. Ф. 91. Оп. 1. Д. 594. Л. 31.

2 Архив МВД России. Ф. 91. Оп. 1. Д. 610. Л. 32.

3 О состоянии сохранности социалистической собственности на объектах госагропрома РСФСР: доклад начальник ГУБХСС МВД СССР в Совете министров РСФСР от 25 февраля 1988 года // Архив МВД России. Ф. 91. Оп. 1. Д. 610. Л. 22.

4 Архив МВД России. Ф. 48. Оп. 2. Д. 379. Л. 218-222.

на 10 тысяч работников торговли в 4 раза больше, чем в среднем по народному хозяйству. Вырос размер ущерба, причиненного такими преступлениями; так, только по г. Москве за 1989 год он составил 2,5 млн рублей<sup>1</sup>.

Одним из основных направлений деятельности службы БХСС оставалась борьба со спекуляцией. В 1990 году было выявлено 51,7 тысячи фактов спекуляции (рост к 1989 году составил 14,6%), к уголовной ответственности было привлечено 19 тысяч человек, из них каждый четвертый за спекуляцию в крупном и особо крупном размере (рост их числа составил 75,7%). Было выявлено 6,8 тысячи фактов нарушений правил торговли<sup>2</sup>.

Однако, несмотря на предпринимаемые меры, исполнение Закона СССР от 31 октября 1990 года «Об усилении ответственности за спекуляцию, незаконную торговую деятельность и злоупотребления в торговле» было фактически заблокировано органами исполнительной власти РСФСР. Об этом Министр внутренних дел СССР докладывал 28 января 1991 года вице-президенту СССР Янаеву в письме «О некоторых результатах борьбы с уголовно наказуемыми спекуляцией и злоупотреблениями в торговле»<sup>3</sup>.

Возникающие противоречия в высших эшелонах власти не могли способствовать эффективной борьбе с экономическими преступлениями. Кризисные явления советской экономики не нашли своего разрешения в ходе глубокой экономической реформы, предпринятой руководством страны во главе с Генеральным секретарем ЦК КПСС и Президентом СССР М.С. Горбачевым во время нахождения его во власти. Сохранение в СССР периода перестройки плановой экономической модели, государственного ценообразования продолжало ко второй половине восьмидесятых годов XX века приводить к росту дефицита на товары широкого народного потребления и введению продовольственных карточек на товары народного потребления. При этом экономическая реформа М.С. Горбачева, направленная на усовершенствование экономического механизма, подразумевала усиление хозяйственно-расчетных взаимоотношений между предприятиями и

---

1 Об усилении борьбы с правонарушениями в системе торговли: письмо начальника ГУБХСС МВД СССР в Совет министров СССР от 19 марта 1990 года // Архив МВД России. Ф. 91. Оп. 1. Д. 649. Л. 23–25.

2 Архив МВД России. Ф. 91. Оп. 1. Д. 663. Л. 20.

3 Там же.

поощрение новых форм индивидуально-трудовой деятельности – кооперативного движения, не разрешила противоречия социалистической экономики.

Система государственного ценового контроля не могла уже сдерживать рост розничных цен в стране. С прилавков государственных магазинов начинает исчезать огромное количество товаров, которые поступают в теневую сферу советской экономики<sup>1</sup>. Все эти обстоятельства порождали к началу 1990-х годов ряд совершенно новых преступных составов:

– «лжепредпринимательство» – преступная деятельность, связанная с хищением и перепродажей продукции государственных предприятий. При этом совершенно новой особенностью «лжепредпринимательства» становилось формирование организованных преступных группировок, куда входили работники учреждений советской торговли, посреднических и снабженческих предприятий, становившиеся «дельцами черного рынка», – как целой системы нелегального сбыта украденных товаров;

– «уклонение от налогов» кооперативов и других предприятий разных форм собственности, появившихся в СССР в период 1988–1991 г. г.;

– вывоз капиталов, нажитых незаконным путем махинаций и хищения, за рубеж в условиях отмены монополии государства на внешнюю торговлю. При этом даже официальные органы государственной власти были вынуждены признать «высокий профессионализм и организованность многих преступных групп в деле хищения бюджетных средств»<sup>2</sup>.

Несмотря на предпринимаемые попытки государства заполнить правовой вакуум в сфере противодействия экономической преступности, основной проблемой в решении указанных актуальных задач продолжают оставаться пробелы в законодательстве СССР и РСФСР, связанные с декриминализацией спекуляции, предпринимательской деятельности и коммерческого посредничества<sup>3</sup>.

Усугубляло ситуацию начавшаяся во второй половине 1980-х годов глубокая реформа самого Министерства внутренних дел СССР.

1 Шукин Д.В. Новейшая история России: 1991–2012 годов в двух частях. Т. 1. История России 1991–1999 гг. Елец, 2014. С. 25.

2 Солтаганов В. Зловещие тени теневой экономики // Милиция: правовой литературно-публицистический журнал. 1993. С. 5–8.

3 История отечественного государства и права: в 2 т: учебник для бакалавров / под ред. О.И. Чистякова. Москва, 2013. Т. 2. С. 469.

Против его отдельных представителей прокатились громкие уголовные дела о превышении служебных полномочий. В период 1988–1991 годов М.С. Горбачев взял курс на масштабные кадровые изменения в данном министерстве, направленные на выдвижение гражданских партийных функционеров – А.А. Власова и Б.К. Пуго, обязанных ему своим выдвижением. Эти мероприятия должны были привлечь МВД СССР на сторону глубоких перестроечных процессов в советском обществе и государстве. С другой стороны, в 1989 году было учреждено МВД РСФСР, которое должно было решать проблемы невиданного роста преступности в сфере экономики.

В этих условиях в стране нарастали перестроечные процессы – на волне политики гласности начинается формирование политических партий и движений, которые начинают критически переосмысливать многие понятия и категории советской эпохи 1930–1980-х г. г., среди которых важное место занимало понятие «хищение социалистической собственности». В советской печати конца 1980-х годов прошел ряд разоблачительных материалов о методах и способах борьбы с хищениями социалистической собственности 1930-х годов<sup>1</sup>.

Сотрудники БХСС сталкиваются с проблемами понимания новых противоречий в сфере производства, распределения и обмена товарами и услугами между социалистической системой хозяйствования, складывающейся в СССР десятилетиями, и новыми капиталистическими элементами.

В итоге к 1991 году экономика СССР оказалась в ужасающем положении. Попытки решить проблему дефицита государственного бюджета, предпринятые кабинетом министров СССР (В.С. Павлов) приводили к увеличению денежной массы, ее обесцениванию и инфляции.

Таким образом, наличие новых экономических противоречий, порождаемых перестройкой, пробелы в советском законодательстве стали предпосылками масштабных перемен в системе органов экономической безопасности СССР, вступившего в январе 1991 года в последний год своего существования. В это время существовало негласное указание высшей власти не вмешиваться в процессы нарождающегося кооперативного движения. Это препятствовало установлению контроля за соблюдением законности в данной сфере и во многом способствовало дальнейшей криминализации экономики.

<sup>1</sup> Всегда на передовой: 70 лет органам БХСС–БЭП // Милиция: правовой литературно-публицистический журнал. 2007. № 3. С. 11.

### **Список литературы:**

1. Всегда на передовой: 70 лет органам БХСС–БЭП // Милиция: правовой литературно-публицистический журнал. 2007. № 3. С. 10-14.
2. История отечественного государства и права: в 2 т: учебник для бакалавров / под ред. О.И. Чистякова. Москва, 2013. Т. 2.
3. Солтаганов В. Зловещие тени теневой экономики // Милиция: правовой литературно-публицистический журнал. 1993. С. 5–8.
4. Щукин Д.В. Новейшая история России: 1991–2012 годов в двух частях. Т. 1. История России 1991–1999 гг. Елец, 2014.

## ВИДЫ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ДОКУМЕНТОВ В ОТЕЧЕСТВЕННОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ В XV-XVII ВВ.

**Королев Б. И.**, доцент кафедры теории и истории права, государства и судебной власти Приволжского филиала Российского государственного университета правосудия, кандидат исторических наук, доцент

### Аннотация

Статья посвящена историческому опыту процессуального оформления судебных решений, направленных на борьбу с преступностью. Усиление власти монарха, усложнение общественных отношений, закрепощение крестьян привели к росту преступности. Посредством судебного разбирательства государственные органы защищали интересы имущих категорий населения. Особое значение приобрели судебные разбирательства и документальное оформление судебных решений в рамках двух форм судебного процесса. Статья представляет интерес для историков права, юристов, преподавателей и студентов.

### Ключевые слова

Суд, розыск, грамота, срок явки, судебное решение, судебный процесс, доказательство

### Abstract

The article is devoted to the historical experience of procedural registration of judicial decisions aimed at combating crime. Strengthening the power of the monarch, the complication of social relations, the enslavement of the peasants led to an increase in crime. Through legal proceedings, state bodies defended the interests of the propertied categories of the population. Of particular importance was the litigation and documenting of court decisions in the framework of two forms of litigation. The article is of interest to historians of law, lawyers, teachers and students.

### Keywords

Court, wanted, diploma, turnout term, judgment, trial, evidence.

Становление Российского государства, переход к сословно-представительной, впоследствии абсолютной монархии, зарождение крепостнических отношений predetermined значение документального оформления хода и результата судебного процесса как средства защиты прав имущих слоев населения (правителя, духовенства, боярства, дворянства). Судебные функции осуществляли административные органы: от правителя и его наместников до органов местного

управления и общины. Основными источниками права в указанный период являлись Судебники 1497 г. и 1550 г., Соборное Уложение 1649 г.

В отечественном процессуальном праве XV-XVII вв. различались «суд» (обвинительно-состязательный процесс) и «розыск» (следственный процесс). «Суд» применялся по гражданским и мелким уголовным делам, а «розыск» - по делам «лихих людей» (разбойников, рецидивистов), т.е. границы между ними не совпадали с границами уголовного и гражданского судопроизводства по современному праву.

В рамках обвинительно-состязательной формы судебного процесса взаимные отношения сторон до суда определялись договором, влияние которого со временем стало ограничивать государство (см. ст. 49 Судебника 1497 г.; ст. 17 Судебника 1550 г.; ст. 13 глава XVII Уложения 1649 г.<sup>1</sup>). Отношения сторон устанавливались посредством «**челобитной**» грамоты, «**приставной памяти**» и «**срочной памяти**». Первая определяла предмет спора или деликта, вторая – судью, который будет рассматривать дело; третья – срок явки на суд (зависел от усмотрения судьи, а не от договора)<sup>2</sup>. Челобитные («бить челом») – это просьбы, жалобы, доносы («изветы») отдельных лиц и коллективов дворян, посадских людей, крестьян в государственные учреждения, на имя царя, помещикам и вотчинникам. Приставными назывались грамоты, которые выдавались судом для вызова в суд сторон, они подписывались дьяком и иногда выдавалась одна по нескольким делам. Они предназначались вызывавшим в суд – недельщикам (сменялись по неделям) и ездокам в Москве и доводчикам в провинции (ст. 28–36 Судебника 1497 г.; ст. 44–50, 53, 54 Судебника 1550 г., ст. 118, 185 глава X Уложения 1649 г.<sup>3</sup>). Срочными назывались судебные документы, которые выдавались сторонам для явки в назначенный срок на суд (аналог современной судебной повестки). Они делились на **срочные простые** и **срочные отписные**. Простые срочные грамоты назначали первый срок для явки в суд, а отписные – по просьбе сторон откладывали суд, назначалась отсрочка. Допускались три срока для явки в суд сторон или их поверенных. Срочные памяти выдавались дьяком с его подписью после оплаты истцом пошлины<sup>4</sup>.

1 Хрестоматия по истории государства и права России: учеб. пособие / сост. Ю.П. Титов. М., 2005. С. 39, 108-109.

2 Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. М., 2005. С.732-734

3 Хрестоматия по истории государства и права России: учеб. пособие / сост. Ю.П. Титов. М., 2005. С. 36-37, 65, 77.

4 Беляев И.Д. Лекции по истории русского законодательства / Предисл. А. Д. Каплина / Отв. ред.



Договор скреплялся поручительством, на поруки можно было отдать насильно по распоряжению власти (ст. 117, 140, 229 глава X Уложения 1649 г.<sup>1</sup>). Необходимыми поручителями были соседи и родственники (принцип круговой поруки), что исчезло в Уложении 1649 г. Целью поруки было как представление ответчика к суду, так и обеспечение иска в случае его неявки; однако в Уложении осталась только первая цель<sup>2</sup>.

По Судебнику 1497 г. вызов в суд производился следующим образом: истец подавал в суд челобитную, в которой прописывал сумму иска, и просил выдать приставную память для вызова в суд ответчика. Челобитная принималась дьяком, который вместе с недельщиком рассматривал, стоит ли иск тех издержек, которые потребуются для вызова в суд ответчика. Для определения затрат недельщик имел таксу издержек для вызова в суд ответчика из того или другого места. Если иск стоил издержек по вызову, то дьяк получал пошлину, подписывал и отдавал недельщику приставную грамоту; если иск не стоил издержек, то приставная не выдавалась и суд отвергал этот иск. После получения приставной грамоты недельщик сам отправлялся за ответчиком или посылал за ним своего помощника. Приехав в город или волость, указанные в приставной, недельщик или его помощник представляли приставную наместнику или волостелю, а те передавали ее местному доводчику (приставу), который и приводил недельщика к ответчику. Ответчик по прочтении приставной давал недельщику поручную запись, что он явится на суд в срок. Если он не мог дать поручной записи, то недельщик арестовывал его и держал у себя до времени производства суда. Царский Судебник 1550 г. запретил недельщикам и приставам посылать за ответчиком своих родственников или знакомых и приказал каждому недельщику образовать общину ездовых (приставов помощников), которые ездили за него. Каждый недельщик при наступлении его очередной недели вместе со своими ездовыми являлся к дьяку, который, осмотрев их, записывал вместе с недельщиком в книгу. Такой порядок установили для контроля за недельщиками и их ездовыми, чтобы бороться со злоупотреблениями властью с их стороны при вызове ответчика. Приставная грамота на наместника, волостеля, тиу-

---

О. А. Платонов. М., 2011. С. 648-651.

1 Хрестоматия по истории государства и права России: учеб. пособие / сост. Ю.П. Титов. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. С. 65, 69-70, 83

2 Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. М., 2005. С. 732-734.

на и доводчика получалась недельщиком не от боярина или дьяка, а от Боярской Думы. Вызов в суд по Уложению сохранен в том виде, как и ранее, однако о ездоках уже не упоминалось<sup>1</sup>.

Договорные отношения сторон до суда и в суде постепенно отменялись, судебный процесс все более контролировался государством. Вместо вызова в суд по приставной памяти был введен вызов через **«заявную грамоту»** (ст. 100, 117, 137 глава X Уложения 1649 г.<sup>2</sup>); приставная сохранилась только для Москвы и ее окрестностей. Ответчик, неявившийся в суд по вызову по приставной – сразу обвинялся без суда; если ответчика вызывали по заявной и он давал за себя поруку, то посылались вторая и третья заявные грамоты и лишь после этого он обвинялся без суда<sup>3</sup>.

На самом суде стороны подавали **«ставочные челобитные»**: явившиеся не должны были съезжать с места производства суда под угрозой последствий. На суде по Судебнику 1550 г. И Уложению 1649 г. требовалось судоговорение сторон, речи записывались начерно подъячими, черновые списки подписывались истцом и ответчиком; подъячий переписывал судный список набело, а дьяк, сравнив белой судный список с черновыми, подписывал его; по окончании дела черновая записка подклеивалась под дело на случай нового спора<sup>4</sup>.

В розыскной форме судопроизводства стороны до суда не заключали договор; вместо приставных использовались **«записи»** (ст. 75 Судебника 1550 г.), **«заявные грамоты»** (приказ арестовать и доставить обвиняемого), **«погонные грамоты»** (приказ местным властям и соседям поймать обвиняемого). Одним из отличий являлось широкое применение поручительства взамен ареста; поручителями могли выступать родственники и члены общины (ст. 34–36 Судебника 1497 г., ст. 53, 54, 70 Судебника 1550 г.<sup>5</sup>).

При проведении «повального обыска», как вида доказательства в розыске, по **наказной памяти** обыскные люди собирались в город и по-

1 Беляев И.Д. Лекции по истории русского законодательства / Предисл. А. Д. Каплина / Отв. ред. О. А. Платонов. М., 2011. С. 648-651, 659, 662-664, 816-819

2 Хрестоматия по истории государства и права России: учеб. пособие / сост. Ю.П. Титов. М., 2005. С. 62, 65, 69.

3 Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. М., 2005. С. 732-734; Кутафин О.Е., Лебедев В.М., Семигин Г.Ю. Судебная власть в России. История. Документы. В 6 томах. Т. 1: Начала формирования судебной власти. М., 2003. С. 162-192.

4 Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. М., 2005. С. 732-734.

5 Хрестоматия по истории государства и права России: учеб. пособие / сост. Ю.П. Титов. М., 2005. С. 19; Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. М., 2005. С. 737

давали голоса лично. До 1588 г. обыскные люди были высылаемы в Москву для проверки обыска. Число обыскных людей было неопределенно: Судебник назначал 10–15 детей боярских, или 15–20 крестьян; Уставные грамоты — от 50 до 100 человек. В период Уложения различаются большой и малый повальный обыск. При обыске не должны быть ни стороны, ни их поверенные. Бланки при обыске («порозжие столбцы») были запрещены в 1691 г. Обыскной список отсылался судье. Показания большинства как правило решали дело, однако порой требовалось единогласное мнение (ст. 161 глава X, ст. 42 глава XXI Уложения 1649 г.<sup>1</sup>).

По Судебникам 1497 г. и 1550 г., Уложению 1649 г. судебное решение оформлялось в виде **правой грамоты**. Это копия с окончательного решения суда, по которому одна сторона признавалась оправданной и правой, а другая – виноватой. Правая грамота состояла из трех частей: в первой части прописывался весь ход судебного дела, все судебные доказательства, представленные в суде (грамоты, акты, показания свидетелей); во второй указывался судебный приговор; в третьей - исполнение судебного решения. К правой грамоте прикладывалась печать великого князя, боярина или наместника; она подписывалась дьяком, бывшим на суде, а писалась подьячим. В правой грамоте прописывались также имена судей от правительства и от общества, участвовавших в суде<sup>2</sup>.

*Докладные списки* по форме были схожими с правыми грамотами, однако в них не прописывалось исполнение судебного решения, только ход судебного дела и судебный приговор; они выдавались собственно для приведения решения суда в исполнение. К докладному списку прикладывалась печать судьи, решавшего дело, и он утверждался подписью дьяка, бывшего на суде.

*Судными списками* назывались бумаги, в которых прописывалось судебное дело в том порядке, как оно производилось, с допросами, показаниями сторон и их свидетелей. Это была записка, представляемая судье, по которой он и решал дело. Судный список обыкновенно прописывался в начале докладных и правых грамот.

*Бессудные грамоты* были одинаковы с правыми грамотами и докладными списками, имели ту же силу, но выдавались только одной

---

1 Хрестоматия по истории государства и права России: учеб. пособие / сост. Ю.П. Титов. М., 2005. С. 73-74, 127; Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. М., 2005. С. 737-738.

2 Беляев И.Д. Лекции по истории русского законодательства / Предисл. А. Д. Каплина / Отв. ред. О. А. Платонов. М., 2011. С. 648-651.

стороне по истечении 7 дней, на 8 день после срока, когда не было суда вследствие неявки ответчика; грамоты выдавались дьякам без доклада судье, когда дьяк, рассмотрев срочные грамоты, представленные явившейся стороной, и прождав другую сторону, выдавал бессудную грамоту за своей подписью и за печатью судьи (ст. 108, 109 глава X Уложения 1649 г.<sup>1</sup>). Неявка истца вела к прекращению иска. Все судебные издержки и пошлины оплачивал признанный виновным, хотя для вызова ответчика платил и сам истец. Уложение окончательно отменило введенные Судебником 1497 г. бессудные грамоты и даже приказало отобрать те грамоты, которые были выданы до этого, было предписано неявившегося ответчика в третий раз (срок) сразу судить<sup>2</sup>.

Приговоры по розыскным делам приводились в исполнение силами самого государства. В отношении уголовных дел право государства на наказание преступника постепенно утверждалось над правом частных истцов (потерпевших) на вознаграждение<sup>3</sup>.

Итак, законодатель стремился защитить имущие категории населения от преступных элементов посредством развития процессуальных и правоприменительных документов. Последние отражали особенности форм отечественного судебного процесса, усиление роли государства в регулировании развивавшихся общественных отношений в XV – XVII в. в.

### **Список литературы:**

1. Беляев И.Д. Лекции по истории русского законодательства / Предисл. А. Д. Каплина / Отв. ред. О. А. Платонов. М.: Институт русской цивилизации, 2011. 896 с.
2. Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. – М.: Издательский дом «Территория будущего», 2005. 800 с.
3. Кутафин О.Е., Лебедев В.М., Семигин Г.Ю. Судебная власть в России. История. Документы. В 6 томах. Т. 1: Начала формирования судебной власти. М.: «Мысль», 2003. 701 с.

---

1 Хрестоматия по истории государства и права России: учеб. пособие / сост. Ю.П. Титов. М., 2005. С. 63.

2 Беляев И.Д. Лекции по истории русского законодательства / Предисл. А. Д. Каплина / Отв. ред. О. А. Платонов. М.: Институт русской цивилизации, 2011. С. 816-819, 648-651; Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. М., 2005. С. 732-734.

3 Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. М., 2005. С. 737-738

## О ПРАКТИКЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ

**Красильникова Н. А.**, руководитель аппарата комитета Законодательного Собрания Нижегородской области по информационной политике, регламенту и вопросам развития институтов гражданского общества, старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Приволжского филиала Российского государственного университета правосудия.

**Лаврентьев А. Р.**, зав. кафедрой государственно-правовых дисциплин Приволжского филиала Российского государственного университета правосудия, директор Научно-образовательного центра Нижегородского института управления – филиала РАНХиГС, председатель научно-консультативного совета при Законодательном Собрании Нижегородской области, кандидат юридических наук, доцент.

### Аннотация

В статье описаны итоги начального этапа внедрения на территории Нижегородской области отдельных элементов системы общественного контроля, выявлены основные проблемы и сформулированы конкретные предложения по совершенствованию организации общественного контроля в Нижегородской области, в частности на уровне местного самоуправления (в городских округах и в муниципальных районах).

### Ключевые слова

Общественный контроль, система общественного контроля, государственное управление, местное самоуправление

### Abstract

The article describes the results of the initial stage of implementation on the territory of Nizhny Novgorod region individual elements of the system of public control, identified key challenges and formulated concrete proposals to improve the organization of public control in Nizhny Novgorod region, in particular at the level of local administration (in urban districts and municipal districts).

### Keywords

Social control, system social control, public administration, local administration

Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Федеральный закон «Об основах общественного контроля») придал новый импульс формированию системы общественного контроля в Российской Федерации, установив допол-

<sup>1</sup> Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4213.

нительные инструменты демократии. Впрочем, название «Об основах общественного контроля» не охватывает все возможные формы осуществления общественного контроля. В настоящее время общественный контроль регулируют три группы норм:

– нормы, прямо предусмотренные Федеральным законом «Об основах общественного контроля» и принятым в его развитие законам субъектов Российской Федерации и муниципальным правовым актам;

– нормы, исключенные из сферы правового регулирования Федерального закона «Об основах общественного контроля» (ч. 2 и 3 ст. 2): «осуществление общественного контроля за деятельностью в области обеспечения обороны страны и безопасности государства, общественной безопасности и правопорядка, за деятельностью полиции, органов следствия, прокуратуры и судов, а также за деятельностью, связанной с исполнением наказаний, контролем за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, содержанием детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, оказанием психиатрической помощи, а также на общественные отношения о выборах и референдумах, а также на общественные отношения, возникающие при осуществлении общественными инспекторами по охране окружающей среды общественного контроля по охране окружающей среды». Причем, если в случае выборов и референдумов<sup>1</sup>, деятельности, связанной с исполнением наказаний<sup>2</sup>, оказания психиатрической помощи<sup>3</sup>, общественного экологического контроля<sup>4</sup>, специальное регулирование общественного контроля предусмотрено, в отношении полиции – существенно ограничено<sup>5</sup>, то для других указанных сфер либо не предусмотрено либо требует изменения;

– нормы, не предусмотренные Федеральным законом «Об основах общественного контроля» и не исключенные из его сферы правового регулирования, но которые либо в основном согласуются с содер-

1 Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

2 Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 24. Ст. 2789.

3 См.: ст. 46 Закона Российской Федерации от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 33, ст. 1913.

4 См.: ст. 68 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

5 См.: ст. 50 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

жанием общественного контроля (например, в сферах защиты прав потребителей<sup>1</sup>, радиационной безопасности населения<sup>2</sup>, охране атмосферного воздуха<sup>3</sup>, профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних<sup>4</sup>, жилищно-коммунального хозяйства<sup>5</sup>, противодействия коррупции<sup>6</sup>, обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления<sup>7</sup>, оказания бесплатной юридической помощи<sup>8</sup>, участия граждан в охране общественного порядка<sup>9</sup>, независимой оценки деятельности государственных и муниципальных учреждений в социальной сфере<sup>10</sup>), либо являются его специальными разновидностями (например, общественный земельный контроль<sup>11</sup>, общественный контроль в сфере финансирования выплат накопительной части трудовой пенсии по старости<sup>12</sup>, общественные наблюдатели за соблюдением порядка проведения государственной итоговой аттестации<sup>13</sup>, общественный контроль за

1 О защите прав потребителей: закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 15. Ст. 766.

2 См.: ст. 12 Федерального закона от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 141.

3 См.: ст. 26 Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2222.

4 Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

5 О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства: федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 30. Ст. 3799.

6 См.: ст. 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

7 Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

8 О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации: федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6725.

9 Об участии граждан в охране общественного порядка: федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 14. Ст. 1536.

10 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования: федеральный закон от 21 июля 2014 г. 256-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4257.

11 См.: ст. 721 Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

12 Ст. 18 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 360-ФЗ «О порядке финансирования выплат за счет средств пенсионных накоплений» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 49 (ч. I). Ст. 7038.

13 Ст. 94 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. I). Ст. 7598.

соблюдением законодательства о контрактной системе в сфере закупок<sup>1</sup>). Представляется весьма значимым обстоятельством то, что базовые федеральные законы для организации государственной власти в субъектах Российской Федерации<sup>2</sup> и местного самоуправления<sup>3</sup> были «обойдены» Федеральным законом «Об основах общественного контроля», но, очевидно, предусматривают осуществление общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Более того, уверены, что не все проявления социальной активности граждан, которые фактически выступают общественным контролем, урегулированы нормами права. А поскольку в реальной жизни эта социальная активность может приобретать различные формы: от правомерных (например, самозащиты гражданских прав, «привлечения к подготовке или проведению оперативно-розыскных мероприятий с сохранением по их желанию конфиденциальности содействия органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, в том числе по контракту»<sup>4</sup>) до неправомерного поведения, то важно, организовав систему общественного контроля, дать субъектам общественного контроля дополнительные возможности и гарантии его осуществления, уверенность в эффективности общественного контроля.

Интересно, что требования к процедурам осуществления общественного контроля, предусмотренные названными выше законами, иногда существенно завышены по отношению к процедурам участия граждан в публичном управлении «общего» характера. Например, требования к итоговым документам, подготовленным по результатам общественного контроля (ст. 26 Федерального закона «Об основах общественного контроля»), намного сложнее, чем к обращениям граждан<sup>5</sup>. А процедура проведения публичных слушаний, закрепленная в

---

1 Ст. 102 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

2 Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

3 Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

4 Ст. 17 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

5 О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.



нескольких федеральных законах<sup>1</sup>, теперь имеет еще одну вариацию (ст. 25 Федерального закона «Об основах общественного контроля»).

Можно сформулировать промежуточные выводы:

1) общественный контроль существовал до принятия Федерального закона «Об основах общественного контроля» и других нормативных правовых актов по вопросам общественного контроля как одно из проявлений социальной и гражданской активности населения. Федеральным законом «Об основах общественного контроля» предусмотрены дополнительные способы (инструменты) участия граждан в публичном управлении;

2) конструктивный диалог органов власти и институтов гражданского общества возможен в «организованных» формах. В то же время, запрос не только на установление «основ общественного контроля», но и на подробное, детальное регулирование всех аспектов осуществления общественного контроля, по нашему мнению, является нецелесообразным;

3) одна из целей Федерального закона «Об основах общественного контроля» – формирование в Российской Федерации системы общественного контроля в настоящее время пока не достигнута, а лишь созданы отдельные ее элементы. Поэтому необходима дальнейшая работа по развитию института общественного контроля на всех уровнях публичного управления: федеральном, в субъектах Российской Федерации и на уровне местного самоуправления.

В развитие положений Федерального закона «Об основах общественного контроля» в Нижегородской области принят и начал действовать Закон Нижегородской области «Об общественном контроле в Нижегородской области»<sup>2</sup> (далее – Закон области «Об общественном контроле»). Важно отметить, что проект Закона Нижегородской области «Об основах общественного контроля в Нижегородской области» стал одним из примеров «опережающего» федерального законодательства регулирования, поскольку был внесен в порядке законодательной

---

1 См., например: ст. 10 Федерального закона от 5 марта 1999 г. № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг»; ст. 28 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; ст. 27 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 165-ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров»; ст. 28 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

2 Об общественном контроле в Нижегородской области: закон Нижегородской области от 22 сентября 2015 г. № 127-З // Нижегородские новости. 2015. 8 декабря.

инициативы граждан<sup>1</sup> в Законодательное Собрание Нижегородской области 26 марта 2014 года и был принят<sup>2</sup> депутатами в первом чтении 26 июня 2014 года. Понятно, что Закон области «Об общественном контроле» потребовал согласования с нормами Федерального закона «Об основах общественного контроля» и многие новации законопроекта, внесенного гражданами, не удалось реализовать. Тем не менее, правовая основа общественного контроля в Нижегородской области задана.

Теперь<sup>3</sup> Закон области «Об общественном контроле» согласуется также с Законом Нижегородской области «Об Общественной палате Нижегородской области»<sup>4</sup>, хотя первоначально, как ни странно, но именно представители Общественной палаты Нижегородской области предыдущего созыва «сопротивлялись» попытке возложить на неё полномочия по координации деятельности субъектов общественного контроля в Нижегородской области. Однако вступивший в силу с 1 января 2017 года Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации»<sup>5</sup> потребует существенного изменения норм Закона Нижегородской области «Об Общественной палате Нижегородской области» и, осмелимся предположить, очередных дискуссий о роли Общественной палаты Нижегородской области в системе общественного контроля в области.

30 июня 2017 года Законодательное Собрание Нижегородской области провело очередной (второй) «круглый стол» по теме: «О практике осуществления общественного контроля в Нижегородской области». Спустя год основные субъекты организации и общественного контроля на территории Нижегородской области собрались обсудить

1 О законодательной инициативе граждан в Законодательном Собрании Нижегородской области: закон Нижегородской области от 8 мая 2013 г. № 62-3 // Правовая среда. 2013. 23 мая.

2 О принятии в первом чтении проекта Закона Нижегородской области № 1212-5 «Об основах общественного контроля в Нижегородской области»: постановление Законодательного Собрания Нижегородской области от 26 июня 2014 г. № 1399-V.

3 См.: О внесении изменений в Закон Нижегородской области «Об общественной палате Нижегородской области» и статью 8 Закона Нижегородской области «Об общественном контроле в Нижегородской области»: закон Нижегородской области от 31 августа 2016 г. № 137-3 // Нижегородские новости. 2016. 28 октября.

4 Об Общественной палате Нижегородской области: закон Нижегородской области от 31 октября 2006 г. № 132-3 // Нижегородские новости. 2006. 11 ноября.

5 Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2016. № 26 (ч. I). Ст. 3852.

итоги работы и наметить перспективы. «Организаторов» представляли Председатель, депутаты и работники аппарата Законодательного Собрания Нижегородской области, представители органов исполнительной власти Нижегородской области, органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Нижегородской области. Субъекты общественного контроля были представлены членами Общественной палаты Нижегородской области, Общественной палаты Чувашской Республики, комиссии по общественному контролю при Общественной палате Нижегородской области, научно-консультативного совета при Законодательном Собрании Нижегородской области, общественного совета при Законодательном Собрании Нижегородской области, общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, расположенных на территории Нижегородской области, и общественных советов при органах исполнительной власти Нижегородской области и органах местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области. В дискуссии участвовали преподаватели и студенты высших учебных заведений Нижегородской области, а также представители обладающих наибольшей гражданской активностью институтов гражданского общества – члены некоммерческих организаций Нижегородской области.

В ходе «круглого стола» было отмечено, что элементы системы общественного контроля за деятельностью федеральных территориальных органов исполнительной власти и иных федеральных государственных органов созданы и с разной степенью эффективности функционируют. Например, на «круглом столе» был рассмотрен Отчет о работе общественного совета при ГУ МВД России по Нижегородской области. Совет был создан в соответствии с Указом Президента Российской Федерации «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах»<sup>1</sup> еще в 2011 году, с октября 2016 года действует уже третий состав в количестве 29 человек. Более того в структуре общественного совета создана рабочая группа по осуществлению общественного контроля над деятельностью ГУ МВД России по Нижегородской области и взаимодействию с общественными советами при ОВД области, которая в первом полугодии 2017 года осуществляла:

1 Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах: указ Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668 // Собрание законодательства РФ. 2011. № 22. Ст. 3154.

- проверки мест принудительного содержания граждан, занимаемых органами внутренних дел Нижегородской области (11 проверок);
- участие в телефонных линиях с населением и приемах граждан должностными лицами органов внутренних дел (по 1 разу);
- участие в проведении должностными лицами отчетов перед органами государственной власти и населением, а также в совещаниях органов внутренних дел (выступили с докладами на 2 совещаниях);
- мониторинг общественного мнения о деятельности органов внутренних дел региона (проведено 16 опросов с использованием интерактивных средств телекомпании «Волга», ее руководитель является заместителем председателя общественного совета при ГУ);
- участие в качестве общественных наблюдателей при обеспечении сотрудниками полиции охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий (например, митинг памяти Б.Е. Немцова, митинг, посвященный воссоединению Крыма с Россией, акция протеста против системы «Платон», митинг против террора и других массовых мероприятий);
- проведение акции «Общественный контроль», в ходе которой 34 общественных совета, созданных при территориальных органах МВД России организовали 88 мероприятий, в том числе члены общественных советов провели проверки 28 помещений для оказания государственных услуг граждан, 20 мест принудительного содержания граждан, 9 иных подразделений органов внутренних дел области. Кроме того, общественники приняли участие в 8 совещаниях, 7 прямых телефонных линиях и 9 приемах граждан руководящим составом ОВД, совместно с сотрудниками служб и подразделений территориальных органов вышли в 7 рейдов. В проведении мероприятий были задействованы 132 члена общественных советов при ОВД, 348 сотрудников органов внутренних дел региона.

Участники «круглого стола» обсудили вопросы проведения работы по внедрению общественного контроля на уровне субъекта Российской Федерации – органов государственной власти и иных государственных органов Нижегородской области. В частности, в соответствии с Положением об Общественном совете при Законодательном Собрании Нижегородской области<sup>1</sup> сформирован полный состав

1 О принятии Положения об Общественном совете при Законодательном Собрании Нижегородской области: постановление Законодательного Собрания Нижегородской области от 25 августа 2016 г. № 2332-V // Нижегородские новости. 2017. 21 апреля.

этого общественного совета<sup>1</sup> и он приступил к работе. На первом заседании помимо организационных вопросов (избрание председателя и заместителей председателя общественного совета) были сформулированы конкретные предложения в план работы совета на 2017 год и «круглый стол» стал одним из запланированных мероприятий.

При органах исполнительной власти Нижегородской области<sup>2</sup> продолжается работа по формированию общественных советов: из 36 органов – советы сформировали 25 (10 – в 2014 году, 12 – в 2015, 3 – в 2016), в состав включено от 5 до 24 членов. В органах исполнительной власти Нижегородской области проведен определенный объем работы по формированию общественных советов, размещении информации о них на сайтах соответствующих органов исполнительной власти. В то же время анализ положений об общественных советах, их составах, освещении их деятельности выявил ряд типичных проблем, в частности: 11 органов исполнительной власти не создали общественные советы; 17 органов исполнительной власти не согласовывали кандидатов в члены общественного совета с Общественной палатой Нижегородской области; значительное разнообразие правового регулирования порядка формирования (например, в составе предусмотрено от 5 до 24 членов) и деятельности общественных советов и др. Поэтому на сентябрь 2017 года намечен мониторинг «перезагрузки» общественных советов при органах исполнительной власти Нижегородской области на предмет соответствия Федеральному закону «Об основах общественного контроля», Закону области «Об общественном контроле», распоряжению Губернатора Нижегородской области от 12 февраля 2015 г. № 215-р «О создании общественных советов при органах исполнительной власти Нижегородской области».

Действующим законодательством об общественном контроле не предусмотрено формирование субъектов общественного контроля при иных государственных органах Нижегородской области, однако, следуя логике развития системы государственного и муниципального управления и содержанию государственной политики в области противодействия коррупции аппарат Уполномоченного по правам человека в Нижегород-

---

1 Об утверждении состава Общественного совета при Законодательном Собрании Нижегородской области: постановление Законодательного Собрания Нижегородской области от 30 марта 2017 г. № 180-VI.

2 Об утверждении структуры органов исполнительной власти Нижегородской области: указ Губернатора Нижегородской области от 15 октября 2014 г. № 115 // Правовая среда. 2014. 23 октября.

ской области разработал проект Положения об общественном экспертном совете при Уполномоченном по правам человека в Нижегородской области. Проект Положения был вынесен на обсуждение на различные площадки, концепция была существенно изменена и в развитие ст. 341 Закона Нижегородской области «Об Уполномоченном по правам человека в Нижегородской области»<sup>1</sup> сформирован<sup>2</sup> институт общественных помощников Уполномоченного по правам человека в Нижегородской области.

На муниципальном уровне реализация Федерального закона «Об основах общественного контроля», Закона области «Об общественном контроле» затруднена, о чем свидетельствуют такие данные: из 52 муниципальных образований главы 4 муниципальных образований не предоставили информации о деятельности общественных советов; главы 3 муниципальных образований сообщили, что в настоящее время идет работа по разработке положений об общественных советах при главах муниципальных образований; в 12 муниципальных образованиях не имеется общественного совета при главе муниципального образования, но есть общественные советы по отдельным направлениям (культура, спорт, образование, ЖКХ, межнациональные отношения); в 13 муниципальных образованиях еще до принятия нормативно-правовых документов об общественном контроле сформированы только общественно-консультативные советы, в состав которых включены лица, замещающие муниципальные должности и муниципальные служащие; в 14 муниципальных образованиях разработаны положения об общественных советах, которые требуют лишь небольшой корректировки.

По нашему мнению, подход, реализуемый при формировании системы общественного контроля на уровне муниципальных образований Нижегородской области, не в полной мере отвечает требованиям законодательства. Основной акцент в настоящее время сделан на формирование общественных советов при органах местного самоуправления. Однако ч. 3 ст. 13 Федерального закона «Об основах общественного контроля» общественные советы при органах местного самоуправления не относит к обязательным субъектам общественного контроля. А вот, общественные советы (палаты) муниципальных об-

---

1 Об Уполномоченном по правам человека в Нижегородской области: закон Нижегородской области от 9 января 2004 г. № 3-3 // Нижегородские новости. 2004. 21 января.

2 Об утверждении Положения об общественных помощниках Уполномоченного по правам человека в Нижегородской области: распоряжение Уполномоченного по правам человека в Нижегородской области от 30 мая 2016 г. № 19.

разований, напротив, в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 9 Федерального закона «Об основах общественного контроля», являются обязательными.

Кроме того, следует учитывать, что на 1 июля 2017 года в каждом из 389 муниципальных образований Нижегородской области (17 городских округов, 35 муниципальных районов, 283 сельских и 54 городских поселения) созданы органы местного самоуправления, из которых только статус юридического лица имеют 745 органов местного самоуправления (152 – представительные органы, 18 – контрольно-счетных органов, остальные – местные администрации во всех муниципальных образованиях и в некоторых из них – обособленные структурные подразделения местных администраций), следовательно, количество общественных советов должно исчисляться сотнями! Но в некоторых сельских поселениях общественные советы при органах местного самоуправления объективно не смогут быть созданы.

Именно поэтому Законом области «Об общественном контроле» предусмотрена (п. 3 ч. 1 ст. 5 и ч. 1 ст. 9) необходимость создания общественных советов (палат) только в муниципальных образованиях, имеющих статус городского округа и муниципального района, на уровне городских и сельских поселений такой субъект общественного контроля не является обязательным (ч. 2 ст. 9). Однако только несколько городских округов и муниципальных районов Нижегородской области верно поняли и применили норму Закона области «Об общественном контроле». Например, только 21 июня 2016 г. решением городской Думы города Нижнего Новгорода утверждено Положение об Общественной палате города Нижнего Новгорода (заметим, с крайне сложной процедурой формирования и несколько запутанным порядком деятельности), а формирование намечено на сентябрь 2017 года.

Более того, поскольку к основным субъектам общественного контроля на муниципальном уровне в соответствии с Законом области «Об общественном контроле» отнесены общественные советы (палаты) городских округов и муниципальных районов, а к производным (созданным основными субъектами) отнесены общественные инспекции и группы общественного контроля (ст. 12 Закона области «Об общественном контроле»), то отсутствие «первичного» звена (инструмента) общественного контроля по сути ограничивает право населения на участие в осуществлении общественного контроля при помощи «производных» инструментов.

Изучение правовых актов и обобщение практики общественно-го контроля на муниципальном уровне позволило выявить некоторые актуальные в настоящее время проблемы в организации общественно-го контроля на территории Нижегородской области:

1) роль и значение общественного контроля на муниципальном уровне недооценены как органами местного самоуправления, так и гражданами;

2) отсутствие либо несистемность правового регулирования деятельности субъектов общественного контроля на муниципальном уровне;

3) на муниципальном уровне сформированы не все предусмотренные законодательством субъекты общественного контроля;

4) накоплен незначительный объем практики реализации общественного контроля на муниципальном уровне для обобщения проблем, выработки возможных путей их разрешения;

5) обучение субъектов общественного контроля либо не ведется, либо осуществляется стихийно, поэтому недостаточно экспертов, обладающих надлежащими навыками участия в осуществлении общественного контроля;

6) взаимодействие между субъектами общественного контроля пока не отлажено должным образом при том, что желающих возглавить систему общественного контроля, организовать других на эту деятельность, в том числе на муниципальном уровне, предостаточно.

В целях разрешения указанных проблем по итогам «круглого стола» была разработана резолюция, в которой участники встречи отметили необходимость дальнейшего совершенствования института общественного контроля на территории Нижегородской области с целью создания системы общественного контроля, для чего было рекомендовано:

Законодательному Собранию Нижегородской области:

– обобщить лучшие практики деятельности общественных советов при органах исполнительной власти Нижегородской области и общественных советов (палат) муниципальных образований Нижегородской области;

Правительству Нижегородской области:

– провести анализ составов общественных советов при органах исполнительной власти на предмет соответствия их требованиям ст. 13 Федерального закона «Об основах общественного контроля»;



– проводить ежегодные встречи с председателями общественных советов, с целью развития взаимодействия с общественными советами при исполнительных органах государственной власти области;

– создать на официальном сайте Правительства области раздел «Общественные советы», освещающего деятельность всех общественных советов, созданных при органах исполнительной власти Нижегородской области;

– обеспечить максимальную открытость информации о деятельности общественных советов, используя ресурсы СМИ, информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в т.ч. возможности информационных технологий (например, видеоконференции, форумы и т.п.);

– активнее вовлекать в деятельность общественных советов представителей молодежных организаций;

– практиковать обмен опытом в деятельности общественных советов при органах исполнительной власти Нижегородской области и территориальных федеральных органах власти;

#### Общественной палате Нижегородской области:

– способствовать координации деятельности общественных палат (советов) муниципальных образований Нижегородской области;

– организовать методическую помощь органам местного самоуправления Нижегородской области по созданию при них общественных палат (советов);

– ввести практику заслушивание на заседаниях Совета Общественной палаты Нижегородской области отчетов общественных советов при исполнительных органах государственной власти Нижегородской области, общественных палат (советов) муниципальных образований Нижегородской области;

– систематизировать лучшие практики общественных советов при органах исполнительной власти Нижегородской области и общественных советов (палат) муниципальных образований Нижегородской области, составить реестр типичных недостатков;

– расширить роль научного сообщества в научно-методическом обеспечении общественного контроля;

#### Общественным советам при органах исполнительной власти Нижегородской области и органах местного самоуправления:

– обеспечить максимальную открытость информации о деятельности общественных советов, используя ресурсы СМИ, информационно-

телекоммуникационной сети «Интернет», в т.ч. возможности информационных технологий (например, видеоконференции, форумы и т.п.);

- расширить спектр форм общественного контроля, включая общественные обсуждения, общественный мониторинг, общественные (публичные) слушания, круглые столы и т.д.;

- активнее использовать при осуществлении общественного контроля ресурсы взаимодействия с правозащитными, религиозными, общественными и иными некоммерческими организациями, в том числе с профессиональными объединениями предпринимателей, независимыми от органов исполнительной власти Нижегородской области экспертами и представителями заинтересованных общественных организаций, а также непосредственно с гражданами;

- ввести практику организации и проведения совместных межведомственных заседаний общественных советов в целях более эффективного и компетентного решения вопросов;

- практиковать приглашения на заседания общественных советов представителей институтов гражданского общества, не являющихся членами общественных советов и руководителей органов исполнительной власти;

- систематически и заблаговременно информировать средства массовой информации о предстоящих заседаниях общественных советов.

#### Органам местного самоуправления:

- сформировать общественные палаты (советы) муниципальных образований Нижегородской области;

- включить в уставы муниципальных образований нормы, предусматривающие формирование субъектов общественного контроля;

- содействовать развитию системы общественных советов при органах местного самоуправления.

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АРБИТРАЖНЫХ УПРАВЛЯЮЩИХ ПО ВЫЯВЛЕНИЮ ФАКТОВ ПРОТИВОПРАВНОГО ПОВЕДЕНИЯ КОНТРОЛИРУЮЩИХ ДОЛЖНИКА ЛИЦ

**Леонов А. И.**, доцент кафедры судебной бухгалтерии и бухгалтерского учета Нижегородской академии МВД России, кандидат юридических наук.

**Пчелкин А. В.**, доцент кафедры Гражданского права и гражданского процесса факультета права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат юридических наук, доцент.

### Аннотация

Статья посвящена анализу правовой регламентации деятельности арбитражного управляющего по выявлению фактов совершения контролирующими должника лицами правонарушений связанных с банкротством, и выработке на его основе отдельных рекомендаций по совершенствованию законодательства.

### Ключевые слова

Арбитражный управляющий, контролирующее должника лицо, преднамеренное банкротство, фиктивное банкротство, ответственность контролирующих должника лиц

### Abstract

The article is devoted to the analysis of the legal regulation of the activities of the arbitration manager in order to identify the facts of committing the offenses related to bankruptcy by the persons supervising the debtor and to develop on its basis certain recommendations for improving legislation

### Keywords

Bankruptcy commissioner, controlling person of the debtor, deliberate bankruptcy, fictitious bankruptcy, responsibility of the controlling person of the debtor.

Как показывает анализ официальной статистики, ежегодно более 10 тысяч юридических лиц признаются несостоятельными (банкротами). На первый взгляд может показаться, что это нормальный процесс очищения от нездоровых элементов. Однако настораживают следующие факты.

Во-первых, более половины принимаемых арбитражными судами к производству дел о банкротстве прекращается в связи с отсутствием у должника имущества, из которого должны финансироваться процедуры банкротства. Следовательно, кредиторы таких должников,

практически не имеют никаких шансов на взыскание кредиторской задолженности.

Во-вторых, только треть кредиторов в результате конкурсного производства получает какие-либо причитающиеся суммы с должника. Причем, даже для тех, кому удалось попасть в число таких «счастливиц», степень удовлетворения требований является достаточно низкой (только 6% кредиторов получают удовлетворение в полном объеме).

Данные факты свидетельствуют о не вполне справедливом перераспределении финансовых ресурсов среди экономических субъектов. Причины могут быть различными. Некоторые из них естественным образом вписываются в рыночную модель экономики, где существуют разнообразные риски. Но, как показывает практика, нередки случаи, когда такое перераспределение носит противоправный характер и связано с поведением контролирующих должника лиц.

О том, что такие факты - не редкость, могут свидетельствовать следующие цифры. Так, в 2015 году было зарегистрировано 279 преступлений, связанных с банкротством, в 2016 – 274, в первом полугодии 2017 – 168<sup>1</sup>. За доведение до банкротства и неисполнение обязанности по подаче в арбитражный суд заявления должника арбитражными судами, только в первом квартале 2017 года привлечено к субсидиарной ответственности 279 лиц. Но это лишь те факты, которые стали известны, остается и латентная составляющая. Полагаем, что существуют все основания считать ее значительной. Следовательно, имеется необходимость более глубокого выявления таких фактов с целью последующего привлечения виновных лиц к юридической (уголовной, административной, гражданско-правовой) ответственности.

Как показывает анализ действующего законодательства, основные шаги по борьбе с негативными явлениями, связанными с банкротством, предпринимаются в таком направлении, как совершенствование законодательства об ответственности. Это проявлялось, в частности, в следующем:

а) уточнение составов фиктивного и преднамеренного банкротства и изменение санкций за них;

б) уточнение отдельных составов неправомерных действий при банкротстве и изменение санкций за них, дополнение УК и КоАП новыми составами неправомерных действий при банкротстве;

<sup>1</sup> По данным ФКУ «Главный информационно-аналитический центр» МВД России. См.: Официальный сайт МВД РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://mvd.ru/>. (Дата обращения: 01.10.2017).

в) изменение норм Федерального закона от 26 октября 2002 года №127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»<sup>1</sup> (далее – закон о банкротстве), устанавливающих гражданско-правовую ответственность контролирующих должника лиц и порядок привлечения к ней.

Так, Федеральный закон от 29 июля 2017 года №266-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)»<sup>2</sup> был дополнен Главой III.2 «Ответственность руководителя должника и иных лиц в деле о банкротстве» (ранее нормы об ответственности контролирующих должника лиц помещались в одной статье - статье 10). Новая глава закона о банкротстве включает 13 статей, которые более детально описывают признаки, указывающие на противоправный характер деяний, в том числе устанавливают презумпции (например, презумпции того, что лицо является контролирующим должника (п.4 ст.61.10), презумпции невозможности полного погашения требований кредиторов вследствие действия и (или) бездействия контролирующего должника лица (п.2 ст.61.11)), более подробно регламентируют порядок привлечения лиц к ответственности.

Безусловно, такие шаги необходимы на пути борьбы с использованием субъектами, контролирующими юридическое лицо, банкротства для достижения противоправных целей и уменьшения вреда, причиняемого кредиторам. Однако, есть еще одно направление, по которому должно идти законодательное регулирование и которое, на наш взгляд, в последнее время находится в забвении. Речь идет о деятельности по выявлению фактов совершения контролирующими должника лицами противоправных деяний.

Данные факты могут быть выявлены в процедурах банкротства, благодаря получению доступа к информации о финансово-экономической деятельности должника и в первую очередь таким лицом, участвующим в деле о банкротстве, как арбитражный управляющий. Уже при введении наблюдения в срок, не превышающий пятнадцати дней с момента назначения, временному управляющему должны быть представлены бухгалтерские и иные документы, отражающие экономическую деятельность должника за три года до введения наблюдения. (п.3.2 ст.64).

В настоящее время, в обязанность арбитражного управляющего вменяется лишь выявление признаков преднамеренного и фиктивно-

1 Собрание законодательства РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

2 Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (Дата обращения: 30.07.2017).

го банкротства и фактов нарушения обязанности по подаче заявления должника в арбитражный суд (п.2 ст.20.3 закона о банкротстве). Ранее, до введения в действие Федерального закона от 30.12.2008 №296-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)»<sup>1</sup> арбитражный управляющий в соответствии с п.4 ст.24 закона о банкротстве был обязан выявлять признаки преднамеренного и фиктивного банкротства, а также такие обстоятельства, как:

- подача заявления должника при наличии возможности удовлетворить требования кредиторов в полном объеме или не принятие мер по оспариванию необоснованных требований заявителя (ответственность за данное деяние устанавливалась п.3 ст.10);

- доведение до банкротства (ответственность за данное деяние устанавливалась п.4 ст.10).

На настоящий момент неохваченными обязанностью арбитражного управляющего по выявлению остаются факты совершения неправомерных действий при банкротстве, ответственность за которые установлена ст.195 УК РФ и ст.14.13 КоАП РФ, а также факты совершения деяний, за которые ответственность предусмотрена статьями 61.11, 61.13, 61.20 закона о банкротстве.

Такое ограничение обязанности по выявлению правонарушений представляется не обоснованным и не в полной мере согласующимся с иными положениями закона о банкротстве. Так, законодатель возлагает на арбитражного управляющего обязанность по анализу финансового состояния должника и результатов его финансовой, хозяйственной и инвестиционной деятельности, также он устанавливает обязанность в случае выявления признаков административных правонарушений и (или) преступлений сообщать о них в органы, к компетенции которых относятся возбуждение дел об административных правонарушениях и рассмотрение сообщений о преступлениях. Применительно к правонарушениям, ответственность за которые предусмотрена Главой III.2, за арбитражным управляющим закрепляется право обращаться в арбитражный суд с заявлением о привлечении контролирующих должника лиц к ответственности. Следовательно, логично предположить, что законодателем осознается возможность выявления арбитражным управляющим в ходе осуществления возложенных на него полномочий фактов совершения контролируемыми должником лицами правонарушений.

---

1 Собрание законодательства РФ. 2009. № 1. Ст. 4.

Полагаем, что нет никаких препятствий по законодательному возложению на арбитражного управляющего обязанности по выявлению любых правонарушений со стороны контролирующих должника лиц. В этой связи, считаем целесообразным внести в закон о банкротстве следующие изменения:

1) абзац 9 пункта 2 статьи 20.3 изложить в следующей редакции: « факты совершения контролируемыми должника лицами правонарушений, за которые установлена уголовная и административная ответственность, а также ответственность в соответствии с положениями Главы III.2 настоящего закона»;

2) абзац 11 пункта 2 статьи 20.3 признать утратившим силу.

Установление обязанности по выявлению фактов совершения противоправных деяний целесообразно сопровождать регламентацией такой деятельности. На настоящий момент, регламентации подверглась лишь деятельность арбитражного управляющего по выявлению фактов фиктивного и преднамеренного банкротства.

Закон о банкротстве предусматривает, что такая деятельность осуществляется в порядке, установленном федеральными стандартами, которые разрабатываются национальным объединением саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и утверждаются регулирующим органом (в настоящее время, данную функцию выполняет Росреестр<sup>1</sup>). В соответствии с п.14 ст. 4 Федерального закона от 30 декабря 2008 года №296-ФЗ, до разработки федеральных стандартов и их утверждения применяются федеральные стандарты, разработанные и утвержденные регулирующим органом, а также изданные до дня вступления в силу настоящего Федерального закона нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации и нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти.

В период, когда полномочия по разработке и утверждению правил профессиональной деятельности арбитражных управляющих принадлежали Правительству РФ, Постановлением от 27 декабря 2004 года №855<sup>2</sup> были утверждены Временные правила проверки арбитражным управляющим наличия признаков фиктивного и преднамеренного банкротства (далее – Временные правила), которые продолжают действовать до настоящего момента.

1 См.: п.5.3.1(1) Постановления Правительства РФ от 05 июня 2008 года №437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 24. Ст. 2867.

2 Собрание законодательства РФ. 2004. № 52 (часть 2). Ст. 5519.

В соответствии с временными правилами, исследуемым на предмет наличия признаков фиктивного и преднамеренного банкротства, является период не менее 2 лет, предшествующих возбуждению производства по делу о банкротстве, а также период проведения процедур банкротства. Для проведения анализа исследуются учредительные, учетные и иные документы отражающие факты финансово-хозяйственной деятельности, а также нормативные правовые акты, регулирующие деятельность должника.

Временными правилами предусмотрено, что деятельности, направленной непосредственно на выявление признаков преднамеренного, либо фиктивного банкротства предшествует проведение анализа значений и динамики коэффициентов, характеризующих платежеспособность должника. Такой анализ проводится в соответствии с Правилами проведения арбитражным управляющим финансового анализа, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 25 июня 2003 года №367<sup>1</sup>.

Характеризующими платежеспособность должника выступают следующие коэффициенты:

- коэффициент абсолютной ликвидности;
- коэффициент текущей ликвидности;
- показатель обеспеченности обязательств должника его активами;
- степень платежеспособности по текущим обязательствам.

Коэффициенты рассчитываются поквартально не менее чем за 2-летний период, предшествующий возбуждению производства по делу о несостоятельности (банкротстве), а также за период проведения процедур банкротства. Расчету подвергается как сами коэффициенты, так и динамика их изменения.

К выявлению признаков преднамеренного банкротства арбитражный управляющий приступает, когда в результате анализа значений и динамики коэффициентов, характеризующих платежеспособность должника установит, что значения двух или более коэффициентов значительно ухудшились.

В соответствии с п.7 Временных правил под существенным ухудшением значений коэффициентов понимается такое снижение их значений за какой-либо кварталный период, при котором темп их снижения превышает средний темп снижения значений данных показателей в исследуемый период.

---

1 Собрание законодательства РФ. 2003. № 26. Ст. 2664.



С целью выявления признаков преднамеренного банкротства арбитражный управляющий проводит анализ сделок должника и действий (бездействий) органов управления должника. Временные правила исходят из того, что о наличии признаков свидетельствуют факты их несоответствия законодательству Российской Федерации, в том числе факт заключения или исполнения сделок на условиях, не соответствующих рыночным, и наличие причинно-следственной связи между ними и фактами возникновения или увеличения неплатежеспособности и причинения реального ущерба должнику в денежной форме.

При этом, к сделкам, заключенным на условиях, не соответствующих рыночным условиям, Временные правила относят:

а) сделки по отчуждению имущества должника, не являющиеся сделками купли-продажи, направленные на замещение имущества должника менее ликвидным;

б) сделки купли-продажи, осуществляемые с имуществом должника, заключенные на заведомо невыгодных для должника условиях, а также осуществляемые с имуществом, без которого невозможна основная деятельность должника;

в) сделки, связанные с возникновением обязательств должника, не обеспеченные имуществом, а также влекущие за собой приобретение неликвидного имущества;

г) сделки по замене одних обязательств другими, заключенные на заведомо невыгодных условиях касающихся, в частности цены имущества, работ и услуг, вида и срока платежа по сделке.

Что касается выявления признаков фиктивного банкротства, то п.11 Временных правил установлено, что оно производится при условии возбуждения производства по делу о банкротстве по заявлению должника и осуществляется посредством анализа значений и динамики коэффициента абсолютной ликвидности, коэффициента текущей ликвидности, показателя обеспеченности обязательств должника его активами, а также степени платежеспособности по текущим обязательствам должника. Если выясняется, что у должника имелась возможность удовлетворить в полном объеме требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) об уплате обязательных платежей без существенного осложнения или прекращения хозяйственной деятельности, делается вывод о наличии признаков фиктивного банкротства должника.

В случаях, когда для установления признаков преднамеренного и фиктивного банкротства необходимы специальные познания, арбитражный управляющий в соответствии с п.2 ст.34 закона о банкротстве вправе обратиться в арбитражный суд с ходатайством о назначении экспертизы. В первую очередь, речь может идти о назначении судебно-бухгалтерской экспертизы, посредством которой, в частности, можно решить такие задачи, как: установление активов, достаточных для погашения задолженности; определение отраженных в учетной документации признаков сокрытия и отчуждения имущества; установление искусственного занижения балансовой стоимости имущества организации, занижения полученной выручки (прибыли) организацией в результате успешной хозяйственной деятельности; установление необоснованного перевода денежных средств со счета организации; определение искусственно созданных несоответствий в доходах и расходах должника, влияющих на его доходность; определение искусственно созданных несоответствий в доходах и расходах должника, влияющих на обеспеченность его активами; определение финансового состояния должника; установление влияния внесенных в бухгалтерский учет искажений на качественные (количественные) показатели хозяйственной деятельности организации; восстановление отсутствующих бухгалтерских документов; восстановление отчетности и регистров бухгалтерского учета. В отдельных случаях могут быть использованы возможности специалистов (экспертов) иных направлений<sup>1</sup>.

Результаты деятельности арбитражного управляющего по выявлению фактов преднамеренного и фиктивного банкротства отражаются им в Заключении, требования к содержанию которого установлены п.14 Временных правил. Если арбитражным управляющим признаки преднамеренного или фиктивного банкротства не обнаружены, Заключение представляется собранию кредиторов и арбитражному суду. Если такие признаки обнаружены, то в зависимости от ущерба Заключение направляется либо только в органы предварительного расследования (при крупном ущербе), либо собранию кредиторов, в арбитражный суд и Росреестр (если ущерб менее крупного).

---

1 Леонов А.И. Использование органами внутренних дел экономической информации при выявлении преднамеренных банкротств // Экономика, право, образование: региональный аспект сборник научных трудов IX межвузовской научно-практической конференции. Вып. 9 /под ред. Е.С. Усовой [Электронное издание]. Моск. ун-т им. С.Ю. Витте; ф-л Моск. ун -та им. С.Ю. Витте г. Н.Новгороде. М.: изд. ЧОУВО «МУ им. С.Ю. Витте», 2015. С. 291.

В последнее время неоднократно отмечалось, что утвержденные Правительством РФ Правила проведения арбитражным управляющим финансового анализа и Временные правила устарели, не соответствуют духу и требованиям времени. Так, в качестве основных недостатков первых указывается на несоответствие тем изменениям, которые вносились, в первую очередь, в законодательство о несостоятельности (банкротстве) и о бухгалтерском учете, низкую эффективность использования для анализа преимущественно данных бухгалтерского учета и отчетности (реальные данные могут умышленно искажаться, либо умалчиваться), недостаточность анализа финансовой и инвестиционной деятельности, недостаточность используемого инструментария и трудности его применения<sup>1</sup>.

После введения в действие Федерального закона от 30 декабря 2008 года №296-ФЗ была начата работа по подготовке федерального стандарта проведения арбитражным управляющим финансового состояния должника. Первоначально проект такого стандарта готовился группой специалистов под руководством А.Н. Ряховской, но предложенный данной группой проект не был принят. В 2015 году началась работа по подготовке нового проекта. В этот раз, была создана группа под руководством А.З. Бобылевой. Данной группой предлагается также пересмотреть правила проверки наличия признаков фиктивного и преднамеренного банкротства. Указывается на то, что при разработке новых правил необходимо сузить число и пересмотреть состав показателей для расчета, уделить больше внимания выявлению внешних и внутренних факторов ухудшения финансового состояния и анализу сделок должника, совершенных в период подозрительности (предполагается, что при таком анализе должны выявляться сделки по приобретению неликвидных активов, по выводу денежных средств, связанные с манипулированием с ценами, привлечением заемных средств под завышенный процент у дружественных организаций, накоплением средств в дебиторской задолженности).

Полагаем, что необходимо наряду с этим проработать вопрос о возможности разработки правил, разъясняющих порядок использования данных о финансово-экономическом состоянии должника, полученных в ходе анализа, проводимого арбитражным управляющим, в

---

<sup>1</sup> См., например: Бобылева А. Проект федерального стандарта проведения арбитражным управляющим финансового состояния должника // Эффективное антикризисное управление. 2016. № 2(95). С. 43-47

целях выявления совершения контролирующими должника лицами иных правонарушений. Такие правила могли бы стать юридически закреплённой методической основой для деятельности арбитражных управляющих по выявлению фактов противоправного поведения контролирующего должника лиц, что позволило бы существенно повысить эффективность борьбы с такими правонарушениями и снизить их вредные последствия, тем самым защитить интересы кредиторов.

#### **Список литературы:**

1. Бобылева А. Проект федерального стандарта проведения арбитражным управляющим финансового состояния должника // Эффективное антикризисное управление. 2016. № 2(95). С. 43-47.
2. Леонов А.И. Использование органами внутренних дел экономической информации при выявлении преднамеренных банкротств // Экономика, право, образование: региональный аспект сборник научных трудов IX межвузовской научно-практической конференции. Вып. 9 /под ред. Е.С. Усовой [Электронное издание]. Моск. ун-т им. С.Ю. Витте; ф-л Моск. ун -та им. С.Ю. Витте в г. Н.Новгороде. М.: изд. ЧОУВО «МУ им. С.Ю. Витте», 2015. С. 288-292.

## К ВОПРОСУ О НОРМАНДСКОМ ЭЛЕМЕНТЕ ОБЫЧАЯ ВАЛЛИЙСКОЙ МАРКИ.

**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.**, магистрант 2 курса факультета права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

### Аннотация

Статья посвящена анализу процесса нормандской колонизации Валлийской Марки и определению роли нормандского права при формировании Обычая Валлийской Марки. Особое внимание уделено исследованию отдельных примеров рецепции нормандского городского права в городах Валлийской Марки.

### Ключевые слова

Валлийская Марка; Обычай Марки; Бретеиль; Нормандские кутюмы; нормандское завоевание Англии; лорды Марки.

### Abstract

Authors investigate the Norman colonization of the March of Wales and of the role of Norman laws and customs in this process. Special attention is drawn to the examples of the reception of Norman burghal customs during the formation of the Law of the March.

### Keywords

March of Wales; Breteuil; Law of the March; burghal custom; Custom of Norman frontier; Norman Conquest of England; Marcher lords.

Образование марок как особых пограничных областей было характерной чертой государственного строительства в период средневековья. Валлийская Марка представляла собой военно-административные образования на западной границе Английского королевства после завоевания Англии в 1066 г. Для укрепления своей власти на приграничных с Уэльсом территориях и защиты земель от валлийских нападений Вильгельм Завоеватель пожаловал земли на границе с Уэльсом трём баронам: Уильяму Фицосберну (граф Херефорд), Роджеру Монтгомери (граф Шрусбери), Гуго д'Авраншу (граф Честер). Лорды Марки и их вассалы были наделены значительными правами и привилегиями, в том числе связанными с самостоятельным ведением военных действий на пограничных землях и строительством замков на захваченных территориях. Военное назначение марок в рассматри-

ваемый период сомнению не подвергалось. Согласно Гиральду Камбрийскому, пограничные территории «...были ближе всего к врагам и назывались марками, хотя им более подходит имя «земли Марса» в честь бога войны»<sup>1</sup>.

На территории Валлийской Марки действовало особое право, отличающееся от английских и валлийских норм — Обычай Марки, — представлявшее собой своеобразный синтез нормандских, валлийских и английских правовых норм.

Нормандское право оказало влияние на формирование Обычая Валлийской Марки в нескольких аспектах. По утверждению Р. Дэвиса право Марки по форме являлось кутюмным («droit coutumier»): неписанные правила и обычаи сохранялись волей англо-нормандских лордов Марки, судебными прецедентами и общинной памятью народа<sup>2</sup>. Некоторые из обычаев забывались, другие вытеснялись при рецепции правовых установлений или изменялись лордами Марки. Вместе с тем, несмотря на отсутствие статичной системы права, Обычай Марки представлял собой более архаичные установления по сравнению с валлийским и английским правом. Обычаи Марки никогда не подвергались систематизации. В свою очередь, нормандское кутюмное право в XIII в. получило письменную форму. Первое собрание нормандских кутюмов «Древние обычаи» («Très ancien coutumier»)<sup>3</sup> было создано на латинском языке около 1200 г., второй сборник – «Summa de legibus in curia laicali»<sup>4</sup> – появился примерно между 1230 и 1250 гг., когда Нормандия находилась под контролем французской короны. Нормандские пограничные территории<sup>5</sup>, часто рассматриваемые исследователями в качестве Нормандской Марки, имели собственные кутюмы, отличные от кутюмов Нормандии. Более того, кутюмное право нормандских пограничных земель, в отличие от права других пограничных территорий средневековых государств, имело важную особенность – его распространение было связано с территорией марки, а не с этнической или социальной принадлежностью обращающегося за правовой защитой лица. Здесь следует обратиться к теории «территориальной» и «персо-

1 Giraldi Cambrensis Opera / ed. by J. S. Brewer, J.F. Dimock, G.F. Warner. London, 1861. Vol. 5, p. 391.

2 Davies R.R. The Law of the March // Welsh History Review. 1970. Vol. 5. № 1. P. 6-7.

3 Le Très ancien Coutumier de Normandie / ed. by E.J. Tardif. Rouen, 1882. In 2 vol.

4 Summa de legibus Normannie in curia laicali, ou Coutumier latin de Normandie / ed. by F. Simon. 1896. 395 p.

5 См. например: Lieberman M. The Medieval «Marches» of Normandy and Wales // The English Historical Review. 2010. Vol. 125. No. 517. P. 1357-1381.

нальной» основы средневекового права<sup>1</sup>. Право Нормандской Марки может быть отнесено к «территориальным» обычаям, когда принадлежность лица к определенной социальной группе или народности не имела значения. На территории графств Валлийской Марки подобной ассимиляции не произошло – несмотря на то, что Великая Хартия Вольностей указывает на территориальный принцип распространения и применения Обычая Марки<sup>2</sup>, в большинстве графств Марки в отношении валлийцев и англичан могли использоваться положения валлийского и английского права соответственно. После завоевания Англии в 1066 г. французские переселенцы также могли пользоваться собственными обычаями и установлениями.

Вместе с тем, территориальная основа Обычая Валлийской Марки также имела место и выражалась в том, что каждое графство Марки пользовалось собственными обычаями и установлениями. В этой связи интерес представляют так называемые «Дни Марки», во время которых разрешались споры между графствами Марки, а впоследствии рассматривались судебные дела, в которых сторонами спора были жители разных графств<sup>3</sup>. Также распространение получил заимствованный валлийский обычай *arddel* (англ. «*avowry*» – «признание»), в соответствии с которым лорд Марки был вправе за определенную плату принять под свою юрисдикцию человека, формально не являющегося держателем земли в графстве данного лорда<sup>4</sup>. Использовалась и процедура отречения (*disclaimer*), когда человек в ходе судебного процесса мог отречься от владения лорда Марки – в результате рассмотрение дела завершалось, так как юрисдикция суда лорда этого графства более не распространялась на данное лицо<sup>5</sup>.

Валлийская Марка стала областью, которая после завоевания Англии в 1066 г. подверглась наиболее заметной норманизации по сравнению с другими регионами<sup>6</sup>. Одним из инструментов освоения англо-нормандскими лордами новых земель стало строительство и развитие

1 Power D. *The Norman Frontier in the Twelfth and Early Thirteenth Centuries*. Cambridge, 2004. P. 176.

2 *Chartes des libertés anglaises (1100-1305)* / ed. by C. Bémont. Paris, 1892. P. 36.

3 Davies R.R. *The Age of Conquest: Wales 1063-1415*. NY: OxfordUniversityPress, 2006. P. 285-286; Волкова Е.С. Англия и Уэльс в XIV веке: дисс. ... канд. истор. наук. М., 2001. С. 96-97.

4 Ellis S.G., Maginn C. *The Making of the British Isles: The State of Britain and Ireland, 1450-1660*. NY: Routledge, 2014. P. 73; Jones S.R., Smith. J.T. *The houses of Breconshire* // *Brycheiniog*. 1968/1969. Vol. 13. P. 13.

5 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.

6 Morgan J. F. *England under the Norman Occupation*. Edinburgh, 1858. P. 87

городов в целях экономического подчинения населения, которое изначально было враждебно настроено по отношению к нормандцам<sup>1</sup>. Важным шагом в процессе городской колонизации Марки стало создание нормандских пригородов в уже существующих английских поселениях: около замка формировался так называемый Frankville, где проживали французские горожане.

Новые поселения имели несколько отличительных черт, способствовавших в том числе влиянию нормандского права на развитие Обычая Марки<sup>2</sup>. В первую очередь, экономическая основа английских поселений имела преимущественно аграрный характер, в то время как торговле отводилось не столь значительное место. Нормандские переселенцы получили небольшие и неплодородные участки земель, что стимулировало их заниматься торговлей и ремеслом<sup>3</sup>.

Второе главное отличие заключалось в том, что каждая часть пригорода руководствовалась собственными обычаями и установлениями. Английское право продолжало действовать в рамках свобод и привилегий, которые английские поселенцы получили при англосаксонских правителях, в то время как нормандские колонисты использовали обычаи нормандских городов. Таким образом, немаловажную роль в процессе колонизации Валлийской Марки сыграло городское право: жалование лордами Марки свобод и привилегий жителям небольших городских поселений привлекало новых колонистов, в том числе с континента<sup>4</sup>.

В качестве одной из особенностей рецепции права нормандских городов можно назвать заимствование прав и привилегий множества новых городских поселений из одного источника – на формирование нормандского элемента Обычая Марки оказала влияние рецепция права нормандского г. Бретейль в XI–XIII вв.

О содержании некоторых положений права г. Бретейль можно говорить исходя из нормандских и английских источников, так как письменных источников права г. Бретейль до наших дней не сохранилось. При этом сложность в восстановлении положений права Бретейля представляют особенности создания городских хартий XI–XIII вв. в Английском королевстве и Валлийской Марке: в хартии вновь создан-

---

1 Pounds N. J. G. *The Medieval City*. Westport, 2005. P.175.

2 Nelson L. H. *The Normans in South Wales, 1070-1171*. University of Texas Press, 1966. P. 168.

3 Ibid. 169.

4 Holden B. W. *Lords of the Central Marches: English Aristocracy and Frontier Society, 1087-1265*. N. Y., 2008. P. 36.



ного города могли содержаться установления, заимствованные из хартий нескольких городов<sup>1</sup>. К тому же, если исходить из содержания прав и свобод городов, заимствовавших право Бретеяля, то представляется логичным вывод о различном смысловом наполнении сочетания «leges Britolii» в каждом случае, несмотря на отсылку к одному источнику<sup>2</sup>. Подобный партикуляризм в целом характерен для Обычая Марки, представлявшего собой не единую правовую систему, а совокупность правовых норм, обычаев и прецедентов графств Валлийской Марки. Кроме того, долгое время в английских исследованиях существовала гипотеза, согласно которой первоначальным источником городского права английских городов и городов Валлийской Марки считалось право г. Бристоль<sup>3</sup> из-за неверного толкования топонима «Britolium».

Первое упоминание о нормандском городе Бретеиль относится к 1054 г.<sup>4</sup>. В 1060 г. Вильгельм, герцог Нормандии, построил в Бретеиле замок и передал его под управление своего родственника и сенешаля Уильяма Фицосберна<sup>5</sup>. После завоевания Англии Фицосберн стал графом Херефордом, при этом впервые рецепция права Бретеяля была произведена именно Фицосберном в г. Херефорд<sup>6</sup>. Впоследствии это право было заимствовано и другими городами Валлийской и Ирландской марок, а также некоторыми городами Английского королевства. Важную роль в дальнейшем заимствовании права Бретеяля сыграл личный авторитет Фицосберна и его родственные связи. Следует отметить, что в дальнейшем континентальные владения Фицосберна и его земли на территории Валлийской Марки не находились под управлением одного лорда. После смерти Фицосберна в 1071 г. его владения были разделены между сыновьями: старший сын, Уильям, получил нормандские земли, в то время как в английских владениях стал править младший сын, Роджер. При этом в титулах обоих сыновей появилась приставка «Бретеильский» (of Breteuil)<sup>7</sup>.

1 Ballard A. The Law of Breteuil // *The English Historical Review*. 1915. Vol. 30. 120. P.648.

2 Hemmeon M. de W. *Burgage Tenure in Mediaeval England*. Cambridge, 1914. P. 167.

3 Petit-Dutaillis C., Lefebvre G. *Studies and Notes Supplementary to Stubbs' Constitutional History*. Manchester, 1930. P. 88.

4 Lemoine-Descourtieux A. *La Frontière normande de l'Avre: De la Fondation de la Normandie à sa Réunion au Domaine Royale (911–1204)*. Rouen, 2011. P. 156

5 Ordericus Vitalis. *The Ecclesiastical History of England and Normandy*. Vol. 2 / T. Forester (trans.). L., 1854. P. 266.

6 Bartlett R. *The Making of Europe: Conquest, Colonization and Cultural Change 950–1350*. L., 2003. P. 173; Davies R. R. *The Age of Conquest: Wales, 1063–1415*. Oxford, 1987. P. 97.

7 Bateson M. *The Laws of Breteuil* // *English Historical Review*. 1900. Vol. 15. 57. P. 77.

Об использовании в Херефорде права французских колонистов свидетельствует запись в Книге Страшного Суда, согласно которой английские горожане соблюдали их прежние обычаи, в то время как горожане, прибывшие из Франции, «могли быть освобождены после уплаты денежного штрафа в размере 12 пенсов, кроме случаев, когда был нарушен королевский мир, совершена кража со взломом или разбой»<sup>1</sup>. На то, что правило об установлении размера денежного штрафа в 12 пенсов за все правонарушения (*forisfactum*), кроме особо тяжких, являлось именно рецепцией права Бретейля, указывает другое нормативное установление, закрепленное в Книге Страшного Суда, но относящееся уже к г. Хритлан, также заимствовавшему право Бретейля: жители города могли пользоваться правом и обычаями Херефорда и Бретейля, согласно которым в течение года за совершение любого преступления платился штраф в размере не более 12 пенсов, за исключением убийства, кражи и умышленной кражи со взломом<sup>2</sup>. При этом был установлен максимальный штраф за правонарушения в размере 12 пенсов, что равнялся 1 шиллингу. Это несомненно привлекало жителей в новые города Валлийской Марки с учетом размеров штрафов в других городских поселениях (к примеру, в Лондоне максимальная сумма составляла 100 шиллингов, в Бристоле и Дублине — 40 шиллингов)<sup>3</sup>.

Анализ положений Книги Страшного Суда подтверждает изложенные ранее доводы относительно «персональной» основы Обычая Марки, а также особенностей городской колонизации Валлийской Марки. Херефорд не являлся городом, созданным лордом Марки, первые упоминания о нем относятся к VII в., поэтому на его территории после завоевания Англии в 1066 г. стали сосуществовать французские переселенцы и англо-саксонское население. Согласно Книге Страшного Суда, право Бретейля было распространено среди нормандских колонистов, в то время как английская часть населения по-прежнему использовало свои обычаи и правовые установления. По такому же принципу было организовано городское поселение в Шрусбери — городе, также существовавшем до завоевания Англии 1066 г. В хартии 1205 г., жалованной Шрусбери королем Иоанном, отмечается, что в го-

---

1 Domesday Book: Herefordshire / J. Palmer and G. Slater (eds.). URL: <https://archive.org/details/DomesdayBookHerefordshire> (дата обращения: 20.05.2017).

2 Domesday Book: Cheshire / J. Palmer and G. Slater (eds.). URL: <https://archive.org/details/DomesdayBookCheshire> (дата обращения: 20.05.2017).

3 Ballard A. *British Borough Charters, 1042–1216*. Cambridge, 1913. P. 153–158.

роде действовали право Бретейля (*legem Bretoll*), право баронов (*legem Baronye*) и английское право (*legem Anglescherie*)<sup>1</sup>. Примечательно, что указание на право Бретейля содержится в хартии, жалованной не лордом Марки, а королем Англии — после восстания лорда Марки Роберта Монтгомери в 1102 г. большая часть земель графства Шрусбери перешла английской короне. На сосуществование английской части городского поселения в г. Шрусбери, которое продолжало платить налоги, установленные в правление Эдуарда Исповедника, и французской колонии, использовавшей собственные обычаи и свободы, также указывают положения Книги Страшного Суда<sup>2</sup>. Свидетельство такого разделения города также можно найти и в современных топонимах Шрусбери: до настоящего времени на берегу р. Северн сохранился квартал Франквэлл (*Frankwell*).

Представляется возможным, что рецепция права Бретейля в Шрусбери также связана с личностью Фицосберна, который в 1069 г. был отправлен в данный город, захваченный валлийцами в союзе с жителями Честера, для его освобождения. Вместе с тем, наиболее вероятной является версия, согласно которой заимствование права Бретейля произошло после 1071 г., когда первым графом Шрусбери стал Роджер Монтгомери, состоявший в родственных связях с Фицосберном и королем.

Право Бретейля в качестве первоисточника было указано в хартиях таких городов Марки, как Ладлоу и Элесмер, а также в установлениях городов Ирландской Марки (Дрогхеда, Ратмор, Дунгарван в Уотерфорде) и английских городов (Байдфорд, Чиппинг Содбери, Личфилд). При этом обозначение права Бретейля приобретало различные вариации, что зачастую приводило к смешению отсылок на нормы права Бретейля и права Бристоля: «*lege Bretoyll*» в Личфилде, «*leges de Britoil*» в Чиппинг Содбери, «*legem Bretullie*» в Элесмере и т. д.<sup>3</sup>. Основная часть городов Марки, заимствовавших право Бретейля, находилась в Центральной Марке, на территории бывшего графства Шрусбери, и в Южной Марке, где активно велись завоевания земель Южного Уэльса. Установление прав и свобод г. Бретейль хронологически не ограничивалось начальным этапом формирования Валлийской

1 The Manuscripts of Shrewsbury and Coventry Corporations, the Earl of Radnor, Sir Walter Corbet, Bart., and others / W. D. Macray, J. H. Round, J. C. Jeaffreson. (eds.). L., 1899. P. 2.

2 Domesday Book for Shropshire / T. Wright (ed.). London–Shrewsbury, 1865. P.10.

3 Bateson M. The Laws of Breteuil: Part II // The English Historical Review. 1900. Vol. 15. 58. P. 302-318.

Марки, а в качестве субъекта пожалования выступали не только лорды Марки. Предполагается, обычаи и свободы Бретейля жителям Элесмера пожаловала Джоан, дочь короля Иоанна Безземельного, которая в 1205 г. стала женой гвинедского принца Лливелина Великого, получив Элесмер в качестве приданого.

Второй вариант рецепции права Бретейля в городах Марки представляет собой заимствование установлений с указанием в качестве первоисточника как права Бретейля, так и норм «дочернего» города. В таких городах, как Хритлан и Берфорд жителям были пожалованы права и свободы Херефорда и Бретейля, а в хартии Райтона, созданной Эдмундом, графом Арунделом, присутствовало указание на право Бретейля, Херефорда и Шрусбери<sup>1</sup>.

Третьим возможным способом распространения права Бретейля в городах Марки стало заимствование установлений его «дочерних» городов: Хритлана (для городов Флинт, Овертон, Каэрвис и Хоуп), Шрусбери (для г. Озвестри) и Херефорда (для городов Денби, Билт, Брекон, Кардиф, Хаверфордвест и др.)<sup>2</sup>. Следует отметить, что указанные заимствования были сделаны уже в XIII в. В это время в Херефорде, находившемся под властью Английской короны до 1189 г., когда Ричард I передал его под управление горожан за 40 марок серебром и ежегодный налог в размере 40 фунтов<sup>3</sup>, действовала Хартия Генриха II, более известная как Книга обычаев Херефорда (*Custom Book of Hereford*)<sup>4</sup>. Данный свод представлял собой запись обычаев Херефорда, сформировавшихся после нормандского завоевания Англии в 1066 г., и дополнялся впоследствии новыми правовыми нормами: часть из них была записана в правление Эдуарда I бейлифом Джоном Ле Гонте, когда возникла необходимость сделать копию Книги обычаев Херефорда для Кармартена. Влияние прав и свобод Бретейля отразилось на содержании Обычаев Херефорда: так, среди записанных Джоном Ле Гонте правовых установлений присутствовало характерное для права Бретейля ограничение суммы штрафа в размере 12 пенсов за совершенное горожанином преступление<sup>5</sup>. При этом непосредственно в тексте

1 Shropshire Parish Documents / E. C. Peele, R. S. Clease (eds.). Shrewsbury, 1902. P. 284.

2 Bateson M. The Laws of Breteuil: Part II (Continued) // The English Historical Review. 1900. Vol. 15. P. 522-523.

3 Calendar of the Charter Rolls Preserved in the Public Record Office. Vol. III. / H. C. Maxwell Lyte, C. G. Crump, R. D. Trimmer, A. E. Stamp, W. R. Cunningham (eds.). L., 1908. P. 240.

4 The Ancient Customs of the City of Hereford / R. Johnson (ed.). L., 1882. P. 8-10.

5 Ibid. P. 33.

Книги обычаев Херефорда сохранилось указание на то, что некоторые обычаи Херефорда в период правления Генриха III были заимствованы г. Денби, уплатившим за данное право 40 шиллингов<sup>1</sup>.

Рецепция права Бретеиля городами Валлийской Марки в настоящее время остается дискуссионным вопросом. По мнению Дж. Тэйта нормандскому праву не были известны некоторые правовые институты, распространенные в праве английских городских общин – к примеру, завещание владений в городе<sup>2</sup>. Сравнение норм английского и нормандского городского права XI–XIII вв. позволяет поставить под сомнение необходимость заимствования менее развитого права г. Бретеиль. Компромиссная точка зрения представлена в работах А. Балларда, который, указывая на более высокий уровень развития городского права Англии, нежели континентального, предполагает, что это различие не препятствовало заимствованию отдельных нормативных положений из хартий нормандских городов<sup>3</sup>.

Процесс заимствования именно отдельных установлений при пожаловании хартии городу в целом был характерен для английского городского права. В частности, А. Баллард, указывая, что более поздняя хартия Херефорда 1215 г. представляет собой пример определенной компиляции положений, устанавливающих права и привилегии в различных городах: три установления были заимствованы из хартий Данвича 1200 и 1215 гг., одно – из хартии Оксфорда 1156 г., а одно из установлений являлось повторением положения хартии Херефорда 1189 г. При этом согласно А. Балларду, именно хартия Херефорда впоследствии стала основой для хартий пятнадцати городских поселений<sup>4</sup>.

Также представляется достаточно спорным отнесение исследователями некоторых правовых установлений к праву Бретеиля. В частности, помимо штрафа в размере 12 пенсов указывается, что установление ренты в размере 12 пенсов также является положением права г. Бретеиль. В то же время, согласно некоторым городским хартиям (к примеру, г. Ньюпорт) рентный платеж составляет 12 пенсов (1 шиллинг), хотя размер максимального штрафа устанавливается больше 1 шиллинга<sup>5</sup>. При этом необходимо отметить, что

1 Ibid. P. 30.

2 Tait J. The Medieval English Borough: Studies on Its Origins and Constitutional History. Manchester, 1999. P.111.

3 Ballard A. The Law of Breteuil // The English Historical Review. 1915. Vol. 30. 120. P. 656.

4 Ibid. P. 647.

5 Ibid. P. 655.

именно положение о максимальном размере штрафа за совершенное преступление рассматривается как одно из установлений, которое с наибольшей степенью уверенности можно отнести к праву г. Бретейль. Сходный размер штрафа можно увидеть в городском праве нормандского города Вернейль (Verneuil), установления которого в 1119 г. были пожалованы г. Бретейлю. В то же время, положения права г. Вернейль содержат перечень различных видов преступлений и соответствующих санкций, что не характерно для сравниваемого установления права г. Бретейль<sup>1</sup>.

Таким образом, Обычай Валлийской Марки по форме и содержанию претерпел серьезное влияние нормандского кутюмного и городского права на начальном этапе формирования. С учетом отсутствия ранних письменных источников Обычая Марки не представляется возможным провести исчерпывающий сравнительно-правовой анализ обычаев и установлений Валлийской Марки и нормандских кутюмов. Вместе с тем, если говорить о праве нормандского г. Бретейль, то можно прийти к выводу о том, что оно было полностью или частично заимствовано более чем 30 городами в землях не только Валлийской Марки, но и в иных областях Английского королевства. При этом нормандские установления были использованы англо-нормандскими лордами в процессе городской колонизации данных областей для привлечения городского населения, развития торговли, а также усиления собственной власти.

### **Список источников и литературы**

1. Ballard A. *British Borough Charters, 1042–1216*. Cambridge, 1913.
2. Ballard A. *The Law of Breteuil* // *The English Historical Review*. 1915. Vol. 30. 120, P. 646–658.
3. Bartlett R. *The Making of Europe: Conquest, Colonization and Cultural Change 950–1350*. L., 2003.
4. Bateson M. *The Laws of Breteuil* // *English Historical Review*. 1900. Vol. 15. 57, P. 73–78.
5. Bateson M. *The Laws of Breteuil: Part II (Continued)* // *The English Historical Review*. 1900. Vol. 15. 59, 496–523.
6. Bateson M. *The Laws of Breteuil: Part II* // *The English Historical Review*. 1900. Vol. 15. 58, 302–318.

---

1 Ordonnances des Rois de la Troisieme Race. 1734, Vol. 4. P. 639-640.

7. Davies R. R. The Law of the March // Welsh History Review. 1970. Vol. 5. № 1. P. 1-30.
8. Davies R.R. The Age of Conquest: Wales 1063-1415. NY: Oxford University Press, 2006.
9. Ellis S.G., Maginn C. The Making of the British Isles: The State of Britain and Ireland, 1450-1660. NY: Routledge, 2014.
10. Giraldi Cambrensis Opera / ed. by J. S. Brewer, J.F. Dimock, G.F. Warner. London, 1861. Vol. 5.
11. Hemmeon M. de W. Burgage Tenure in Mediaeval England. Cambridge, 1914.
12. Holden B. W. Lords of the Central Marches: English Aristocracy and Frontier Society, 1087–1265. N. Y., 2008.
13. Jones S.R., Smith. J.T. The houses of Breconshire // Brycheiniog. 1968/1969. Vol. 13.
14. Le Patourel J. The Norman Empire. Oxford, 1976.
15. Lemoine-Descourtieux A. La Frontière normande de l'Avre: De la Fondation de la Normandie à sa Réunion au Domaine Royal (911–1204). Rouen, 2011.
16. Lieberman M. The Medieval «Marches» of Normandy and Wales // The English Historical Review. 2010. Vol. 125. No. 517. P. 1357-1381.
17. Lilley K. D. City and Cosmos: The Medieval World in Urban Form. L., 2009.
18. Morgan J. F. England under the Norman Occupation. Edinburgh, 1858.
19. Nelson L. H. The Normans in South Wales, 1070-1171. University of Texas Press, 1966.
20. Owen H.: A History of Shrewsbury. Vol. 1. L., 1825.
21. Petit-Dutaillis C., Lefebvre G. Studies and Notes Supplementary to Stubbs' Constitutional History. Manchester, 1930.
22. Pounds N. J. G. The Medieval City. Westport, 2005.
23. Power D. The Norman Frontier in the Twelfth and Early Thirteenth Centuries. Cambridge, 2004.
24. Tait J. The Medieval English Borough: Studies on Its Origins and Constitutional History. Manchester, 1999.
25. Watkin T. G. The Legal History of Wales. Cardiff, 2007.
26. Волкова Е.С. Англия и Уэльс в XIV веке: диссертация ... канд. исторических наук. М., 2001.

## К ВОПРОСУ О ПАРАДОКСЕ КОМПЕНСАЦИИ В ДОГОВОРНОМ ПРАВЕ.

**Лушина Л.А.**, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и гражданского процесса НИУ ВШЭ-Нижний Новгород.

### Аннотация

Данная статья посвящена анализу особенностей института компенсации в гражданском праве. Рассматриваются вопросы об эффективном определении ее размера с юридической и экономической точек зрения.

### Ключевые слова

компенсация, возмещение вреда, компенсация морального вреда

### Abstract

This article is devoted to the analysis of the features of the institution of compensation in civil law. The question of the effective determination of its size from a legal and economic point of view is considered.

### Keywords

Compensation, compensation for harm, compensation for non-pecuniary damage.

Гражданский кодекс Российской Федерации<sup>1</sup> (далее – ГК РФ) включает в себя ряд статей, которые содержат термин «компенсация». Прежде всего, термин «компенсация» употребляется применительно к категории морального вреда, и в соответствии со ст. 12 ГК РФ компенсация морального вреда – это один из способов защиты гражданских прав. Статья 16.1 ГК РФ говорит о том, что «ущерб, причиненный личности или имуществу гражданина либо имуществу юридического лица (далее – ЮЛ) правомерными действиями государственных органов, органов местного самоуправления..., подлежит компенсации».

Возмещение вреда или ущерба, с которыми неразрывно связывается термин «компенсация» в гражданском праве нередко используются как синонимы, но между ними есть существенная разница.

Из анализа статьи 151 ГК РФ следует, что моральный вред, т. е. физические или нравственные страдания – это умаление личных неимущественных прав либо нематериальных благ человека (таких как здоровье, честь, достоинство, деловая репутация гражданина). Ущерб же всегда носит материальный характер и представляет собой утрату или повреждение имущества, принадлежащего субъекту. В денежном эквиваленте такой ущерб согласно п. 2 ст. 15 ГК РФ называют «убытком».

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 07.02.2017) // Российская газета. 1994. № 238-239.



Анализ нормативных положений ГК РФ говорит нам о том, что существует два вида компенсации:

Возмещение убытков, которое в свою очередь складывается из двух составляющих: реальный ущерб и упущенная выгода;

Компенсация морального вреда.

Реальный ущерб или как иначе его называют в правоприменительной практике «прямые» убытки – это расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (ч. 1 ст. 15 ГК РФ).

Вторая составляющая убытков, упущенная выгода – это те неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено. Если лицо, нарушившее право, получило вследствие этого доходы, лицо, право которого нарушено, вправе требовать возмещения наряду с другими убытками упущенной выгоды в размере не меньшем, чем такие доходы.

Компенсация морального вреда – это денежная компенсация физических или нравственных страданий гражданина, вызванных нарушением его личных неимущественных прав либо посягательством на принадлежащие гражданину нематериальные блага, а также в других случаях, предусмотренных законом (ст. 151 ГК РФ).

По смыслу статьи 151 ГК РФ категория «компенсация морального вреда» принадлежит физическому лицу, поскольку только гражданин может испытывать подобного рода страдания.

Кроме того, «ныне действующая статья 152 ГК РФ исключает применение нормы о компенсации морального вреда при распространении сведений, затрагивающих деловую репутацию ЮЛ»<sup>1</sup>.

Таким образом, поскольку ответственность в виде возмещения морального вреда не возникает из договорных обязательств, то в рамках договорного права возмещению подлежат два элемента убытков<sup>2</sup>.

Согласно финансовому словарю, компенсация – это возмещение убытков, возникших вследствие нарушения гражданско-правовой обязанности, когда ее исполнение в натуре (т.н. реальное исполнение) в связи с таким нарушением стало невозможным.

---

1 Обзор практики рассмотрения судами дел по спорам о защите чести, достоинства и деловой репутации (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.03.2016) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 10.

2 Шмаков А. В., Булгакова Е. А. Использование механизма компенсации в гражданском праве: экономический подход // Пространство экономики. 2011. №4 С.65-76.

Таким образом, компенсация – это некая денежная сумма возмещения, выплачиваемая пострадавшей стороне при нарушении ее законных прав.

В работах Шмакова А.В. о компенсации рассматривались ситуации, когда она выплачивалась в связи совершением какого-либо правонарушения, однако в ГК РФ компенсация имеет место не только при неисполнении гражданско-правовых обязательств. Так, например, согласно ст. 123.16 ГК РФ «члены общины коренных малочисленных народов РФ имеют право на получение компенсации стоимости части ее имущества при выходе из общины или ее ликвидации». Или, например, в соответствии со ст. 247 ГК РФ «участник долевой собственности, при невозможности предоставления в его владение и пользование части общего имущества вправе требовать от других участников, владеющих и пользующихся имуществом, приходящимся на его долю, соответствующей компенсации». Но поскольку такие случаи выплаты компенсации достаточно редкие, то основное внимание уделим именно компенсации как средству возмещения потерь вследствие причинения вреда или ущерба.

Главным камнем преткновения при использовании в гражданском праве механизма компенсации является вопрос об эффективном определении ее размера. К рассмотрению данной проблемы необходимо подходить с двух точек зрения: юридической и экономической. С юридической точки зрения назначение компенсации заключается в том, чтобы возместить пострадавшей стороне ее потери, с точки зрения экономики, компенсация – это стоимость нарушенного права, которую заплатит субъект его нарушивший.

От установления правильного размера компенсации зависит то, насколько экономически эффективно будут складываться правоотношения сторон. Завышенный размер или полная компенсация убытков свидетельствует о том, что у обладателя такого гарантированного права не возникает никакого экономического стимула к защите своих прав, в то время как заниженный или минимальный размер компенсации убытков пострадавшей стороне позволяет контрагенту вести себя недобросовестно.

По общему правилу, закрепленному в ст. 15 ГК РФ, убытки подлежат полному возмещению потерпевшему лицу, однако, законом или договором может быть предусмотрено возмещение убытков в меньшем размере.

Для определения размера компенсации в гражданском праве наблюдаются два подхода. Первый подход применяется, когда для опреде-

ления размера используется цена рыночного аналога. Используемый метод именуется нейтральным к риску, так как предполагает безразличие потерпевшей стороны к факту причинения вреда, поскольку, получив полную сумму компенсации, его благосостояние никак не изменится.

Второй подход используется в тех ситуациях, когда нет рыночного аналога, и даже возмещение вреда в полном объеме не вернет потерпевшую сторону в то положение, в котором она существовала до правонарушения. В качестве примера таких ситуаций назовем причинение вреда жизни или здоровью гражданина. В данном случае расчет адекватного размера компенсации устанавливается судом с учетом поведения потерпевшего, предшествующего причинению ущерба, предпринятых потерпевшим мер предосторожности и их оценки в денежном выражении. Данный метод называется эквивалентным к риску, поскольку основывается на оценке вероятности риска неблагоприятных последствий.

Если случаи применения второго метода достаточно ясно обозначены, то касаясь метода нейтральности к риску не все представляется так однозначно. Шмаков А.В. придерживается мнения о том, что для первого подхода наиболее оптимальной компенсацией и эффективным способом судебной защиты является компенсация ожидания<sup>1</sup>. При таком порядке защиты пострадавшая сторона за счет возмещения ущерба стороной, виновной в правонарушении, достигает такого состояния, в котором она пребывала, если бы такого правонарушения не было.

Определяя оптимальный размер компенсируемого ущерба, мы сталкиваемся с парадоксом компенсации. То есть, высокая компенсация создает стимулы у контрагента к надлежащему исполнению обязательства и добросовестности, но в то же время снижает интерес к заключению договора, поскольку несет за собой существенный риск ответственности. В то же время такая компенсация лишает управомоченную на ее получение сторону стимулов к осмотрительному и должному поведению. Если размер компенсации сравнительно низкий, происходит обратный процесс – стимулируется недобросовестная активность должника и нежелание потерпевшего заключать подобного рода договоры, поскольку они связаны с высоким риском неисполнения. Причем о золотой середине речи идти не может, поскольку для предотвращения правонарушений в будущем обе стороны должны нести существенные потери<sup>2</sup>.

1 Там же.

2 Шмаков А. В. Компенсация – механизм создания стимулов // Пространство экономики. 2013. № 1. С.81-94.

В своей статье Шмаков А. В. в качестве решения данного парадокса предлагает заменить часть компенсации штрафом в пользу государства. В таком случае, действительно, у правонарушителя сохраняются все стимулы к должному исполнению обязательств, поскольку он по-прежнему оплачивает весь причиненный ущерб (компенсация и штраф), а потерпевший, получающий лишь часть компенсации, имеет достаточные стимулы к необходимой осмотрительности и предосторожности.

В заключение хотелось бы отметить, что, несмотря на признанную экономистами и юристами оптимальность компенсации ожидания, ее применение на практике зачастую становится затруднительным.

Во-первых, это связано с многообразием общественных отношений, для которых компенсация ожидания не всегда может явиться универсальным средством судебной защиты.

Во-вторых, ежедневно различные субъекты права вступают в договорные отношения по разнообразным объектам гражданских прав, будь то вещи, иное имущество, работы, услуги, нематериальные блага. Специфика объекта правоотношений или договорных отношений в целом порождает сложности в представлении доказательств субъективной оценки того или иного блага и возможностях доказывания права на получение совершенной компенсации, но тем не менее это обстоятельство задает направления для дальнейших исследований и разработок в этой сфере.

### **Список литературы:**

1. Обзор практики рассмотрения судами дел по спорам о защите чести, достоинства и деловой репутации (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.03.2016) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 10.
2. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20.12.1994 № 10 (ред. от 06.02.2007) «Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда» // Российская газета. 1995. № 29.
3. Шмаков А. В., Булгакова Е. А. Использование механизма компенсации в гражданском праве: экономический подход // Пространство экономики. 2011. №4. С.65-76.
4. Шмаков А. В. Компенсация – механизм создания стимулов // Пространство экономики. 2013. № 1. С.81-94.

## ВОЗРАЖЕНИЯ КРЕДИТОРА НА ВКЛЮЧЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ В РЕЕСТР ТРЕБОВАНИЙ КРЕДИТОРОВ

**Мамонова Ю.А.** – доцент кафедры конституционного и административного права факультета права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат юридических наук

### Аннотация

Законодательство о несостоятельности (банкротстве) является наиболее активно развивающейся и изменяющейся областью российского права. Статья посвящена исследованию проблем, возникающих в процессе включения кредиторов в реестр требований кредиторов в ходе процедуры банкротства.

### Ключевые слова

Реестр требования кредиторов, должник, кредитор, несостоятельность (банкротство)

### Abstract

The insolvency (bankruptcy) law is the most rapidly growing and changing area of Russian law. The article is devoted to some problematic points, concerning the inclusion in the register of requirements of creditors that arise in the process of recognition of the person bankrupt.

### Keywords

The register of requirements of creditors, debtor, creditor, the insolvency (bankruptcy)

Требование о включении в реестр требований кредиторов представляет собой право кредиторов на получение от должника причитающихся им долгов по обязательствам или обязанности по уплате обязательных платежей (налогов).

Вынесение определения об обоснованности требования – вот та отправная точка, с которой начинается взыскание долга в процедуре банкротства. Именно с этого момента кредитор приобретает право и юридическую возможность получения денежных средств после реализации конкурсной массы, а также право голоса на собраниях кредиторов.

Действующее законодательство, регулирующее механизм включения в реестр требований кредиторов характеризуется большинством ученых и практиков как несовершенный, и подтверждением тому является противоречивая судебная практика по регионам<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Мальбахова З.Б. Некоторые вопросы включения в реестр требования кредиторов. Символ науки. 2017. Т.3. С.109 - 111

Необходимо осознавать, что каждый самостоятельно отстаивает свои интересы в деле о банкротстве, и возможность получения кредитором долга зависит от объема конкурсной массы и количества требований, внесенных в РТК. Поэтому основной задачей кредитора на стадии включения в РТК является не только доказать обоснованность своих требований, но и не допустить включения в реестр фиктивных требований иных кредиторов. Тем более, Закон о Банкротстве (Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» от 26.10.2002 №127-ФЗ) предоставляет такую возможность. В соответствии со ст. 71, 100 Закона о Банкротстве кредитор вправе выразить свою позицию и возражения относительно заявленных требований иных кредиторов.

Каким бы очевидным или бесспорным не было требование, оно в обязательном порядке подлежит проверке арбитражным судом на предмет обоснованности и наличия основания для включения в РТК в силу п. п. 3 - 5 ст. 71 и п. п. 3 - 5 ст. 100 Закона о банкротстве и разъяснений Пленума ВАС РФ, изложенных в п. 26 Постановления от 22.06.2012 №35 «О некоторых процессуальных вопросах, связанных с рассмотрением дел о банкротстве», При установлении требований кредиторов в деле о банкротстве судам следует исходить из того, что установленными могут быть признаны только требования, в отношении которых представлены достаточные доказательства наличия и размера задолженности. Здесь возможны два варианта: первый – долга нет вообще; второй – долг есть, но он искусственно создан и налицо злоупотребление правом. Рассмотрим, на что следует обращать свое внимание в обоих случаях.

Во-первых, при установлении реальности долга следует тщательно проверять представленные в дело документы, подтверждающие наличие реальных правоотношений между должником и кредитором, из которых образовался долг. Так, например, по агентским договорам должны быть представлены доказательства, свидетельствующие о факте оказания агентских услуг кредитором должнику, а именно переписка Агента с Поставщиками или Покупателями, запросы коммерческих предложений Агентом у Поставщиков с целью последующего заключения договоров поставки от имени Должника и т.д. При отсутствии достаточных доказательств наличия и размера задолженности необходимо затребовать документы о сотрудниках Должника с целью выявления персонала, чьи должностные обязанности могут

коррелировать с предметом договора по Агентскому соглашению. При наличии сотрудников, выполняющих аналогичные должностные обязанности за установленную заработную плату, необходимость заключения такого договора представляется весьма сомнительной.

При рассмотрении вопроса о реальности договора поставки Постановление Президиума ВАС РФ от 18.10.2012 №7204/12 по делу № А70-5326/2011 рекомендует судам при изучении документов, подтверждающих передачу товара, во-первых, не ограничиваться проверкой соответствия копий документов, установленных законом, формальным требованиям, а, во-вторых, принимать во внимание и иные документы первичного учета, а также иные доказательства. Суд должен осуществлять проверку, следуя принципу установления достаточных доказательств наличия или отсутствия фактических отношений по поставке. В материалы дела должны быть представлены первичные документы, а именно договоры купли-продажи, договоры поставки и спецификации, ТТН, бухгалтерская документация, подтверждающая наличие у сторон дебиторской и кредиторской задолженности, приходно-расходные документы, оборотно-сальдовые ведомости, документы, подтверждающие факты движения товарно-материальных ценностей и их использование в хозяйственной деятельности.

По требованиям, вытекающим из договора аренды, в материалы дела должны быть представлены правоустанавливающие документы на объекты договора аренды, доказательства возврата объектов аренды при расторжении договора, доказательства фактического пользования объектами.

Возьмем вторую ситуацию, когда долг фактически есть, но он искусственно создан и налицо злоупотребление правом. Злоупотребление правом может проявляться в виде сделок с признаками злоупотребления правом, которые именуется как «недействительные (мнимые) сделки». В основе злоупотребления правом лежит заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав.

В соответствии с пунктом 1 статьи 170 ГК РФ сделка, совершенная лишь для вида, без намерения создать соответствующие ей правовые последствия (мнимая сделка), ничтожна. Данная норма направлена на защиту от недобросовестности участников гражданского оборота. Следует учитывать, что стороны мнимой сделки могут также осуществить для вида ее формальное исполнение (пункт 86 постановления

Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 N 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»). Мнимая сделка может быть совершена в надлежащей форме, зарегистрирована или нотариально удостоверена, однако, эти обстоятельства не исключают возможности признания ее недействительной, если будет доказано, что истинной целью такой сделки являлись не те последствия, которые для нее характерны. Так, например, покупка земель сельскохозяйственного назначения организацией, основной вид деятельности у которой по ОКВЭД «торговля оптовая металлами и металлическими рудами», а деятельность в сфере сельского хозяйства отсутствует, вызывает закономерный вопрос об экономической целесообразности данной сделки. Тем более, если цена, указанная в договоре не сопоставима с рыночной ценой на представленные земельные участки. В данном случае должны быть предоставлены обоснованные выводы о наличии во взаимоотношениях между сторонами при заключении данного договора разумной деловой цели, направленной на извлечение прибыли и согласующейся с положениями ст. ст. 2, 50 ГК РФ, предусматривающими в качестве основной цели создания коммерческой организации извлечение прибыли.

Следует учитывать правовую позицию Верховного Суда РФ, которая изложена в Определении от 25 июля 2016 г. по делу №305-ЭС16-2411.

Фиктивность мнимой сделки заключается в том, что у ее сторон нет цели достижения заявленных результатов. Волеизъявление сторон мнимой сделки не совпадает с их внутренней волей. Реальной целью мнимой сделки может быть, например, искусственное создание задолженности стороны сделки перед другой стороной для последующего инициирования процедуры банкротства и участия в распределении имущества должника.

Для решения вопроса о злоупотреблении правом следует также обращать внимание и на наличие заинтересованности между сторонами, заключающими данные договора. Ч.2 ст. 61.2. Закона о банкротстве предусматривает возможность оспаривания сделок должника совершенных в целях причинения вреда имущественным правам кредиторов, если другая сторона знала об этом. А знать она могла, в частности, если она признана заинтересованным лицом. В случае невозможности применения указанной нормы, используя «общегражданские» осно-



вания для признания сделки мнимой, мы также должны руководствоваться данными положениями.

Нередко на практике договоры заключаются между организациями, учредителями которые является одним и тем же лицом, либо разные лица, но имеющими возможность выступать от имени корреспондирующей стороны по доверенности и пр. Более того, юридическое лицо может быть создано за несколько дней до заключения с ним договора Должником и ликвидировано по окончании срока действия договора с последующей уступкой права требования к Должнику третьему лицу.

Круг лиц являющихся «заинтересованными (аффилированными)» по отношению друг к другу прописан в ст 19. Федерального закона №127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», ст.9 Федерального закона от 26 июля 2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции», ст.4 Закона РСФСР от 22.03.1991 №948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках». «Заинтересованность» является одним из признаков, указывающим на необходимость более тщательной проверки, представленных доказательств, наличия реального долга при включении в РТК.

В некоторых случаях установление факта того, что стороны на самом деле не имели намерения на возникновение, изменение, прекращение гражданских прав и обязанностей, обычно порождаемых такой сделкой, является достаточным для квалификации сделки как ничтожной.

Сокрытие действительного смысла сделки находится в данном случае в интересах обеих ее сторон. Поэтому факт расхождения волеизъявления с волей устанавливается судом путем анализа фактических обстоятельств, подтверждающих реальность намерений сторон. Обстоятельства устанавливаются на основе оценки совокупности согласующихся между собой доказательств. Доказательства, обосновывающие требования и возражения, представляются в суд лицами, участвующими в деле, и суд не вправе уклониться от их оценки (статьи 65, 168, 170 АПК РФ).

Отсюда следует, что при наличии обстоятельств, очевидно указывающих на мнимость сделки, либо доводов стороны спора о мнимости, установление только тех обстоятельств, которые указывают на формальное исполнение сделки, явно недостаточно. Тем более, если решение суда по спорной сделке влияет на принятие решений в деле о банкротстве, в частности, о включении в реестр требований кредиторов.

Таким образом, добросовестным кредиторам, включенным в реестр требований кредиторов должника, следует использовать свое право возражать против заявляемых требований иных кредиторов, опираясь на законодательство, регулирующее отношения в рамках процедуры банкротства и судебную практику.

**Список литературы:**

1. Мальбахова З.Б. Некоторые вопросы включения в реестр требования кредиторов. Символ науки. 2017. Т.3. С.109 – 111
2. Мощонский И.Н. Проблема исключения требований кредитора из реестра как пробел в праве. Актуальные проблемы государства и общества в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина. 2016. № 19-5. С. 205-209.
3. Чугунов В.П. В реестр должника включены требования, основанные на ничтожной сделке. Как противостоять недобросовестному кредитору. Арбитражная практика для юристов. 2017. № 5 (21). С. 116-121.

# РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОЙ ГРАМОТНОСТИ И ПРАВОСОЗНАНИЯ ГРАЖДАН

**Миловидова А.С.**, старший преподаватель кафедры конституционно-го и международного права Нижегородской академии МВД России, кандидат юридических наук

## Аннотация

В настоящей статье рассматривается взаимодействие власти и народа через развитие правовой грамотности и правосознания. Статья посвящена исследованию процессов реализации правоохранительными органами стратегических документов в данной области. Акцент сделан на анализ нормативной базы деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации.

## Ключевые слова

Правоохранительные органы, государственная политика, правовая грамотность, правосознание

## Abstract

In this article the author discusses the interaction of the government and the people through the development of legal literacy and awareness. The article shows the processes of implementation of the strategic documents in this area by the law enforcement authorities. The author emphasizes on the analysis of normative base of activity of the Ministry of internal affairs of the Russian Federation.

## Keywords

Law enforcement agencies, public policy, legal literacy, legal awareness

Народ и власть являются постоянно влияющими друг на друга субстанциями. Современные демократические институты позволяют населению страны выражать себя во власти, отстаивать свои интересы. Одновременно с этим управленческие структуры стремятся изменить население, привить гражданам некоторые необходимые развитому государству (с точки зрения принятого правопонимания) черты и свойства, такие как уважение к власти, активная гражданская позиция, высокая правовая культура, традиционные духовно-нравственные ценности. Все это осуществляется, как правило, в рамках реализации государственной политики в сфере правового просвещения.

Вопросы правовой культуры рассматриваются в широком перечне работ<sup>1</sup>. Несколько сузив предмет исследования, можно рассмотреть опыт реализации правоохранительными органами Российской Федерации государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан.

Главная задача правоохранительных органов – защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Обеспечивается такая защита различными способами. Будучи государственным органом, правоохранительные структуры действуют на постоянной основе. Их деятельность постоянная и плановая. Правоохранительные органы реализуют огромный перечень профилактических, предупредительных мероприятий. Причем эти мероприятия носят как специальный характер, обусловленный статусом правоохранительного органа, так и наиболее общий характер, вытекающий из основ государственной политики в разнообразных сферах общественной жизни.

Выбор сферы развития правовой грамотности и правосознания граждан не случаен. Множество исследований показывает, что защищенность прав и свобод во многом зависит от уровня правовой социализации граждан, от того, насколько они осведомлены в области прав и свобод человека. Главное, насколько они признают важность этих прав и насколько готовы не препятствовать другим в их осуществлении. Очевидно, что сколь бы ни были хороши, демократичны и качественны законы, при недолжном их использовании права заинтересованных субъектов будут ущемлены.

---

<sup>1</sup> См., например: Балаклея И.И. Правовая культура в условиях модернизации России: реалии, тенденции и перспективы: дис. ... канд. юрид. наук. Калининград, 2012. 252 с.; Грачев В.С. Правовая культура как субъективный фактор реализации права: дис. ... канд. юрид. наук.. Санкт-Петербург, 1996. 191 с.; Загородский В.В. Правовая культура в контексте прав человека: дис. ... канд. юрид. наук.. Краснодар, 2010. 204 с.; Кунев А.Н. Законность и правовая культура в условиях становления правового государства: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 24 с.; Овчиев Р.М. Правовая культура и российский правовой менталитет: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2006. 176 с.; Павлов О.Ф. Профессиональная правовая культура в сфере правоохранительной службы: на примере сотрудника милиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н.Новгород, 2005. 29 с.; Петручак Л.А. Правовая культура современной России: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. 53 с.; Шубина О.Б. Правовая культура как элемент культуры общества: дис. ... канд. юрид. наук.. Санкт-Петербург, 2004. 167 с.; Грачев В.С. Правовая культура как субъективный фактор реализации права: дис. ... канд. юрид. наук.. Санкт-Петербург, 1996. 191 с.; Загородский В.В. Правовая культура в контексте прав человека: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2010. 204 с.

Российской Федерацией в апреле 2011 года были утверждены Основы государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан<sup>1</sup>. Своей главной целью этот документ называет «формирование высокого уровня правовой культуры населения, традиции безусловного уважения к закону, правопорядку и суду, добропорядочности и добросовестности как преобладающей модели социального поведения, а также на преодоление правового нигилизма в обществе, который препятствует развитию России как современного цивилизованного государства». При этом требования по претворению в жизнь указанной политики адресованы органам государственной власти федерального и регионального уровней, органам местного самоуправления, представителям юридического сообщества и другим организациям. То есть перечень субъектов реализации государственной политики остается открытым.

Указанный документ перечисляет основные направления государственной политики, которым было уделено внимание и со стороны большинства правоохранительных органов. Еще до принятия Основ, в 2008 году был издан Приказ Генеральной прокуратуры «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению»<sup>2</sup>. Аналогичный документ в не так давно созданной Федеральной службе войск национальной гвардии РФ еще не подготовлен, их деятельность в указанной сфере пока ограничивается информационной открытостью, размещением в сети «Интернет» актуальной правовой информации. В настоящей работе прослеживается, каким образом основные направления государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан отражены в деятельности, например, Министерства внутренних дел Российской Федерации. Тем более, что за прошедшее с момента принятия акта время, произошла комплексная трансформация этого органа исполнительной власти.

В рамках такого направления, как правовое просвещение и правовое информирование граждан в МВД России, проведена серьезная работа. Внушительный объем функций здесь возлагается на ведом-

1 «Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан» утв. Президентом РФ 28 апреля 2011 г. № Пр-1168 // Российская газета. 2011. 14 июля. Далее – Основы.

2 Приказ Генеральной прокуратуры от 10 сентября 2008 г. № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» // Законность. 2008. № 10.

ственные средства массовой информации. Их приоритетные задачи – «повышение авторитета органов внутренних дел, правовое просвещение, более широкое привлечение граждан к обеспечению правопорядка и борьбе с преступностью»<sup>1</sup>. Правовое просвещение обозначено в качестве одной из задач подготовки отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России<sup>2</sup>, регулярно осуществляется эта деятельность и органами безопасности дорожного движения.

Более того, ведомственные средства массовой информации тоже осуществляют информирование сотрудников органов внутренних дел и оказывают помощь руководителям подразделений и кадровым аппаратам в воспитании личного состава. Тем самым реализуя и иные направления государственной политики: совершенствование деятельности правоохранительных органов, направленной на обеспечение законности и правопорядка и повышение правосознания служащих этих органов (п. 15.5 Основ). Это направление государственной политики отражено и в организационных актах. Положения о структурных единицах внутри МВД России (в том числе о советах и иных коллегиальных органах) среди прочих задач указывают на необходимость уделять внимание разработке и реализации мероприятий, выработке мер, направленных на повышение уровня правовой грамотности, совершенствование системы профессиональной подготовки сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих и работников подразделений органов внутренних дел. Ответственный сотрудник органа внутренних дел также обязан «повышать правовую грамотность внештатных сотрудников полиции»<sup>3</sup>. Таким образом, воспитательная работа распространяется повсеместно, происходит как внутри органа власти вне его, в первую очередь, на лиц сопричастных, и затем на всех остальных членов общества.

Акцент на информационно-пропагандистскую работу сделали и в работе правовых подразделений в системе МВД России. Здесь регулярно оцениваются качество и количество проведенных правовых акций

1 Приказ МВД России от 25 августа 1997 г. № 558 «О повышении эффективности деятельности ведомственных средств массовой информации» // СПС «КонсультантПлюс». (Дата обращения: 07.06.2017).

2 Приказ МВД России от 30 августа 2011 г. № 975 «Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России» // Российская газета. 2011. 30 сентября.

3 Приказ МВД России от 10 января 2012 г. № 8 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции» // Российская газета. 2012. 20 апреля.

(в том числе с привлечением несовершеннолетних), размещение стендов с правовой информацией, а также передача материалов для опубликования (в печатных изданиях, в сети «Интернет») и организация выступлений по правовой тематике.

Итак, через правовое просвещение государство воспитывает уважение своих граждан к правам человека, к правовым ценностям, которые позволят ему в последующем поддерживать стабильность и осуществлять устойчивое развитие. Что является сегодня ключевым национальным интересом, отраженным в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации<sup>1</sup>.

Важно, что сегодня используются современные технологии, созданы специализированные Интернет-ресурсы по вопросам деятельности правоохранительных органов. Их задача – охватить наиболее широкий круг граждан. По прошествии более пяти лет действия рассматриваемых Основ государственной политики можно говорить о позитивных результатах. Вместе с тем, Уполномоченный по правам человека в РФ в своем докладе за 2015 год отмечает слабые темпы реализации этой составляющей развития гражданского общества, указывает на необходимость комплексного подхода.

Анализ ведомственных актов говорит о том же. Так, по-прежнему планируется совершенствование системы оказания бесплатной юридической помощи в виде правового консультирования по вопросам, относящимся к сфере внутренних дел, ставятся задачи по созданию и развитию устойчивых форм взаимодействия с органами государственной власти<sup>2</sup>. Это значит, что мы в очередной раз должны консолидировать усилия всех компетентных государственных органов по правовой социализации граждан, использовать для этого актуальные, инновационные методики и средства. В этом случае взаимодействие власти и народа через работу по развитию правовой грамотности и правосознания граждан станет эффективным средством, позволяющим заложить фундамент стабильности в государстве.

---

1 Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1 (часть II). Ст. 212.

2 Приказ МВД России от 9 января 2017 г. № 1 «Об утверждении Концепции правового регулирования и юридического сопровождения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации на период с 2017 по 2021 год» // СПС «КонсультантПлюс». (Дата обращения: 07.06.2017).

### **Список литературы:**

1. Балаклеец И.И. Правовая культура в условиях модернизации России: реалии, тенденции и перспективы: дис. ... канд. юрид. наук. Калининград, 2012. 252 с.
2. Грачев В.С. Правовая культура как субъективный фактор реализации права: дис. ... канд. юрид. наук.. Санкт-Петербург, 1996. 191 с.
3. Загородский В.В. Правовая культура в контексте прав человека: дис. ... канд. юрид. наук.. Краснодар, 2010. 204 с.
4. Кунев А.Н. Законность и правовая культура в условиях становления правового государства: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 24 с.
5. Овчиев Р.М. Правовая культура и российский правовой менталитет: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2006. 176 с.
6. Павлов О.Ф. Профессиональная правовая культура в сфере правоохранительной службы: на примере сотрудника милиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н.Новгород, 2005. 29 с.
7. Петручак Л.А. Правовая культура современной России: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. 53 с.
8. Шубина О.Б.. Правовая культура как элемент культуры общества: дис. ... канд. юрид. наук.. Санкт-Петербург, 2004 167 с.
9. Грачев В.С. Правовая культура как субъективный фактор реализации права: дис. ... канд. юрид. наук.. Санкт-Петербург, 1996. 191 с.
10. Загородский В.В. Правовая культура в контексте прав человека: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2010. 204 с.



# ВЫБОР ЦЕННОСТЕЙ: СВОБОДА ЛИЧНОЙ АВТОНОМИИ В ПОНИМАНИИ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

## RANGE OF VALUES: FREEDOM OF PERSONAL AUTONOMY IN THE SENSE OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

**Никифорова Е.А.**, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Приволжского филиала Российского государственного университета правосудия, кандидат юридических наук, доцент

### Аннотация

Статья посвящена исследованию вопросов понимания основных прав и свобод в практике Европейского суда по правам человека. Особое внимание обращается на различные ценностные подходы в толковании этих прав, выявляются противоречия между российским и западным осмыслением свободы человека.

### Ключевые слова

Права и свободы, ценности, Европейский суд по правам человека

### Abstract

The article is devoted to questions of understanding of fundamental rights and freedoms in the practice of the European court of human rights. Special attention is drawn to the different value approaches in the interpretation of these rights, revealing contradictions between the Russian and Western understanding of human freedom.

### Keywords

Rights and freedoms, values that the European court of human rights

*Люди вообще живут на свете не для того, чтобы убивать свое время и силы на политическую организацию, а чтобы творить культуру. Политика не должна поглощать их досуга и отрывать их от работы, а обеспечивать им порядок, свободу, законность, справедливость и технически-хозяйственные удобства жизни.*

**Иван Александрович Ильин**

*Смысл Конституции состоит в том, чтобы извлечь определенные вопросы из перипетий политической борьбы, поставить их вне досягаемости большинства и государственной власти и дать им разрешение их в виде правовых принципов, подлежащих применению в судах.*

**Решение Верховного Суда США  
«Обергефелл против Ходжеса» (2015)**

Неотъемлемые личные права и свободы составляют фундаментальную основу взаимоотношений государства и людей. Казалось бы, смысл и содержание этих старейших конституционных прав понятен и прост: защита жизни, свободы и достоинства личности – вот к чему можно свести их сущность. Как провозглашено в Декларации независимости США: «Мы исходим из той самоочевидной истины, что все люди созданы равными и наделены их Творцом определенными неотчуждаемыми правами, к числу которых относятся жизнь, свобода и стремление к счастью». И «когда ход событий приводит к тому», что общественная мораль и развитие права требуют новых аксиологических толкований базовых гуманитарных принципов, духовная и правовая культура изменяются настолько, что можно вести речь о новой парадигме человеческих ценностей. Причем надо заметить, что такие тенденции характерны для многих стран, это наднациональные проявления, лишь особенно актуализирующиеся в том или ином государстве. В нашем анализе речь, безусловно, идет о так называемых «европейских ценностях», к числу приверженцев которых мы относим и российскую культуру прав человека в связи с признанием основополагающих актов о правах личности – Всеобщей декларации прав человека 1948 года и Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года. Несмотря на универсальный характер Всеобщей декларации, она создана на основе европейского, а также американского права – от Великой хартии вольностей, Декларации независимости и Билля о правах США, французской Декларации прав человека и гражданина до документов Американского института права и Внутриамериканского юридического комитета.

Разработанная под эгидой Эленоры Рузвельт, Всеобщая декларация не нашла полного одобрения со стороны СССР: легендарно известно идейное столкновение главы советской делегации Андрея Вышинского и Рузвельт, не сошедшихся во взглядах на суть некоторых прав<sup>1</sup>. По замыслу создателя Декларации, французского писателя и юриста Рене Кассена, все права разделены на группы, причем различаются основные права индивида (со статей 3 по 11), такие как право на жизнь, свободу, неприкосновенность, свободу от рабства и изгнания, признания его в праве, право на защиту и равенство, а также права индивида в гражданском и политическом обществе (статьи 12-17), такие как не-

1 Джонсон Г. Разработка Всеобщей декларации прав человека (1946-1948 гг.). URL: <http://rl-online.ru/articles/4-03/224.html>. (Дата обращения: 3 июня 2017).

прикосновенность личной и семейной жизни, свобода передвижения, право убежища, право гражданства, право на брак, право собственности. Все эти перечисленные возможности личности признаются в нашем праве личными правами, хотя такое разделение на две группы выглядит, на наш взгляд, важным с точки зрения широты и целей государственного регулирования: в права первой группы вмешательство должно быть минимальным (по мысли создателей Декларации), а права второй группы могут подвергаться более серьезной степени ограничений в целях защиты общественных интересов. Однако так ли это на самом деле и можно ли достичь понимания каких-то закономерностей восприятия прав (например, с позиций оправдания их ограничения)? В начале статьи нами был приведен традиционный тезис о фундаменте прав человека для взаимоотношений личности и государства, людей (это неюридическое слово хочется использовать здесь намеренно) и общества. Цель этого фундамента – самосохранение общества. Способом такого самосохранения может служить только преємственность ценностей, каковыми в данном случае выступают права человека. Но текстуальные формулировки прав, записанные в международных документах, перенесенные в национальное право, должны приобретать свое звучание в соответствии с национальными традициями культуры и менталитета. И это отнюдь не означает «думать провинциально» (А.Солженицын). Сегодня «европейцы полагают, что человечество должно разделять общие ценности, а россияне поддерживают идею культурного и ценностного многообразия»<sup>1</sup>. При разработке Декларации разногласия нашей страны и западных держав были связаны, прежде всего, с различиями политических режимов. Сегодня этой проблемы не существует. Но есть другая – где пределы свободы той личности, чьи права провозглашены? Американский Верховный Суд назвал в 2015 году права геев и лесбиянок «фундаментальными»<sup>2</sup>. Американская доктрина прав человека, повлиявшая на принятие Декларации 1948 года, вообще может быть оценена как небесспорная. Так, известно, что права чернокожих вплоть до 60-х годов двадцатого века воспринимались через принцип «разделенных, но равных», который

---

1 Пар А. Россия-Запад. Кто кого? М., 2016. С. 280.

2 Решение Верховного Суда США «Обергефелл против Ходжеса» (2015). URL: [https://zakon.ru/blog/2015/7/8/perevod\\_resheniya\\_verhovnogo\\_suda\\_ssha\\_o\\_razreshenii\\_odnopolyx\\_brakov](https://zakon.ru/blog/2015/7/8/perevod_resheniya_verhovnogo_suda_ssha_o_razreshenii_odnopolyx_brakov). (Дата обращения: 17 июня 2017).

фактически оправдывал расовую сегрегацию<sup>1</sup>. Однако культурная и национальная специфика, о которой речь шла выше, может привести и к обратному эффекту. В истории американского Верховного Суда есть известное дело «Фред Коремацу против Соединенных Штатов» (1944), в соответствии с которым было подтверждено право властей интернировать американцев японского происхождения в целях предотвращения шпионажа, то есть признавать индивидуальные права, связанные с происхождением, значительно менее важными, чем интересы национальной безопасности. В 2011 году Министерство юстиции США признало такой подход ошибкой.

Принятая Советским Союзом абсолютная идея преобладания коллективных интересов над личностными, скрепленная нормами идеологии и традиционной коллективной культуры, была, без сомнения, слишком радикальной, однако ее значение трудно переоценить в плане развития страны на некоторых исторических этапах. Абсолютизация личных прав сейчас приводит к атомизации общественных связей, неприятию морали (так как мораль и есть общее благо), отсутствию ярких и понятных национальных идей. Элеонора Рузвельт вспоминала: «В свое время в Лондоне господин Вышинский сказал мне, что такого понятия, как свобода личности, не существует – свобода личности ограничена правами всех других личностей, живущих на свете. С этим я, разумеется, согласилась. Я сказала: «Мы подходим к вопросу с разных точек зрения. Мы здесь, в Организации Объединенных Наций, пытаемся определить идеалы и сформулировать права, которые делают человека более свободным. Не правительства, а человека»<sup>2</sup>.

Однако что такое «быть более свободным»? Идеалы естественного права, заложенные в нормах Декларации, - это всего лишь отблеск идей европейского просвещения 18 века, «путь абстрактный, усеянный цветами пышной фразеологии, которая была более уместна полтора столетия тому назад, которая сейчас уже никого не может прельстить, ибо все эти фразы и формулы эпохи французской революции, эпохи американской революции и английской революции XVII века сейчас уже поблекли, потому что живая жизнь показала, что за этими звонкими формулами скрывается жестокая действительность, раз-

1 Известны решения Верховного Суда США, оправдывающие умаление прав черных: «Дредд Скотт против Сэнфорда» (1857), «Браун против Совета по образованию» (1954).

2 Джонсон Г. Разработка Всеобщей декларации прав человека (1946-1948 гг.). URL: <http://r-online.ru/articles/4-03/224.html>. (Дата обращения: 3 июня 2017).

рушающая фетиши и иллюзии»<sup>1</sup>. Пусть не смутят читателя слова политического инквизитора сталинского режима, но идея ограничения прав, скорее не отраженная целостно в этих исторических документах, лежит в основе действительного статуса личности в государстве. Великий русский философ, правовед Иван Александрович Ильин, рассуждая о правах и личном статусе гражданина через призму понятий правосознание, форма монархического или республиканского правления, был убежден в необходимости существования таких аксиом правосознания, лежащих в основе общественной и государственной жизни, как «закон духовного достоинства, закон автономии и закон взаимного признания». Первый из них фиксирует духовно-личностный статус гражданина, его неотъемлемое право на самоуважение, достоинство личности, отстаивание собственной позиции (интеллектуальной, религиозной, нравственной, эстетической). Второй момент отражает сложную диалектику свободы и ответственности гражданина, который может сохранить собственную «автономность» только в том случае, если является подлинным субъектом права и «внутренне свободно» исполняет возложенные на него обществом и государством обязанности. Третий принцип признает важнейшим условием гражданской жизни взаимное уважение граждан и понимание ими безусловной ценности гражданских и государственных институтов<sup>2</sup>. Ушедший из жизни в эмиграции 1954 году, И.А.Ильин как современник европейского рождения прав человека мог оценить складывающиеся формы взаимоотношений личности и государства. В 1949 году он писал в работе «Что есть государство – корпорация или учреждение?»: «Идея «формальной демократии», выдвинутая за последние полтора-два десятилетия в качестве всемирной политической панацеи (всеисцеляющего средства), уже привела целый ряд государств, а за ними и все остальное человечество, к величайшим затруднениям и бедствиям и уперлась в выросший из ее последовательного осуществления тоталитарный строй»<sup>3</sup>. Путь американский, названный им путем построения государства-корпорации, где люди объединяются в формальную организацию по своей воле и вольны признать общий интерес или его отвергнуть,

1 От Кошута до Магнитского. Всеобщая декларация прав человека. URL: <https://www.svoboda.org/a/24815042.html>. (Дата обращения: 7 июня 2017).

2 Иван Ильин. О государстве, личности и демократии // Стратегии России. 2007. № 7. URL: [http://sr.fondedin.ru/new/fullnews\\_arch\\_to.php?archive=1185275035&id=1185273999&start\\_from=&ubaction=showfull&ucat=14](http://sr.fondedin.ru/new/fullnews_arch_to.php?archive=1185275035&id=1185273999&start_from=&ubaction=showfull&ucat=14). (Дата обращения: 7 июня 2017).

3 Там же.

противопоставлен типу государства-учреждения, которое построено по принципу опеки, сверху, «люди, заинтересованные в жизни этого учреждения, получают от него благо и пользу, но не формулируют сами ни своего общего интереса, ни своей общей цели»<sup>1</sup>. Оба способа построения государства ущербны – один ведет к формальной демократии, другой – к тоталитаризму. Идеальным будет такое построение государства, которое совмещает обе формы и считается с такими условиями, как державные задачи государства, хозяйственные задачи страны, национальный состав и плотность населения, религиозная принадлежность, культурный уровень народа, социальный состав и уклад народного характера». Например, пишет И.А. Ильин, «народ, индивидуализированный не духовно, а только биологически, и притом бесхарактерный – может управляться только властной опекой»<sup>2</sup>.

Итак, есть два подхода к пониманию прав: абстрактный, всеобщий, наднациональный и государственный, реализуемый в отдельной правовой системе. Причем, такое утверждение все равно не будет окончательно верным, так как существуют и иные концепции прав человека, например, религиозная, отраженная во Всеобщей исламской декларации прав 1981 года или Основах учения Русской Православной Церкви о достоинстве, свободе и правах человека 2008 года<sup>3</sup>. Вне всякого сомнения, обогащая наполненность прав человека религиозно-нравственным смыслом, этот подход заслуживает отдельного рассмотрения вне рамок данной статьи. Поэтому, опираясь формально в первом приближении на принцип светского государства, рассмотрим некоторые примеры выхолащивания традиционных ценностей прав человека с точки зрения европейского подхода. Попытка охватить в какой-то степени системно этот вопрос может выглядеть следующим образом.

1. Рассмотрим примеры дел Европейского суда по правам человека, связанные с защитой фундаментальных личных прав, в которых позиция заявителя против Российской Федерации *была поддержана судом*. Это дело Константина Маркина (2012), в котором заявитель доказал большую степень важности личного права мужчины-отца на воспитание ребенка (в виде предоставления отпуска по уходу за ребенком до достижения им трехлетнего возраста, а также получения соответствующего социального пособия) перед принятыми на себя добро-

1 Там же.

2 Там же.

3 URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/428616>. (Дата обращения: 07.07.2017).

вольно обязательствами по несению военной службы и связанными с ней ограничениями. При этом неоднозначный характер дела состоял в том, что «жертва Конвенции», во-первых, добровольно приняла на себя обязанности военной службы, а власти Российской Федерации, во-вторых, приняли достаточно мер по оказанию помощи гражданину<sup>1</sup>. Тем не менее, Европейский суд признал, что власти Российской Федерации нарушили право уважение частной и семейной жизни и допустили дискриминацию по признаку пола. Интересно, что семь судей, включая судью от России, высказали особые мнения по этому делу.

В деле «Религиозная община свидетелей Иеговы против Российской Федерации» («Jehovah's Witnesses of Moscow v. Russia») от 10 июня 2010 г. (жалоба N 302/02)<sup>2</sup> был рассмотрен вопрос о праве существования религиозного объединения, допускающего и настаивающего на невозможности переливания крови даже для спасения жизни. Как отметил Суд, «возможность вести такой образ жизни, какой гражданин избрал по собственной воле, включает в себя и возможность осуществлять деятельность, которая воспринимается как вредная или опасная для физического состояния данного гражданина. При оказании медицинской помощи, даже в тех случаях, когда отказ от конкретного метода лечения может привести к летальному исходу, принудительное медицинское лечение без согласия дееспособного, совершеннолетнего пациента является вмешательством в его/ее право на физическую неприкосновенность и посягательством на права, гарантированные статьей 8 Европейской конвенции»<sup>3</sup>. Отметим, что решением Верховного Суда РФ от 20 апреля 2017 года деятельность религиозного объединения «Управленческий центр Свидетелей Иеговы в России» и всех ее местных организаций все же запрещена в России<sup>4</sup>.

1 Судья Конституционного Суда РФ С.П.Маврин отмечал, что общая сумма вспомоществования, полученная Маркиным, превышала размер законных платежей, которые причитались бы к выплате в той же ситуации женщине-военнослужащей, в 9 раз. См.: Маврин С.П. Решения Европейского Суда по правам человека и российская правовая система. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Documents>. (Дата обращения: 17 июня 2017).

2 Российская хроника Европейского суда. 2011. № 2.

3 Мещерякова А.Ф. Принцип светскости государства в практике Европейского суда по правам человека // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 8. С. 76 - 81.

4 Ранее решениями областных, краевых и республиканских судов, вынесенных с 2009 по 2017 годы, был ликвидирован ряд местных организаций Свидетелей Иеговы в регионах России по признакам наличия экстремистской деятельности. См.: Перечень некоммерческих организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным ФЗ «Об экстремистской деятельности». URL: [http://minjust.ru/nko/perechen\\_zapret](http://minjust.ru/nko/perechen_zapret). (Дата обращения: 7 июня 2017).

В делах, связанных с ограничениями личных прав и, в частности, свободы слова в соотношении со свободой вероисповедания, отмечается несвязанность Европейского суда своими же собственными решениями, то есть непоследовательный подход к своей прецедентной практике. На это обстоятельство уже давно обращают внимание российские конституционалисты, в частности, судья Конституционного Суда РФ Н.С. Бондарь отмечает, что «как и в случае с моралью, невозможно вычлнить единообразное для всей Европы представление о значении религии в обществе; даже внутри одной страны такие представления могут быть различны. По этой причине невозможно прийти к всеохватывающему определению того, что представляет собой допустимое вмешательство в осуществление права на свободу слова там, где такое слово направлено против религиозных чувств других лиц. Поэтому национальные власти обладают широким полем усмотрения при оценке потребности и степени такого вмешательства. Таким образом, Европейский Суд прямо указывает на необходимость соотнесения применимого к делу правового подхода с культурной средой соответствующего государства, а также - в случае возможности выделения таковых – с общеевропейскими культурными представлениями. Их изменение потребует от Европейского Суда корректировки и ранее принятых подходов»<sup>1</sup>.

2. Наиболее многочисленную группу дел составляют решения, связанные с нарушением личной неприкосновенности в процессе привлечения лица к ответственности или исполнения наказания. Не задаваясь целью рассматривать их в совокупности, отметим наиболее интересные, на наш взгляд, позиции. Так, право заключенного на уважение его семейной жизни в части предоставления долгосрочных свиданий с родственниками поддержано в решении по жалобе № 32917/13 «Видиш против Российской Федерации» (вынесено 15 марта 2016 г., вступило в силу 15 июня 2016 г.).

В Постановлении по жалобе № 41418/04 «Хорошенко против Российской Федерации» от 30 июня 2015 года<sup>2</sup> Европейский суд отметил, что пожизненно осужденный должен быть обеспечен «разумно хорошим уровнем контактов». Исполняя это решение, Россия вносит

1 Бондарь Н.С. Европейский конституционализм в аспекте национальной конституционной и европейской конвенционной юрисдикцией. (Рабочие материалы к Международному форуму по конституционному правосудию, 18-20.11.2010 г.). URL: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Documents>. (Дата обращения: 17 июня 2017).

2 URL: <https://roseuosud.org/ru/st-8/postanovlenie-espch-khoroshenko-protiv-rossii>. (Дата обращения: 17.07.2017).



изменения в Уголовно-процессуальный кодекс РФ. Похожую правовую позицию выразил и Конституционный Суд РФ в деле по жалобе граждан Н.В.Королева и В.В.Королевой<sup>1</sup>, в котором были признаны не соответствующими Конституции РФ положения Уголовно-исполнительного кодекса РФ о количестве и продолжительности свиданий осужденных. При этом Конституционный Суд РФ отметил, что действовавший ранее Исправительно-трудовой кодекс РСФСР был более гуманен, предоставляя и большее количество свиданий, и более длительную их продолжительность. Вместе с тем, интересно, что в 2005 году Конституционный Суд РФ отказал в рассмотрении по существу жалобы супругов Захаркиных, оспаривавших режим содержания в исправительных учреждениях, в связи с невозможностью реализации прав на личную и семейную жизнь и неосуществимость поэтому права иметь детей. Отметив при этом, сославшись на ряд решений Европейского суда, что «совершая преступления, оно само сознательно обрекает себя и членов своей семьи на такие ограничения»<sup>2</sup>.

3. Одно дело следует выделить особо. Это решение Европейского суда по иску 45 американских граждан, оспаривающих *запрет на усыновление* в России («закон Димы Яковлева»). Европейский суд признал такой запрет противоречащим целям Европейской конвенции и обязал Россию к выплате компенсаций заявителям. В России это решение оценено неоднозначно. Так, Уполномоченный по правам ребенка в РФ, равно как и глава Совета по правам человека при Президенте РФ, поддерживают это решение, в то время как уполномоченный МИД РФ по вопросам прав человека, демократии и верховенства права не видит оснований для изменений российского закона<sup>3</sup>.

4. *Право на внешний облик* и возможность распоряжаться им связывается Европейским судом с правом на уважение частной и семейной жизни, защищаемым статьей 8 Конвенции о защите прав челове-

1 Постановление Конституционного Суда РФ от 15.11.2016 № 24-П «По делу о проверке конституционности пункта «б» части третьей статьи 125 и части третьей статьи 127 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Вологодского областного суда и жалобой граждан Н.В. Королева и В.В. Королевой» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2017. № 1.

2 Определение Конституционного Суда РФ от 09.06.2005 № 248-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Захаркина Валерия Алексеевича и Захаркиной Ирины Николаевны на нарушение их конституционных прав пунктом «б» части третьей статьи 125 и частью третьей статьи 127 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации // Документ опубликован не был.

3 Москалькова поддержала решение ЕСПЧ по закону «Димы Яковлева». URL: <http://www.newsru.com/russia/18jan2017/moskalkova.html>. (Дата обращения: 17 июня 2017).

ка и основных свобод. В деле «Компания «Ашетт Филипакки ассосье» («Иси Пари») против Франции»<sup>1</sup> от 23 июля 2009 года предметом рассмотрения были аспекты свободы выражения мнения публичного издания (журнала) относительно права известного певца использовать своего внешний облик в связи с рядом потребительских товаров, которое он продал, чтобы удовлетворить свои финансовые нужды. Смысл позиции суда сводится к тому, что информация о расточительности, которую он проявлял при управлении денежными средствами и их расходовании, выходила за пределы «внутреннего круга» личной жизни, защищаемого статьей 8 Конвенции, а компания-заявитель, таким образом, прибегла к степени преувеличения и провокации, разрешенной в демократическом обществе, не переходя границы, установленные для свободы прессы<sup>2</sup>. Надо отметить, что право на внешний облик становится все более обособленным элементом права на личную неприкосновенность. Так, в России известна практика судебных исков по защите права на изображение в связи с использованием изображений, в том числе карикатурных, лиц в целях избирательной кампании. Американский Верховный Суд рассматривал вопрос о возможности ношения бороды заключенным Грегори Холтом, исповедующим ислам, с точки зрения обеспечения безопасности<sup>3</sup>.

**Право на внешность**, в частности на использование своего лица как места для наглядной агитации в процессе проведения митингов и иных публичных мероприятий, было предметом Определения Конституционного Суда РФ от 7.07.2016<sup>4</sup>, который отметил, что запрет скрывать лицо не является абсолютным и при квалификации поведения участника мероприятия в целях привлечения его к ответственности «необходимо обращать внимание на мотивы и цели таких действий, используемые способы и средства, наступившие последствия, их влияние на безопасность и общественный порядок, включая реагирование на замечания организатора публичного мероприятия и представителей правоохранительных органов». Участники мероприятия «не лишены возможности размещать на своем лице отдельные элементы наглядной агитации, в частности наносить рисунки (надписи), наклеивать аппликации (стикеры), применять другие агитационные аксес-

1 URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/2468969/2468969-006.htm>. (Дата обращения: 01.07.2017).

2 Там же.

3 URL: <https://pravo.ru/interpravo/news/view/102444/>. (Дата обращения: 17 июня 2017).

4 Вестник Конституционного Суда РФ. 2017. № 2.

суары». Судебные правовые позиции, связанные с правом на внешний облик (не закрепленным прямо в российском праве, а воспринимаемым как элемент права на свободу и личную неприкосновенность или свободы вероисповедания), высказаны в 2003 году Верховным Судом РФ в отношении возможности фотографирования на паспорт в постоянно носимом головном уборе, если он имеет религиозное назначение, а также в ряде решений судов и позиций официальных властей России относительно возможности ношения детьми в школах одежды религиозного назначения<sup>1</sup>.

5. Право на внешность, затронутое нами в пункте 5, приводит к оценке толкования другого личного права, - **свободы вероисповедания**. В решении ЕСПЧ от 15 января 2013 г. по делу «Эвейда и другие против Соединенного Королевства», связанном с правом работников демонстрировать свои религиозные убеждения при исполнении служебных обязанностей, Суд признал право ношения нательного креста, видимого в вырезе горловины женской униформы. При этом законодательством других европейских стран предусмотрен запрет на ношение религиозных одежд и символики как обеспечение принципа нейтральности публичной службы, а в самой Великобритании другим служащим компании Бритиш Эйруэйз, ещё до случая с заявительницей, было разрешено ношение религиозных одежд, таких как сикхские тюрбаны и хиджабы, без какого-либо ущерба для имиджа и репутации компании<sup>2</sup>. В известном решении ЕСПЧ Лаутси против Италии, которое на самом деле состоит из двух противоположных решений – палаты и Большой палаты, о присутствии распятий в итальянских государственных школах, европейское правосудие сначала поддержало «сторонницу радикального понимания секуляризма» госпожу Лаутси, которая в 2006 году обратилась в Европейский суд по правам человека, настаивая на том, что присутствие распятий в школе нарушает нормы Европейской конвенции по правам человека: Статью 2 Протокола № 1 (право на образование) и Статью 9 (свобода мысли, совести и религии), а также Статью 14 (запрет дискриминации), поскольку она и ее дети не являются католиками. А впоследствии Большая палата согласилась

---

1 См., например, Семенова Н.С. Соотношение права на образование и права на свободу совести на примере запрета на ношение хиджабов в школе // Вестник РУДН. Серия «Юридические науки». 2015. № 1. С. 50-63.

2 Шахов М.О. О решении по делу «Эвейда и другие против Соединенного Королевства». URL: [http://www.sclj.ru/news/detail.php?SECTION\\_ID=357&ELEMENT\\_ID=4811](http://www.sclj.ru/news/detail.php?SECTION_ID=357&ELEMENT_ID=4811). (Дата доступа: 7 июня 2017).

с протестом итальянского правительства, поддержанным тысячами демонстрациями итальянцев. Министр иностранных дел Италии Франко Фраттини приветствовал решение Большой палаты, подчеркнув, что «это решение освобождает Италию от несправедливых обвинений и отражает стремление граждан защитить собственные ценности и убеждения»<sup>1</sup>. ЕСПЧ сразу отметил, что распятие является не чем иным, как религиозным символом, и сконцентрировался на обязанности государства, нейтрально и беспристрастно, поддерживать гармонию и толерантность в демократическом обществе, особенно между представителями различных религиозных верований<sup>2</sup>. По словам представителя Русской Православной Церкви при Совете Европы, отсутствие европейского консенсуса по этому вопросу заставило Европейский Суд отдать право его решения конкретному государству. Универсальные права и свободы человека — это только один правовой полюс; другим полюсом всегда является национальное законодательство, потому что только оно может и должно учитывать процессы, которые происходят в реальной жизни людей<sup>3</sup>.

6. Достаточно велик объем дел ЕСПЧ, связанных с толкованием *права на свободную сексуальную ориентацию и гендерное равенство*. Эти позиции Европейский суд начинал выносить с 80-х годов прошлого века, и подходы к ним существенно меняются. На наш взгляд, вопросы понимания и оценки этих прав представляют сейчас значительный интерес в плане защиты традиционных ценностей нашего общества. Общим подходом, лейтмотивом высказываемым в различных решениях, является мнение ЕСПЧ о том, что государства, выдерживая баланс между защитой семьи и правами сексуальных меньшинств, должны учитывать изменения, происходящие в обществе, в том числе тот факт, что частная жизнь может вестись не одним способом<sup>4</sup>. Однако следует отдать должное таким позициям Суда, например, как в деле «Беллинггер против Беллинггер», которые оценивают

1 Игумен Филарет (Буреков). «Дело о распятиях в школе»: победа здравого смысла. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/1433483.html>. (Дата доступа: 7 июня 2017).

2 Дедов Д. Лаутси против Италии. Дискуссионный блог судьи ЕСПЧ от Российской Федерации Дмитрия Дедова. URL: <http://president-sovet.ru/members/blogs/post/2499/>. (Дата доступа: 7 июня 2017).

3 Игумен Филарет (Буреков). «Дело о распятиях в школе»: победа здравого смысла. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/1433483.html>. (Дата доступа: 7 июня 2017 г.).

4 В достаточно объемном труде, подготовленном Московской Хельсинкской группой, дан анализ многих из таких решений. См.: Избранные решения Европейского суда по правам человека. Вопросы сексуальной ориентации и гендерной идентичности: [сост., авт. «Введения» и ст. Ксения Кириченко]. Российская ЛГБТ-Сеть. 2-е изд. СПб., 2012. 104 с.

транссексуализм как невыясненное с медицинской точки зрения явление, которое получает мировое признание в качестве медицинского состояния, для облегчения которого предоставляется медицинское лечение, и которое в Международной классификации болезней именуется «расстройством половой идентичности». Комитет ООН по правам человека, Комитет ООН по дискриминации в отношении женщин, Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам, заслушивая в 2009-2010 и в последующие годы доклады РФ о правах человека, выражали обеспокоенность отсутствием антидискриминационного законодательства в России, отмечая, что необходимо обучение сотрудников правоохранительных органов и проведение общественных кампаний<sup>1</sup>. Действительно, российское законодательство не содержит положений, направленных на охрану здоровья и прав транссексуальных людей, кроме положения статьи 70 Федерального закона «Об актах гражданского состояния», касающегося изменения пола, и клинического руководства № 311 «Модели диагностики и лечения психических и поведенческих расстройств»<sup>2</sup>.

Если европейский подход пытается найти компромисс, то в американском праве (для сравнения) в решении по легализации однополых браков признана абсолютная ценность ничем не обусловленной персональной человеческой свободы, оторванной фактически от социальной и религиозной морали: «религиозные учения и те, кто поддерживает религиозные убеждения, вправе продолжать заявлять с абсолютной и искренней убежденностью о том, что, в соответствии с религиозными канонами, однополые браки заключаться не могут. Первая Поправка устанавливает, что религиозные организации и частные лица имеют всю соответствующую правовую защиту для того, чтобы проповедовать принципы, которые приносят им такое удовлетворение и имеют такое значение в их жизнях и верованиях, а также в их стремлениях продолжать поддерживать ту семейную структуру, к которой долгое время относились с почтением. То же самое справедливо и для тех, кто выступает против однополых браков по другим причинам. В свою очередь, те, кто считает правильным и даже необходимым разрешение однополых браков, вследствие как религиозных верований

---

1 Алисиевич Е.С., Никитина Е.М. Актуальные вопросы защиты транссексуалов от дискриминации: международно-правовой аспект // Вестник РУДН. Серия «Юридические науки». 2014. №2. С. 332- 341.

2 Там же.

или светских убеждений, вправе участвовать в открытых и обстоятельных дебатах с теми, кто с ними не согласен. Конституция, однако, не позволяет государству лишать однополые пары возможности вступать в брак на тех же основаниях, которые предоставлены парам, состоящим из представителей разного пола»<sup>1</sup>.

В момент, когда писалась эта статья, Европейский суд вынес решение «Баев против Российской Федерации» от 20 июня 2017 года (жалоба № 67667/09)<sup>2</sup>, в котором признал нарушение Конвенции в связи с запретом пропаганды гомосексуализма среди несовершеннолетних. Доводы России, связанные с интересами защиты морали, общественного здоровья и исправления демографической ситуации в стране, были отвергнуты как несовместимые с принципами равенства людей вне зависимости от их сексуальной ориентации и права на свободу высказываний и информации.

7. Примеры дел, в которых Европейский Суд *не поддержал заявителя*, встав на позиции государства-ответчика. Дело «Скугар и другие против России» («Skugar and Others v. Russia» от 3 декабря 2009 г., жалоба N 40010/04)<sup>3</sup> о присвоении индивидуального номера налогоплательщика. Европейский суд по правам человека пришел к выводу о том, что «законодательство общего характера, применяемое на основе беспристрастности и без какой-либо связи с личными религиозными убеждениями человека, по существу не может рассматриваться как вмешательство в его свободу совести и вероисповедания. Кроме того, содержание официальных государственных документов или баз данных не может находиться в зависимости от желаний отдельных лиц». Как подчеркивает Уполномоченный по правам человека, данный прецедент касается всех видов учета граждан нашей страны, включая их геномную регистрацию<sup>4</sup>.

Итак, вопрос о понимании и соотношении ценностей, так или иначе подпадающих под правовое регулирование, продолжает оставаться открытым. Современный российский политолог-международ-

---

1 Решение Верховного Суда США «Обереффелл против Ходжеса» (2015). URL: [https://zakon.ru/blog/2015/7/8/perevod\\_resheniya\\_verhovnogo\\_suda\\_ssha\\_o\\_razreshenii\\_odnopolyx\\_brakov](https://zakon.ru/blog/2015/7/8/perevod_resheniya_verhovnogo_suda_ssha_o_razreshenii_odnopolyx_brakov). (Дата обращения: 17 июня 2017).

2 Официальный сайт Европейского суда по правам человека. URL: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{«itemid»: \[«001-174422»\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{«itemid»: [«001-174422»]}). (Дата обращения: 23 июня 2017).

3 Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2010. № 5. С. 34 - 35.

4 Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2010 год // Российская газета. 2011. 13 мая.

ник немецкого происхождения, знаток динамики отношений России с Евросоюзом, Александр Рар пишет: «Россию и Запад объединяют христианские ценности, но постоянно расширять рамки для безмерной индивидуальной свободы, давать все больше и больше прав меньшинствам в России, которая в первую очередь заботится о внутренней стабильности, многим кажется неправильным. В традиционном понимании свобода имеет все-таки другое значение. Но Запад уже давно живет в постхристианском мире, где универсальные ценности меняются – поэтому такой разрыв сегодня между пониманием универсальных ценностей в России и на Западе»<sup>1</sup>.

### **Список литературы:**

1. Алисиевич Е.С., Никитина Е.М. Актуальные вопросы защиты транссексуалов от дискриминации: международно-правовой аспект // Вестник РУДН. Серия «Юридические науки». 2014. № 2. С. 332- 341.
2. Мещерякова А.Ф. Принцип светскости государства в практике Европейского суда по правам человека // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 8. С. 76 - 81.
3. Рар А. Россия-Запад. Кто кого? М., 2016.
4. Семенова Н.С. Соотношение права на образование и права на свободу совести на примере запрета на ношение хиджабов в школе // Вестник РУДН. Серия «Юридические науки». 2015. № 1. С. 50-63.

---

<sup>1</sup> Рар А. Россия-Запад. Кто кого? М., 2016. С. 277-278.

## ЗАЩИТА ЖИЛИЩНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН: СОВРЕМЕННОЕ ТОЛКОВАНИЕ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ

**Пишина С.Г.**, доцент кафедры гражданского права и гражданского процесса факультета права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат юридических наук, доцент.

### Аннотация

В статье рассматриваются современные тенденции толкования и применения правовых норм, регулирующих защиту жилищных прав граждан. Автор исследует материалы судебной практики высших органов судебной системы Российской Федерации.

### Ключевые слова

Жилищные права граждан, толкование и применение правовых норм, виндикационный иск, предварительный договор.

### Abstract

The article contains the modern tendencies of interpretation and application of legal norms to protect housing rights of citizens.

The author explores materials of judicial practice of the highest courts of the Russian Federation.

### Keywords

Housing rights of citizens, interpretation and application of legal norms, vindication lawsuit, preliminary contract.

В настоящее время правовое регулирование защиты жилищных прав граждан является ярким индикатором состояния защиты прав граждан и тенденций его развития. Толкование и применение правовых норм, составляющих институт жилищных прав граждан, отражает отношение государства к реализации гражданином права на жилище.

Это подтверждают Постановление Конституционного Суда РФ от 21 апреля 2003г. № 6-П, Постановление Конституционного Суда РФ от 22 июня 2017г. №16-П и Обзор судебной практики разрешения дел по спорам, возникающим в связи с участием граждан в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости, утверждённый Президиумом Верховного Суда РФ 19 июля 2017 года.

Как указано в Постановлении Конституционного Суда РФ от 21 апреля 2003г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 167 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан О.М. Мариничевой, А.В. Немировской, З.А. Скляновой, Р.М. Скляновой и В.М. Ширяева», группа граждан утверждала, что общие положения о последствиях недей-



ствительности сделки, урегулированные пунктами 1, 2 ст. 167 ГК РФ и устанавливающие обязанность каждой из сторон возратить всё полученное по недействительной сделке, которые были применены судами общей юрисдикции при рассмотрении дел по искам о признании недействительными заключённых гражданами сделок по продаже жилых помещений, не позволяют им- добросовестным приобретателям, защитить свои имущественные права. Конституционный суд указал, что права лица, которое считает себя собственником имущества, подлежат защите путём удовлетворения виндикационного иска, а не иска о применении последствий недействительной сделки. В Постановлении отмечено, что иначе собственник имел бы право требовать двусторонней реституции по всем сделкам, последовательно совершённым относительно передачи его имущества добросовестным приобретателям, что привело бы к нарушению их прав. Поэтому предусмотренные пунктами 1, 2 ст. 167 ГК РФ общие положения о последствиях недействительности сделки «в нормативном единстве» со ст. 166 и 302 ГК РФ, «не могут распространяться на добросовестного приобретателя, если это непосредственно не оговорено законом, а потому не противоречат Конституции РФ»<sup>1</sup>.

Иная точка зрения на соотношение реституционного и виндикационного требований высказана М.А. Осташевским, утверждающим, что собственник не может требовать реституции не потому, что приобретатель добросовестный, а на основании ст. 167 ГК РФ, которая даёт право на предъявление иска только стороне сделки или любому заинтересованному лицу, но не собственнику, который стороной сделки не был; вместе с тем, собственник вправе заявить виндикационный иск<sup>2</sup>.

Представляется, что оспариваемое М.А. Осташевским обоснование соотношения указанных требований убедительно выявлено в рассматриваемом Постановлении как направление защиты прав добросовестных приобретателей в современной юридической практике.

Виндикационные и реституционные требования направлены на восстановление имущественной сферы лица, поэтому, несмотря на различие в основе и правовой природе, в практике правоприменения

1 Постановление Конституционного Суда РФ от 21 апреля 2003г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 167 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан О.М. Мариничевой, А.В. Немировской, З.А. Скляновой, Р.М. Скляновой и В.М. Шириева»// Сборник законодательства РФ. 2003. №17. Ст. 1657.

2 Осташевский М.А. Защита прав добросовестного приобретателя: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2006. С. 24-25.

могут соприкасаться. Конституционный Суд РФ обоснованно разграничил требования по области их распространения, указав, что реституция не охватывает добросовестных приобретателей. В Постановлении подчёркнуто, что указанное правовое регулирование «отвечает целям обеспечения стабильности гражданского оборота, прав и законных интересов всех его участников, а также защиты нравственных устоев общества»<sup>1</sup>. Таким образом, Конституционный Суд РФ выявил смысл интерпретируемых правовых норм путём телеологического толкования, раскрывая направленность правового регулирования на основе заданной ему законодателем цели.

Телеологическое толкование правового регулирования виндикации и реституции, на наш взгляд, совпадает с отечественным исторически сложившимся восприятием института иска о защите владения, о котором писал К.П. Победоносцев.

Блестящий отечественный цивилист Константин Петрович Победоносцев, автор «Курса гражданского права»- «первого опыта систематизации русского гражданского права в его национально- исторических особенностях»<sup>2</sup>, исследуя происхождение русской формы иска о защите владения, отмечал: «У нас ... издревле не обращалось внимания на основание иска, ... прежде всего обращалось внимание на *цель* иска, и в этом отношении целью было просто возвращение вещи от того, у кого она в руках находится»<sup>3</sup>.

Полагаем, что сказанное подтверждает глубокую историческую обусловленность обозначенного в данном Постановлении подхода.

Таким образом, толкование норм ст. 166 и 302 ГК РФ осуществлено исходя из цели правового регулирования имущественных прав граждан, в том числе, жилищных прав, и, следовательно, с целью их защиты.

Весомым вкладом в защиту жилищных прав граждан стало Постановление Конституционного Суда РФ от 22 июня 2017г. №16-П «По

---

1 Постановление Конституционного Суда РФ от 21 апреля 2003г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 167 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан О.М. Мариничевой, А.В. Немировской, З.А. Склиновой, Р.М. Склиновой и В.М. Ширяева»// Собрание законодательства РФ. 2003. №17. Ст. 1657.

2 Тимошина Е.В. Консервативные особенности цивилистической концепции К.П. Победоносцева // Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Первая часть: Вотчинные права. М.: «Статут». 2002.С.51.

3 Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Первая часть: Вотчинные права. М.: «Статут». 2002. С. 238.

делу о проверке конституционности положения пункта 1 статьи 302 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.Н. Дубовца».

Предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ стало положение пункта 1 ст. 302 ГК РФ, которое предусматривает право собственника истребовать своё имущество от добросовестного приобретателя, когда это имущество выбыло из владения собственника помимо его воли, относительно случаев истребования жилого помещения, которое являлось выморочным имуществом.

Данным Постановлением откорректировано действие правовой позиции о защите прав собственника путём удовлетворения виндикационного иска, сформулированной в Постановлении от 21 апреля 2003 года № 6-П. Конституционный Суд РФ указал, что в случае, если с иском об истребовании недвижимого имущества к добросовестному приобретателю обращается публично- правовое образование, то особенности таких дел «могут обуславливать иное распределение неблагоприятных последствий для собственника и добросовестного приобретателя», отличающееся от установленного ст. 302 ГК РФ и подтверждённого правовыми позициями Конституционного Суда РФ. Конституционный суд РФ отметил: «В правовом демократическом государстве, каковым является Российская Федерация, пренебрежение требованиями разумности и осмотрительности при контроле над выморочным имуществом со стороны собственника- публично- правового образования в лице компетентных органов не должно влиять на имущественные и неимущественные права граждан, в частности добросовестных приобретателей жилых помещений». Подчёркнуто, что публично-правовое образование как собственник жилого помещения, которое является выморочным имуществом, и его добросовестный приобретатель находятся в неравных условиях по установлению противоправных действий, в результате которых жилое помещение выбывает из владения собственника не по его воле. При толковании норм о виндикации надо учитывать необходимость обеспечения надлежащего действия института государственной регистрации. Это обосновывает существование особых условий (ограничений) виндикации перешедшего в собственность публично-правового образования выморочного недвижимого имущества по иску публичного собственника. Условия виндикации жилого поме-

щения- выморочного имущества различны для публично-правового образования, граждан и юридических лиц как собственников этого имущества<sup>1</sup>.

Аналогичную направленность судебной практики современного периода показывает Обзор судебной практики разрешения дел по спорам, возникающим в связи с участием граждан в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости, утверждённый Президиумом Верховного Суда РФ 19 июля 2017 года.

В Обзоре подчёркнуто, что участие в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости следует рассматривать как способ реализации права на жилище, гарантированного частью 2 статьи 40 Конституции РФ; и что настоящий Обзор подготовлен с учётом «особого правового регулирования отношений, связанных с привлечением денежных средств граждан для долевого строительства, обусловленное их социальной значимостью»<sup>2</sup>.

В содержании пункта 1 Обзора полностью проявляется его обозначенная особенность.

В тексте отмечено, что уровень гарантий защиты прав участников долевого строительства, установленных ФЗ от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», не может быть снижен по отношению к гражданину-потребителю в зависимости от того, что его денежные средства привлечены для долевого строительства путём уступки права требования. Указанные законодательные гарантии распространяются на гражданина-потребителя и в том случае, если эти права возникли из договора цессии, заключённого на основании предварительного договора<sup>3</sup>.

1 Постановление Конституционного Суда РФ от 22 июня 2017 г. №16-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 1 статьи 302 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.Н. Дубовца»// Собрание законодательства РФ. 03.07.2017. № 27. Ст. 4075.

2 Обзор судебной практики разрешения дел по спорам, возникающим в связи с участием граждан в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости (утверждён Президиумом Верховного Суда РФ 19 июля 2017 года). URL: [www.vsrfr.ru](http://www.vsrfr.ru). (Дата обращения: 01.08.2017).

3 Определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 21 июля 2015 г. № 78-КГ15-15)// Обзор судебной практики разрешения дел по спорам, возникающим в связи с участием граждан в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости (утверждён Президиумом Верховного Суда РФ 19 июля 2017 года). URL: [www.vsrfr.ru](http://www.vsrfr.ru). (Дата обращения: 01.08.2017).

В другом случае сделан вывод о том, что если стороны, заключившие предварительный договор, в действительности имели ввиду договор участия в долевом строительстве, то к сделке применяются положения Закона № 214-ФЗ. Если в таких договорах граждане являются участниками долевого строительства, то к этим договорам применяется законодательство РФ о защите прав потребителей<sup>1</sup>.

Кроме того, уточняется, что в случае нарушения предусмотренного договором срока передачи гражданину-участнику долевого строительства объекта долевого строительства застройщик уплачивает участнику долевого строительства неустойку (пеню) в двойном размере, так как к договорным отношениям гражданина применяется законодательство РФ о защите прав потребителей<sup>2</sup>.

В современном состоянии поиска равновесия и баланса частных и публичных интересов отечественная судебная система явно показывает стремление к защите частных интересов гражданина, укрепляя его права в правоотношениях, возникающих в связи с необходимостью защиты жилищных прав.

### **Список литературы:**

1. Обзор судебной практики разрешения дел по спорам, возникающим в связи с участием граждан в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости (утверждён Президиумом Верховного Суда РФ 19 июля 2017 года). URL: [www.vsrfr.ru](http://www.vsrfr.ru). (Дата обращения: 01.08.2017).
2. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 2 июня 2015г. №77-КГ15-2// Обзор судебной практики разрешения дел по спорам, возникающим в связи с участием граждан в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости

1 Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 19 января 2016 г. №5-КГ15-196// Обзор судебной практики разрешения дел по спорам, возникающим в связи с участием граждан в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости (утверждён Президиумом Верховного Суда РФ 19 июля 2017 года). URL: [www.vsrfr.ru](http://www.vsrfr.ru). (Дата обращения: 01.08.2017).

2 Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 2 июня 2015г. №77-КГ15-2// Обзор судебной практики разрешения дел по спорам, возникающим в связи с участием граждан в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости (утверждён Президиумом Верховного Суда РФ 19 июля 2017 года). URL: [www.vsrfr.ru](http://www.vsrfr.ru). (Дата обращения: 01.08.2017).

- (утверждён Президиумом Верховного Суда РФ 19 июля 2017 года). URL: [www.vsrfr.ru](http://www.vsrfr.ru). (Дата обращения: 01.08.2017).
3. Определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 21 июля 2015г. № 78-КГ15-15)// Обзор судебной практики разрешения дел по спорам, возникающим в связи с участием граждан в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости (утверждён Президиумом Верховного Суда РФ 19 июля 2017 года). URL: [www.vsrfr.ru](http://www.vsrfr.ru). (Дата обращения: 01.08.2017).
  4. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 19 января 2016 г. №5-КГ15-196// Обзор судебной практики разрешения дел по спорам, возникающим в связи с участием граждан в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости (утверждён Президиумом Верховного Суда РФ 19 июля 2017 года). URL: [www.vsrfr.ru](http://www.vsrfr.ru). (Дата обращения: 01.08.2017).
  5. Осташевский М.А. Защита прав добросовестного приобретателя: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2006. 25с.
  6. Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Первая часть: Вотчинные права. М.: «Статут». 2002. 800с.
  7. Постановление Конституционного Суда РФ от 21 апреля 2003г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 167 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан О.М. Мариничевой, А.В. Немировской, З.А. Скляновой, Р.М. Скляновой и В.М. Ширяева»// Собрание законодательства РФ. 28.04.2003. №17. Ст. 1657.
  8. Постановление Конституционного Суда РФ от 22 июня 2017г. №16-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 1 статьи 302 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.Н. Дубовца»// Собрание законодательства РФ. 03.07.2017. № 27. Ст. 4075.
  9. Тимошина Е.В. Консервативные особенности цивилистической концепции К.П. Победоносцева // Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Первая часть: Вотчинные права. М.: «Статут». 2002. С.51.

## РАСПОРЯДИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ЗЕМСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НИЖЕГОРОДСКОЙ ГУБЕРНИИ В 60-80 ГОДЫ XIX ВЕКА. НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ.

Сапожников С.М., доцент кафедры теории и истории права, государства и судебной власти Приволжского филиала Российского государственного университета правосудия, кандидат юридических наук.

### Аннотация

Статья посвящена становлению и развитию распорядительных органов местного (земского) самоуправления Нижегородской губернии в 60-80 годы XIX века. Особое внимание уделяется роли, отводимой правительством дворянскому и духовному сословиям по формированию и функционированию органов распорядительной власти земских учреждений.

### Ключевые слова

Земская реформа, земство, местное самоуправление, распорядительные органы

### Abstract

The article is devoted to formation and development of the administrative bodies of local (rural) authorities of Nizhny Novgorod province in the 60-80 years of the XIX century. Special attention is paid to the role of the government spiritual and noble estates in the formation and functioning of bodies of the Executive power of the provincial institutions.

### Keywords

The Zemstvo reform, the Zemstvo, local self-government administrative bodies

Введение в результате Земской реформы органов местного самоуправления по своей сущности, было явлением революционным, не типичным для системы самодержавного государственного управления Российской империи. Закон 1864 г., несмотря на существенные ограничения (определенные социальные круги рассчитывали на более широкие реформы), предоставил населению ряда губерний, где вводились институты земского самоуправления, право непосредственно участвовать в отправлении «народной власти», формируя органы распорядительной и исполнительной власти, хотя, надо отметить, в весьма ограниченном порядке.

Распорядительная власть и надзор за общим ходом всех земских дел в губернии и уездах согласно «Положению о губернских и уездных земских учреждениях» возлагалась на губернские и уездные земские собрания.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Положение о губернских и уездных земских учреждениях. ПСЗ I. Т. XXXIX № 40457, гл. 3, ст. 65.

В основу формирования был положен всесословный принцип, однако при этом сохранялись пережитки старой системы деления общества. Так, выборы уездных гласных производились по куриальной системе от: а) уездных землевладельцев; б) жителей городов; и в) представителей сельских обществ.

Такое куриальное разделение общества определялся политикой правительства, стремившегося создать опору своей власти на местах и поэтому приоритет в земских выборах отдавался дворянскому сословию, которое в основном и являлось владельцами земельной и другой собственности в губернии.

Во время обсуждения проекта земской реформы в декабре 1863 г., касающийся выборов гласных, часть членов государственного совета: барон М.А. Корф, Н.И. Бахтин и князь А.А. Суворов выступили против такого деления избирателей на три группы: уездных землевладельцев, городских и сельских жителей. Но подавляющим большинством члены государственного совета проголосовали за проект министра внутренних дел П.А. Валуева.<sup>1</sup>

Помимо избираемых гласных в состав уездных земских собраний непосредственно назначались чиновники от ведомства государственного имущества и от удельного ведомства при наличии в уезде удельных и казенных земель, не отведенных в постоянное пользование крестьянам. Численность этих чиновников зависела от количества таких земель в уезде, и колебалось от одного до трех человек (ст. 40,41). В состав губернского земского собрания входили на равных правах с прочими членами собрания управляющий местной Палатой государственных имуществ и управляющий местной Удельной конторой (ст.55). Таким образом, вводя в составы создаваемых новых органов самоуправления представителей от этих ведомств своих представителей, правительство, во-первых, учитывало интересы казны и короны являющимися владельцами земельной или другой собственности в губерниях и, во-вторых, посредством этих государственных чиновников осуществлялся дополнительный контроль деятельности земских собраний.

По Положению 1864 г. не получили избирательного права женщины, а также лица мужского пола не достигшие двадцатипятилетнего возраста (ст. 17). Их права представляли доверенные лица, а за несовершеннолетних и состоящих под опекой опекуны и попечители,

---

1 Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление. СПб., 1913. С. 75.



если их статус соответствовал имущественным требованиям, предъявляемым к участникам земских избирательных съездов. Кроме того, женщины могли назначать своими уполномоченными для участия в выборах отцов, мужей, детей, зятьев и родных братьев, даже если те не соответствовали этим имущественным требованиям (ст. 18).

Не разрешалось иметь на уездном избирательном съезде более двух голосов: одного голоса по личному праву и одного по доверенности или по уполномочию (ст.22).

Не могли участвовать в избирательных съездах лица находящиеся под следствием, опороченные по суду или общественному приговору и иностранцы, не присягнувшие на подданство России (ст.17).

Не подлежали выборам в члены земских собраний лица, находящиеся на государственной службе и занимающие должности, благодаря которым они могли оказывать влияние на решения, принимаемые земскими собраниями или отдельными гласными. К ним относились должности: начальника губернии, вице-губернаторов, членов губернских правлений, губернских и уездных прокуроров и стряпчих, а также чинов местной полиции (ст. 36).

Количество гласных в каждом уезде определялось составленной комиссией по земским учреждениям, ведомостью, которая прилагалась к статье 33 «Положения о губернских и уездных земских учреждениях».

По этой ведомости численность уездных гласных в Нижегородской губернии составляло - 426 человека, из них 213 – 50 % выбиралось от курии уездных землевладельцев, 38 - 8,9% от городских обществ и 175 - 41,1% от представителей сельских обществ. Суммарное число избирателей от городских и сельских обществ не должно было превышать количества избранных от курии землевладельцев.

Количество гласных, входящих в состав уездного земского собрания, колебалось от 14 до 100 с лишним человек. Губернское собрание составлялось из губернских гласных, выбираемых уездными земскими собраниями. Съезды для выбора гласных от сельских обществ образовывались из выборщиков, назначаемых волостными сельскими сходами из своей среды, в числе не свыше трети общего числа лиц, имеющих право участвовать в сходе<sup>1</sup>. Число губернских гласных составляло по Нижегородской губернии 71 человек.

1 Николаев Д. А. Положения о земских учреждениях 1864г. и 1890г.: общее и особенное в развитии земского законодательства России во второй половине XIX в. // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Серия: История. 2002. № 1. С. 71.

Гласные избирались сроком на три года и должны были собираться ежегодно на рабочую сессию: уездным собраниям срок проведения устанавливался не позже сентября, а губернскому собранию не позже декабря месяца. Для законного состава заседаний земского собрания требовалось присутствие на нем не менее трети всего числа гласных, но не менее десяти человек (ст.42).

Придавая большое значение вопросам формирования состава земского собрания, правительство предприняло ряд мер, направленных на привлечение в ряды гласных представителей дворянского и церковного сословия, продолжающего считаться опорой верховной власти на местах.

Участие священников в качестве гласных в первое трехлетие было наиболее активным. В последующие годы число их стало довольно быстро уменьшаться, и к 90-м годам XIX века, священники почти совсем вышли из состава земства.

Однако внимание в первые годы работы земских учреждений со стороны духовенства, не следует объяснять лишь желанием принять живое участие в земской работе; священники действовали порой под давлением епархиального начальства, которое, по всей вероятности, имело на этот счет кое-какие инструкции.

Описывая происходившие выборы, сельский священник, бывший гласным в первое трехлетие существования земства, указывал, что как только вышло распоряжение о земских учреждениях, он был немедленно вызван его преосвященством для личных объяснений. Явившись, тот получил инструкцию о необходимости участвовать в выборах и постараться быть выбранным в качестве гласного.

Эти мероприятия принесли желаемый результат, и в числе избранных в земские гласные в 22 губерниях священнослужителей на первое трехлетие составило 91 (1%) от общего количества избранных гласных, во второе трехлетие количество их уменьшилось до 49 (0,5) %.<sup>1</sup>

В отдельных уездах число православных священников, выбранных в качестве гласных составило весьма внушительную цифру. Так, например, в Лукояновском уезде Нижегородской губернии из 58 членов уездного земского собрания 20 гласных были священнослужителями и составляли - 34,5 % от общего числа гласных.<sup>2</sup>

Больше всего проходило в гласные священники от землевладельцев, потом от сельских обществ и очень мало от городов.

1 Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление. СПб., 1913. С. 78,83,84.

2 ЦАНО. Ф. 42 О. 240 Д. 13 а. Л. 28.

В основном гласные из числа священнослужителей принимали участие в уездных земских собраниях и гораздо меньше в губернских. Это было связано с малочисленностью данного сословия, специфической службы священнослужителей и сравнительной бедностью рядового духовенства, которая не позволяла им участвовать из-за имущественных цензовых ограничений в выборах в гласные. Тем не менее, успехи этого сословия на выборах в губернские и уездные собрания в первое трехлетие были впечатляющими.

Еще больше льгот для избрания в уездные и губернские гласные было предоставлено правительством дворянскому сословию. Вызвано это было рядом причин, но, как и в одновременно проводимой судебной реформе, необходимо было привлечь не только опытных специалистов (что по само по себе было крайне важно), но и людей надежных, а именно малочисленность «людей благонадежных» вызывало особое опасение у «отца судебной реформы» Замятина Д.Н.<sup>1</sup> Это требование вполне соответствовало политике по реформированию и местного самоуправления.

В целях привлечения дворянского сословия, правительство издаст ряд законов, которые позволяли совмещать дворянству несение военной и гражданской службы с участием в земских выборах.<sup>2</sup>

С разрешения начальства им разрешались временные отлучки сроком до двух месяцев для участия в уездных и городских избирательных съездах, а по избранию их в гласные и для участия в работе земских собраний с сохранением во время таких отлучек всех служебных прав, занимаемых должностей и получаемого содержания (ст.1).

В случаях избрания в состав земской управы или в другие должности, которые будут учреждены земскими собраниями, дворянам, служащим в гражданском ведомстве разрешались принимать на себя соединенные обязанности и отлучаться для их выполнения в те губернии, в которых они были избраны. При этом они не лишались занимаемых ими должностей, если такое совмещение их начальство считало возможным, или они оставались причисленными к тем ведомствам, где служили, не получая за это содержания и считаясь на это время в командировке (ст. 2).

Находящиеся на службе в войсках и военных управлениях генералам, штаб и обер-офицерам в случаях избрания в состав земской управы

1 См. Подробнее Галай Ю.Г. Суд и административно-полицейские органы в пореформенной России (1864 - 1879 годы) Н. Новгород, 1999. С. 24, 25.

2 ПСЗ I. Т. XXXIX. № 41225 и Т. XL. № 42519.

вы для совмещения должностей и отлучек для их исполнения рекомендовалось руководствоваться Высочайшим повелением от 18 февраля 1861 года.<sup>1</sup>

Время таких отлучек, однако, не засчитывалось в стаж для получения пенсий и для очередного производства в классный чин и воинское звание.<sup>2</sup>

Право пользоваться этими преимуществами, предоставленными дворянам, распространялось только на первый трехлетний срок с момента введения Положения и фактически дворянами не использовалось.

Участие дворянского сословия и жителей городов в выборах по Нижегородской губернии было довольно пассивным. Так, в избирательных съездах уездных землевладельцев приняло участие – 210 человек, или 20,3 %, на городских съездах – 258 или 23,4 %. А выборах на сельских съездах участвовало – 4614 выборщиков (в основном крестьяне) – 91,7 %.<sup>3</sup>

Тем не менее, мероприятия правительства по формированию преимущественно дворянских составов земских учреждений оказались выполненными, хотя и не в той степени, на которую рассчитывала верховная власть. По данным К.А. Пажитного из 318 уездов, в которых было введено земство, в 202 число гласных от землевладельцев равнялось половине всего числа членов уездных собраний, в 98 было меньше половины, но более трети, в 6 менее трети и 12 менее четверти. Всего в первые два трехлетия существования земства, в 22 губернии избранные гласные распределялись по сословиям следующим образом: в первое трехлетие: дворяне – 4018 (42,7%), крестьяне – 3629 (38,5%), лица духовного звания – 91 (1,0%), прочие – 1672 (17,8%). Во второе трехлетие: дворяне – 4192 (44,9%), крестьяне – 3494 (37,4%), лица духовного звания – 49 (0,5%), прочие – 1603 (17,2%).

Процент дворян, выбранных в качестве гласных в губернские земские собрания был значительно выше и был в среднем 74,2 %, аналогично гласные крестьяне в губернских собраниях составляли в первое трехлетие – 10,6 %.<sup>4</sup>

1 ПСЗ I. Т. XXXVI. № 36648.

2 ПСЗ I. Т. XXXIX. № 41225. Ст. 4.

3 Чешихин В.Е. (Ч. Ветринский) Пятьдесят лет жизни Нижегородских земств. Нижний Новгород, 1914. С.12.

4 Веселовский Б.Б. История земства. Т. 3. СПб., 1911. С.49.

Первый состав Нижегородского губернского земского собрания (всего 71 гласных) было избрано: дворян – 53 (74,7%), крестьян – 10 (14,1%), лиц духовного звания – 3 (4,2%), купцов – 4 (5,6%), прочие – 1 (1,4%).<sup>1</sup>

Процент дворян, выбранных в качестве гласных в Нижегородской губернии вполне соответствовал среднестатистическому числу гласных избранных от дворянского сословия в среднем по России.

Определялось это тем, что Нижегородская губерния располагала землями, которыми на протяжении ряда веков верховная власть наделяла верное ему дворянское сословие, и число дворян землевладельцев было здесь довольно велико.

Исключение составляли Семеновский и левобережная часть Макарьевского уездов, располагающие малопродуктивными землями, дворянское землевладение на которых было слабо распространено. Бедность крестьянского населения не позволяла им принимать активное участие в работе губернского земского собрания, так как закон 1864 г. не предусматривал оплаты труда гласных. Все расходы на проезд и проживание во время рабочей сессии земского собрания непосредственно касались самого гласного, либо того общества, которое его избирало.

Несмотря на ходатайства многих губернских и уездных земств перед правительством, в которых они требовали назначения платы депутатам из числа беднейшего крестьянского сословия, не имеющих порой средств для выезда на рабочую сессию, в 1866 г. издается закон, который запрещал назначать содержание гласным за счет земства.<sup>2</sup>

Рассматривая изменение законодательства касающегося земских учреждений, отметим, что со второй половины 60-х годов XIX века наблюдается тенденция, направленная на сокращение самостоятельности земства, более строгому контролю со стороны правительственных учреждений. Государственная теория местного самоуправления постепенно вытесняет теорию общественную, и новая редакция закона о земских учреждениях 1890 г. уже относил земские институты к категории государственных учреждений.

Обострение внутривластной обстановки в стране в 60-е годы XIX века, заставило правительство искать пути выхода из создавшегося положения, что привело к частичному сворачиванию уже начатых демократических преобразований. Стремясь предотвратить

1 ЦАНО. Ф. 42. О. 3. Д. 1. Л.Л. 5-6 об.

2 ПСЗ I. Т. ХLI. № 43353.

распространение революционных идей, верховные власти проводят ряд законов, усиливающих контроль государством: издательских печатных органов, самостоятельность общественных, учебных и сословных организаций.

По нашему мнению, именно это явилось одной из причин постепенного перехода от популярной в эпоху реформ общественной теории к государственной теории местного самоуправления.

Выстрел Каракозова преопределил дальнейшую судьбу реформ, верховные власти переходят к политике ограничения, а порою и пересмотра основ формирующегося Российского буржуазного законодательства. Специально для расследования обстоятельств покушения и выработки мер против развертывания революционного движения была образована Особая комиссия во главе с графом М.Н. Муравьевым. В ней рассматривался и вопрос «...о необходимости немедленного принятия мер к усилению и поддержанию упущений административной власти»<sup>1</sup>.

В результате действия комиссии был выработан закон от 22 июля 1866 г., усиливавший власть губернатора и ставивший его в привилегированное положение, по сравнению с другими губернскими чиновниками. Последние должны были являться к губернатору по первому приглашению, исполнять его законные требования. Однако действие этого закона не распространялось на мировые суды, земские и городские органы самоуправления.<sup>2</sup>

В следующем 1867 г. 13 июня утверждается закон: «О порядке производства дел в земских, дворянских и городских, общественных и сословных собраниях», который значительно расширял права председателей земских собраний по контролю проведения заседаний и принятия на них постановлений.<sup>3</sup>

Председатель был обязан закрывать заседания в случаях нарушения порядка собрания при невыполнении неоднократных его требований прекращения этих нарушений (ст.9).

Кроме того, председателю предоставлялось право прекращения обсуждения предложений со стороны одного или нескольких членов

---

1 РГИА. Ф. 1263. О.1. Д.3212. Л. 293.

2 М.И. Шумилов. Местное управление и центральная власть в России в 50-х – начале 80-х годов XIX века. М., 1991, с. 66.

3 ПСЗ II. Т. XLII. № 44690. Сборник правительственных распоряжений по делам до земских учреждений относящихся. Т. I. СПб., 1868. С. 62-66.

собрания, если, по его мнению, они противоречили закону или выходили из круга ведомства земского собрания (ст.7).

Вводилась ответственность к нарушителям порядка собрания. Гласные, которые после закрытия председателем собрания продолжили прения или приняли какое-либо определение, подвергались денежному штрафу от 25 до 100 рублей каждый, а предложивший такое нарушение подлежал исключению из состава собрания на срок от трех до девяти лет, если это нарушение не попадало под более высокое наказание, определение принятое после закрытия собрания признавалось недействительным (ст.17).

Члены собрания в других случаях сопротивления законным требованиям или распоряжениям председателя подвергались по решению собрания, выговору, удалению с собрания, или исключению от трех до семи дней (ст. 18).

Председатель собрания, не закрывший заседание, в котором было предложено и состоялось постановление, нарушившее пределы прав собрания, или не исполнивший требования Начальника губернии об устранении присутствия посторонних лиц, или допустивший какое-либо другое существенное нарушение законного порядка в собрании, подлежал по степени его вины одной из мер взыскания (ст. 65 Уложения о наказаниях (ст. 19)).

Одновременно в качестве меры по усилению контроля над деятельностью общественных и сословных организаций принимается закон, определявший: «...право печатания постановлений, отчетов о заседаниях, материалы суждений, прений и речей состоявшихся земских собраний необходимо производить только с разрешения местного губернского начальства»<sup>1</sup>.

Этот закон вызвал огромное негодование в среде земских деятелей, их негодование было так велико, что МВД вынуждено было специальным циркуляром от 8 октября 1867 г. отменить право губернаторов на цензуру тех отчетов управ, полные тексты которых предусматривались распространять только среди земских гласных. Губернаторы должны были в этом случае следить лишь за тем, чтобы количество выпускавшихся в свет отчетов «соответствовало действительной в той потребности».<sup>2</sup>

1 ПСЗ II. Т. XLII. № 44691.

2 Сборник правительственных распоряжений по делам до земских учреждений относящихся. СПб., 1868. Т. I. С. 223,224.

Говоря о роли председателей губернских и уездных земских собраний необходимо заметить, что согласно Положению 1864 г. эту должность занимали уездные и губернские предводители дворянства соответственно (ст. 43, 53). За императором сохранялась право назначения своего представителя на должность председателя губернского земского собрания и только в случае не назначения председателем становился губернский предводитель дворянства (ст. 53). Хотя верховные власти фактически не пользовались предоставленным им правом назначения своего представителя на должность председателя губернского земского собрания, тем не менее, сам этот факт говорит о потенциальных возможностях косвенного контроля правительством земского собрания и оказания влияния на принятие на того или иного решения.

В соответствии с этим же законом 13 июня 1867 г. (№ 44690) ограничивались всякие сношения или соглашения с земскими учреждениями других губерний, которые могли осуществляться и вступать в силу лишь после одобрения их губернатором.

Ограничивая процессы взаимоотношения земских учреждений различных губерний, правительство стремилось направить деятельность земства строго на выполнение сугубо хозяйственных дел в губернии, препятствуя созданию любого хозяйственного, а тем более и политического их объединения.

В этом аспекте становится понятной политика формирования составов земских собраний. Правительственная политика, направленная на сохранение преобладания дворянства в них, не могла не считаться с тем, что на протяжении XIX века это сословие подверглось значительным изменениям, как в количественном, так и в качественном отношении. Особенно эти изменения коснулись мелкопоместного и среднепоместного дворянства, которое и составляло основную силу земских учреждений на первом этапе их развития.

В середине XIX века потомственных дворян в империи было 253063 человека, из них во владении своим на основании потомственного права имели менее 10 душ крестьян 23984 человека, вовсе ничего не имели 148685 человека лично сами занимались хлебопашеством 109444 человека.<sup>1</sup>

Тенденция разорения старого потомственного дворянства и получение дворянства лицами других сословий, путем приобретения его

1 См. подробнее Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX веке. М., 1978. С. 42-44.



военной или гражданской службой, заставило правительство на протяжении первой половины XIX века вносить ряд изменений в положение о правах получения личного и потомственного дворянства.

Последнее изменение положения о дворянстве накануне реформ произошло в 1856 г. и связано с изданием закона «О сроках производства в чины по службе гражданской». Александр II, рассмотрев мнение большинства Государственного совета по поводу производства в чины до V класса включительно, отметил, чтобы впредь дворянство приобреталось в гражданской службе только чином действительного статского советника, а в военной – чином полковника.<sup>1</sup>

Во второй половине XIX - начале XX в. в. такое положение получения потомственного дворянства сохранилось.

В этом аспекте стремление правительства сосредоточить полноту власти в руках предводителей дворянства в земских, общественных, дворянских собраниях вполне объяснимо. Как правило, губернскими и уездными предводителями дворянства избирались наиболее уважаемые представители этого сословия часто древнего, аристократического рода. Высокий имущественный ценз, предоставляющий право избрания на эту должность, ограничивал попадание бедного, мелкопоместного дворянства. Считалось почетным быть избранным уездным, а тем более губернским предводителем дворянства. Согласно таблице о рангах губернским предводителем дворянства имел чин IV класса и во всех общих присутствиях с губернскими чинами занимал первое место после губернатора.<sup>2</sup>

И сам процесс усиления роли председателя по контролю над работой земских собраний не случаен. Как не случайно и усиление цензуры со стороны губернских властей за печатанием материалов состоявшихся собраний. Вводя земские учреждения на территории империи, правительство стремилось создать в их лице сторонника, а не противника власти, своего помощника для выхода из кризиса. Но разрабатывая законодательство, касающееся земского самоуправления, правительство не могло предвидеть всех нюансов, всех изменений, произошедших и происходивших в социальной структуре российского общества, особенно усилившихся после отмены крепостного права. Предоставив больше прав для избрания в составы земских собраний – дворянству, правительство не всегда в должной мере учитывало то,

1 РГИА. Ф. Департамента законов Государственного совета за 1856 год. Т. 5. Д. 32. Л. 243.

2 Свод законов Российской империи. Т. 9. СПб., 1857. Ст. 171.

что и состав последнего сильно изменился за счет проникновения в него разночинского элемента, получившего дворянский титул путем выслуги и получения чина.

К тому же сам реформаторский процесс, бурно продолжавшийся в течение первого десятилетия правления Александра II, требовал конкретного анализа и осмысления его результатов верховной властью.

Поэтому вполне справедливо предположение, которое делает В.Г. Чернуха, отмечая, что сложный и многотрудный реформаторский процесс, длившийся целое десятилетие, должен был замедлиться в любом случае и события апреля 1866 года подтолкнули объективный процесс спада, смену интенсивного законотворчества занятиями текущей политики.<sup>1</sup>

Изменения в правительственном аппарате, когда на смену министрам лидером которых являлся великий князь Константин Николаевич, и во многом по инициативе которых осуществлялись либеральные преобразования первого десятилетия, приходят деятели дворянской оппозиции, возглавляемые П.А. Шуваловым, назначенным в 1866 году шефом жандармского отделения, во многом определило характер реформ следующего десятилетия. В этот период расстановка сил в правительственном лагере примерно сбалансировалась, в нем оказалось два центра: великого князя Константина Николаевича и графа Шувалова, непременно отвергавших предложения противной стороны. Конечно, это мешало реформаторской деятельности, силы сторон растрачивались в этой бесплодной внутривластной борьбе.<sup>2</sup>

Аналогичные процессы происходили и в провинции. Крупное помещичье дворянство желало компенсации тех потерь, которые они понесли вследствие реформы 1861 года, по их мнению, этого можно было достигнуть, расширив их права в области местного и государственного управления.

С другой стороны, либерально настроенные слои дворянства, тоже стремились к расширению своих прав в области государственного и местного самоуправления. Этот лагерь в губерниях составляли в основном среднепомещичье дворянство, наиболее активно принимающее участие в земской работе, а также та часть дворянства, которое приобрело свой титул службой. Именно в этой среде наиболее популярны были идеи ограничения самодержавной власти и предоставления часть прав в управлении государством выборным органам.

1 Власть и Реформы./Отв. ред. Б.В. Ананьич СПб., 1996. С. 341.

2 Там же. С. 344, 345.

Неоднородные по своему составу эти группы дворянства стремились к расширению своих прав в государственном управлении империей, но если «консерваторы» желали такого увеличения прав для сравнительно узкого круга лиц, то «либералы» в своих требованиях шли гораздо дальше и настаивали на создании представительных учреждений – в виде всеобщих земских соборов.

Расширяя полномочия председателей земских собраний, верховная власть в большей мере преследовала интересы охраны существующего самодержавного строя. Лучше предводителей дворянства с этой функцией, в условиях роста сепаратизма по отношению к верховной власти со стороны дворянского сословия, справиться вряд ли кто бы смог. Выборность этих должностей предопределял их авторитет и уважение в своем сословии, способность влиять на ситуацию. Довольно высокий имущественный ценз, предоставляющий право избрания, а также утверждение их императором ограничивало проникновение нежелательных элементов на эту высокую и значимую должность. К тому же, по мнению П.П. Трубецкого, в лице предводителей государство имело «...личности, привыкшие к делу, не требующих средств из казны за свою службу, в служебных качествах которых оно могло не сомневаться, так как опыт целого столетия был за них»<sup>1</sup>.

Предоставляя преимущества по избранию составов земских учреждений дворянству, правительство не могло не учитывать и интересы других сословий. С другой стороны, возросший сепаратизм дворянских обществ, наиболее проявившийся на рубеже 60-х годов, потребовал создания оппозиции дворянству внутри создаваемых органов местного самоуправления со стороны других сословий. Так, например, как отмечает в своей работе А.В. Гоголевский, земцы-крестьяне, как правило, в принятии своих решений следовали за администрацией.<sup>2</sup>

Боязнь верховной власти создания ей оппозиции на любом уровне и объясняется политика правительства направленная на пресечение любого проявления политической инициативы со стороны земств, а также запрет сношений даже по хозяйственным вопросам земств различных губерний.

---

1 См. Катков М.А. Роль уездных предводителей дворянства в государственном управлении России. М., 1914. С.23.

2 См. подробнее: Гоголевский А.В. Очерки истории русского либерализма - XIX начала XX века. СПб., 1996. С. 53.

Как ни странно, но именно такая политика правительства в большей степени способствовала развитию земской оппозиционности. Притесняя земства, правительство невольно вызывало их протесты. Эта старая болезнь русской власти, всегда отличавшейся своим умением необдуманными действиями создавать оппозицию, тратя затем на борьбу с ней уйму сил и средств.<sup>1</sup>

Такая политика правительства, направленная на снижение самостоятельности земских учреждений, не могла не сказаться на их деятельности. На протяжении 60-х - 70-х гг. активность земств идет на убыль. Но, в принципе, правительству удалось добиться желаемого результата, сосредоточив деятельность земств на выполнении хозяйственных потребностей губернии и уездов и обязательных правительственных повинностей.

В 70-е годы происходит некоторое оживление в деятельности земств, которое было вызвано распространением новой волны идей конституционализма. В ряде земств принимаются постановления и направляются адреса на высочайшее имя, в которых высказывались мысли о необходимости введения представительного строя в России. Правительство, хоть и нерешительно, но все же готовилось продолжить дальнейшее развитие реформ. Подготовленный проект министра внутренних дел М.Т. Лорис-Меликова предусматривал создание комиссии, в состав которой должны были войти представители земского и городского самоуправления.

После некоторой активности Нижегородского земства в период русско-турецкой войны 1877-1878 гг., вызванной общим духом патриотизма, направленной на выполнение потребностей военного характера и благотворительной деятельности к участникам военных действий и членов их семейств, последовал спад, вызвавший некоторый кризис земского самоуправления, выражавшийся в индифферентизме и абсентеизме гласных.

Так, выборы председателя губернской земской управы в конце 1878 г. из-за отказа баллотироваться всех предложенных лиц, председатель собрания вынужден был объявить несостоявшимся.

Дальнейшее реформирование российской государственности, в том числе земского самоуправления, были необходимы, и власти в большей или меньшей степени готовы были пойти на это, но события

---

<sup>1</sup> Там же. С. 55.

1 марта 1881 г. положили конец многим из начинаний правительства, это касалось и конституционного проекта М.Т. Лорис-Меликова.

Восьмидесятые годы характеризовались исследователями земской реформы как годы расцвета реакции, когда опять на политическую арену выдвигаются идеи централизации и пошатнувшийся было принцип бюрократического самовластия снова окреп.<sup>1</sup>

Тем не менее, начало правления Александра III у многих земских деятелей было связано с надеждами на расширение демократических преобразований в сфере местного самоуправления. Вместе с тем конец царствования Александра II, по словам А.А. Савельева, известного нижегородского городского и земского деятеля, характеризовался тем, что порой под маской либерализма скрывалось много регресса и урезания, либеральных начал первой половины его правления.

Ходивший слух о наследнике престола, был, наоборот, для него очень благоприятен. Этот слух, если и не был верен, то характеризовал отношение интеллигентного общества к наследнику, его представление о нем.<sup>2</sup>

В вышедшей в конце 1881 г. работе А. Кошелева, высказывались пожелания изменений в законодательстве о земском самоуправлении. В частности высказывались мысли о некотором снижении избирательного ценза, изменении процедуры выборов среди крестьянского населения, сокращения некоторых прав председателя земского собрания, избрания этого председателя самим собранием, освобождения от губернаторской цензуры земских изданий и пр.<sup>3</sup>

С воцарением Александра III у правительства было два возможных пути развития реформирования российской государственности: продолжение либерального курса, либо консервация существующего общественно политического и государственного строя, пересмотр и ревизия тех демократических преобразований проведенных в 60-е годы XIX века.

Представленный в апреле 1881 г., М.Т. Лорис-Меликовым всеподданнейший доклад помимо прочих мер по укреплению власти на местах, предполагал необходимость пересмотра Земского и Городского

---

1 Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление. СПб. 1913. С. 90.

2 Савельев А.А. Земство и власть. Из истории местного самоуправления в России. Арзамас, 1995. С.22,23.

3 См. Подробнее. Кошелев А. О некоторых изменениях в устройстве земских учреждений. М., 1881. С.7-32.

положения, установки равномерного представительства в земских и городских учреждениях от различных групп населения, расширения их прав в решении местных хозяйственных дел.

Но, опубликование 28 апреля 1881 г. манифеста,<sup>1</sup> который провозглашал незыблемость самодержавного строя в России, повлек за собой отставку министра внутренних дел М.Т. Лорис-Меликова, военного министра Д.А. Милютин и министра финансов А.А. Абазы и подтвердил склонность верховного правительства идти по пути консервативного развития реформ.

В программе государственных преобразований Н.П. Игнатьева, назначенного министром МВД в мае 1881 года, важное место занимал проект созыва Земского собора с прямыми выборами от сословий: крестьян, землевладельцев, купцов и духовенства.<sup>2</sup> Провал этой его идеи заставило его подать в отставку, которая и была принята в мае 1882 г.

С назначением на пост министра внутренних дел Д.А. Толстого внутриполитический курс все отчетливее приобретал характер националистически окрашенного и открыто продворянского.<sup>3</sup>

В отношении земского самоуправления известная политика графа Толстого, его заявления о том, что земства плохо выполняют возложенные на них обязанности и что необходимо его преобразование. Наконец сам его проект, уничтожавший выборность управ и превращавший земство своего рода в казенное учреждение, лишенное всякой самостоятельности, - все это заставляло опасаться за дальнейшее существование земских учреждений и смотреть на эти тревожные симптомы, как на начало скорого их конца.<sup>4</sup>

На протяжении восьмидесяти годов такая обстановка ожиданий грядущих преобразований земского самоуправления сохранялась. Деятельность земств в основном сосредотачивалась на выполнении правительственных распоряжений и участия в управлении местным хозяйством губернии. Одновременно идет поиск выхода из создавшегося положения - путем развития земствами таких немаловажных отраслей земского хозяйствования принесших им позднее уважение со стороны общественности. Речь идет о выполнении так называемых необязательных повинностях, вверяемых земству, к которым относи-

---

1 ПСЗ III. Т. I. № 118.

2 Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870-1880-х годов. М., 1964. С. 429.

3 Власть и Реформы./Отв. ред. Б.В. Ананьич СПб., 1996. С. 379.

4 Пажитнов К.А. Указ. соч. С. 91.

лись земская медицина, начальное школьное образование, статистическое исследование губернии и пр.

Но при обсуждении в Государственном Совете проекта Д.А. Толстого, в котором он предлагал наряду с назначением управ и предоставлением крупным собственникам прав гласных без избрания, превратить земские собрания в совещательные учреждения, постановления которых подлежали бы утверждению губернатора или министра внутренних дел. Однако такая редакция проекта была отвергнута большинством Государственного Совета. Дальнейшему развитию борьбы за новое земское Положение помешала смерть министра внутренних дел в апреле 1889 г. Положение о земских учреждениях 1890 г., явилось компромиссом между положением 1864 г. и проектом «министра борьбы», как называли Толстого.<sup>1</sup>

### **Список литературы:**

1. Веселовский Б.Б. История земства. Т. 3. СПб., 1911.
2. Власть и Реформы. От самодержавной к советской России / Отв. ред. Б.В. Ананьич СПб.: Изд. «Дмитрий Булавин», 1996. 801 с.
3. Галай Ю.Г. Суд и административно-полицейские органы в пореформенной России (1864 - 1879 годы): моногр. Н. Новгород: Нижегород. юрид. ин-т МВД РФ 152 с.
4. Гоголевский А.В. Очерки истории русского либерализма - XIX начала XX века. СПб.: Изд. Санкт-Петербургского университета, 1996. 156 с.
5. Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870-1880-х годов. М., 1964.
6. Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX веке. М.: «Мысль», 1978. 288с.
7. Катков М.А. Роль уездных предводителей дворянства в государственном управлении России. М.: Печатня А.И. Снегиревой, 1914. 70 с.
8. Кошелев А. О некоторых изменениях в устройстве земских учреждений. М.: Печатня С.П. Яковлева, 1881. 42 с.
9. Николаев Д. А. Положения о земских учреждениях 1864г. и 1890г.: общее и особенное в развитии земского законодательства России во

---

<sup>1</sup> Там же. С.93.

- второй половине XIX в. // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Серия: История. 2002. № 1. С. 69–73.
10. Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление. СПб. М.: Печатня М.И. Семенова, 1913. 114 с.
  11. Савельев А.А. Земство и власть. Из истории местного самоуправления в России. Арзамас: Издательство Арзамаского государственного педагогического института им. А.П. Гайдара, 1995. – 381 с.
  12. Сборник правительственных распоряжений по делам до земских учреждений относящихся. Т. I. Тип. К. Вульфа, СПб., 1868. 284 с.
  13. Свод законов Российской империи. Т. 9. СПб., 1857.
  14. Чешихин В.Е. (Ч. Ветринский) Пятьдесят лет жизни Нижегородских земств. Нижний Новгород: Нижегородское печатное дело, 1914. 228 с.
  15. Шумилов М.И. Местное управление и центральная власть в России в 50-х – начале 80-х годов XIX века. М.: «Прометей», 1991. 218 с.



## СИСТЕМА ТАМОЖЕННОГО ПРАВА

**Сидоров В.Н.**, доцент кафедры международного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина; доцент кафедры правовых дисциплин Высшей школы государственного аудита (факультета) Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова, кандидат юридических наук, доцент.

### Аннотация

Статья посвящена роли и содержанию категории «система таможенного права». Предлагается рассматривать систему таможенного права в контексте четырех аспектов: системно-компонентного, системно-структурного, системно-функционального и системно-интегративного. Проводится различие между «таможенным правом как целостной системой» и «таможенным правом как системным комплексом». Раскрывается содержание Общей и Особенной частей системы таможенного права. Уточняется разница между категориями «система таможенного права» и «система таможенного законодательства».

### Ключевые слова

система таможенного права, таможенное право как системный комплекс, система таможенного законодательства

### Abstract

Article is devoted scientific practically to a question of a role and content of the category system of the customs law. At the same time it is offered to consider system of the customs law in the context of four aspects: system and component, system and structural, systemic-functional and system and integrative. Distinction between the customs law as complete system and the customs law as a system complex. The maintenance of the General and Special parts of system of the customs law. The difference between the categories system of the customs law and system of the customs legislation

### Keywords

system of the customs law, customs law as system complex, customs legislation.

Изучение таможенного права как системы невозможно без применения понятийного аппарата *системного подхода*. 70-80-е годы XX столетия были отмечены жаркими дебатами по поводу, так называемой, *общей теории систем*. Считалось, что новомодная для того времени метатеория сможет быть применима буквально во всех сферах жизнедеятельности и возможно даже подменит собой диалектический

метод познания. Данной проблематике было посвящено значительное количество работ советских<sup>1</sup> и зарубежных<sup>2</sup> исследователей.

Попытки создания общей теории систем увенчались крахом. Схематичный взгляд на природную и социальную сферы<sup>3</sup> показал свою полную несостоятельность, поскольку в каждой отрасли науки «голый» теоретический скелет приходилось наполнять своим особым содержанием, существенно отличающимся от содержания других отраслевых дисциплин. По этой причине содержание категории «общей теории систем» становилось все более расфокусированным, аморфным и, в конечном счете, утратило статус метатеории.

Что касается, системного подхода то, хотя его применение весьма ограничено в современных научных исследованиях, тем не менее, его ресурс далеко не исчерпан. До настоящего времени, это важно подчеркнуть, он еще не занял должного места в правовой сфере<sup>4</sup>. Его нельзя отторгать только на том основании, что он малоприменим.

1 См.: Анохин П.К. Принципиальные вопросы общей теории функциональных систем. М.: АН СССР, 1971; Он же. Теория функциональной системы. Успехи физиол. наук. 1970. Т. 1, №1. С. 19-54; Узловые вопросы теории функциональной системы. М.: Наука, 1980; Ахутин В.М., Попечителей Е.П., Немиров А.П. Биотехнические системы. Теория и проектирование. Л.: ЛГУ, 1981; Емельянов С.В., Наппельбаум Э.Л. Основные принципы системного анализа. Проблемы организации управления социалистической промышленностью. М.: Экономика, 1974. С. 92-98; Рапопорт А. Различные подходы к построению общей теории систем: элементаристский и организменный. Системные исследования. Ежегодник 1983. М.: Наука, 1983. С. 42-60; Сагаатовский В.Н. Опыт построения категориального аппарата системного подхода. Философские науки. 1976. С. 27-42; Он же. Системная деятельность и ее философское осмысление. Системные исследования. Ежегодник 1980. М.: Наука, 1980. С. 52-68; Садовский В.Н. Основания общей теории систем. Логико-методологический анализ. М.: Наука, 1974; Сетров М.И. Принцип системности и его основные понятия. Проблемы методологии системного исследования. М.: Наука, 1970. С. 49-63; Уемов А.И. Системный подход и общая теория систем. М.: Мысль, 1978; Урсул А.Д. Общонаучный статус и функции системного подхода. Системные исследования. Ежегодник 1977. М.: Наука, 1977. С. 29-47; Чубучиев Б.Х. Некоторые аспекты информационного моделирования систем. Вопросы технической диагностики. Ростов н/Д: РИСИ, 1983. С. 150-159.

2 Л. Фон Берталанфи. Общая теория систем: критический обзор. Исследования по общей теории систем. М.: Прогресс, 1969. С. 23-82; Винер Н. Кибернетика. М.: Сов. Радио, 1968; Директор С., Рорер Р. Введение в теорию систем. М.: Мир, 1974; Негойц К. Применение теории систем к проблемам управления. М.: Мир, 1980; Тода М., Шуфорд Э.Х. Логика систем: введение в формальную теорию структуры. Исследования по общей теории систем. М.: Прогресс, 1969. С. 320-383; Холл А. Д., Фейджин Р.Е. Определение понятия системы Исследования по общей теории систем. М.: Прогресс, 1969. С. 252-282; Эшби У.Р. Общая теория систем как новая научная дисциплина. Исследования по общей теории систем. М.: Прогресс, 1969. С. 125-142.

3 Поленина С.В., Сидорова Е.В. Еще раз о «социальном праве» (Социально-юридическая тетрадь (СюрТе). Актуальные проблемы социальной направленности цивилистики и смежных областей юриспруденции: Сб. науч. тр. / Под ред. Н.Н. Тарусиной. – Ярославль, 2011) // Современное право. 2012. № 2.С. 141-143.

4 Сидорова Е.В. Исследование тенденций развития базовых и комплексных отраслей права и законодательства на 2016 год // Современное право. 2016. № 8. С. 5-9.

Рассмотрение таможенного права как системы предполагает раскрытие ряда аспектов: системно-компонентного, системно-структурного, системно-функционального и системно-интегративного.

Соответственно, под **системой таможенного права** понимается *объективно обусловленная существующими отношениями в таможенном деле структурно упорядоченное целостное единство, состоящее из взаимосвязанных между собой норм, институтов таможенного права, и обладающее относительной самостоятельностью функционирования, устойчивостью.*

Рассмотрим признаки понятия «система таможенного права» подробнее.

**Системно-компонентный аспект** позволяет осуществить исследование субстанции системы таможенного права.

Система таможенного права образуется за счет объединения (соединения) по содержательным признакам отдельных правовых частей, т.е. таможенно-правовых норм в институты других подразделений. Взаимодействие указанных структурных единиц обеспечивает присущие системе таможенного права качественные особенности.

Обособление таких структурных единиц имеет под собой **объективную основу** и зависит от содержания и особенностей таможенных правоотношений. Если рассматриваемое свойство отсутствует, то система таможенного права будет носить суммативную природу или она не будет реально существовать.

**Системно-структурный аспект** заостряет внимание на внутренней форме системы таможенного права, представляющей собой способ взаимосвязи, взаимодействия образующих ее элементов. Системное правовое целое возникает в таможенной сфере в виде единства в результате **структурной упорядоченности** частей таможенного права, определяющей их функциональные зависимости и взаимодействия.

В свою очередь, сформировавшееся структурно упорядоченное целостное единство предопределяет наличие у системы таможенного права такого качества как *относительная самостоятельность*, благодаря которому:

- качества системы таможенного права *не сводятся к качествам ее частей* (нормам и институтам);
- у системы таможенного права имеется потенциальная возможность существенно *видоизменять* ее части (нормы и институты), а так-

же *создавать* новые правовые образования в рамках своей целостности (например, институт уполномоченного экономического оператора);

- система таможенного права может выступать в виде части либо подсистемы иной более объемной по содержанию правовой системы (например, рассмотрение таможенного права как часть административного, финансового либо международного права);

- система таможенного права может делиться в границах своего единства на внутренние подсистемы (например, образование института таможенного контроля после выпуска товаров);

- таможенное права как самостоятельная отрасль права связана с другими отраслями российского права, при этом как испытывает воздействие с их стороны (воздействие из вне), так и, в свою очередь, оказывает воздействие (внешнее воздействие) на них.

Структурная упорядоченность придает системе таможенного права *относительную устойчивость*, в пределах которой становятся допустимыми любые изменения свойств ее частей и связей.

**Системно-функциональный аспект** выражает интегративный итог функционирования ее частей, в то время как функции этих последних – в большей части, результат влияния на них общесистемных функций таможенного права.

**Системно-интегративный аспект** сублимирует в себе исключительно все факторы системности, т.е. те механизмы, которые обеспечивают системы таможенного права, ее функционирование и дальнейшее развитие.

Охарактеризованные сущностные признаки системы таможенного права имеют интегративный характер, иными словами, они неразрывно связаны между собой настолько, что изменение или исключение одного из них может привести к видоизменению других или даже, в некоторых случаях, разрушению такой системы<sup>1</sup>.

Например, отдельно взятая норма таможенного права оказывается не в состоянии эффективно воздействовать на соответствующие правовые отношения, и только в согласованном единстве с другими правовыми средствами, являющимися составными частями системы таможенного права, может быть реализовано действенное правовое

---

1 Михеева И.В., Невельская Л.А. Местное самоуправление в России: проблемы и перспективы правовой регламентации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 3. С. 19-25; ТереситаРендонУэртаБаррера, Сидорова Е.В. Муниципальное право в системе права Мексики и России // Современное право. 2015. № 7. С. 130-135.

регулирование такого правоотношения. Таким образом, одновременно функционирует как вся система таможенного права, так и отдельные ее элементы.

Система таможенного права относится к классу самоуправляемых систем, ей имманентны механизмы, факторы управления.

Из перечисленных аспектов основными аспектами изучения системы таможенного права являются системно-функциональный и системно-интегративный.

Проведем отличие между «**таможенным правом как целостной системой**» и «**таможенным правом как системным комплексом**»<sup>1</sup>. Отметим, что изучение системы таможенного права подразумевает исследование его интегративных закономерностей, структуры, устойчивых связей, благодаря существованию которых происходит объединение норм данной отрасли права в единое структурное и функциональное целое<sup>2</sup>. Получение знаний о таможенном праве как о системном комплексе сопряжено с выявлением многообразных связей, взаимодействий и отношений двух и более отраслей российского права.

Система таможенного права – это многоуровневая, иерархичная структура. Наиболее крупные ее подразделения – **Общая** и **особенная** части.

**Общей частью** консолидируются нормы таможенного права, закрепляющие: основные принципы; правовые формы и методы таможенной деятельности компетентных органов; разграничение их правомочий в данной сфере; основные особенности правосубъектности иных лиц, с которыми вступают во взаимоотношения органы, наделенные государственно-властными полномочиями; общие положения об организации таможенного контроля, его средства, методы и формы и другие аналогичные им таможенно-правовые нормы. Подчеркнем, что эти нормы действуют в разрезе всей таможенной сферы вообще и имеют для нее особо важное значение.

**Особенная часть**, в свою очередь, состоит из институтов, которые направлены на конкретизацию положений Общей части таможенного права. Институты таможенного права представляют собой совокупность таможенно-правовых норм, регулирующих группу та-

---

1 Такое отличие важно осуществить, хотя бы – в силу того, что таможенное право большинством современных авторов понимается как комплексная отрасль права.

2 Михеева И.В. Российское правотворчество: традиционные аспекты истории // Журнал российского права. 2010. № 10 (166). С. 98-105.

моженно-правовых отношений, однако, в разных плоскостях. Особенной частью объединяются нормы таможенного права, регулирующие перемещения товаров через таможенную границу ЕАЭС; таможенные процедуры; декларирование; таможенно-тарифное регулирование и взимание таможенных платежей. таможенные льготы; ведение таможенной статистики и ТН ВЭД; правовые основы производства по делам о нарушениях таможенных правил и их рассмотрения и др.

Отметим также, что существует значительное количество систем, в которых таможенное право является элементом. В зависимости от исследовательских задач может избираться та или иная система, и в каждой из них таможенное право будет выступать как правовой феномен, обладающий различными качественными характеристиками. Так, таможенное право может быть подвергнуто исследованию как элемент надстройки и тогда будут анализироваться поочередно дефиниции «государство», «внешнеторговая политика», мораль и т. п. В ином случае, таможенное право может рассматриваться как система норм, институтов, правоотношений и т. д. Другими словами, каждый раз важно четко осознавать: в какой именно системе взаимосвязей таможенное право рассматривается.

Одно дело, когда ведутся рассуждения о таможенном праве и акцентируется его связь с экономическими отношениями (таможенное право выступает как объективное), и совершенно другое дело, когда речь заходит о таможенном праве в контексте правовых интересов, правовых концепций (таможенное право являет себя как субъективное). Разграничение смысловых плоскостей обсуждаемой проблематики дает возможность избежать излишних споров, когда правыми оказываются обе стороны спорящих, просто в иной системе отношений таможенное право проявляет себя по-иному, обнаруживает свои черты, особенности иначе.

Наконец, от **«системы таможенного права»** следует отграничивать систему его источников, т.е. **«систему таможенного законодательства»** в самом широком его понимании. Эти две системы тесно между собой переплетены и связаны, как взаимосвязаны между собой форма и содержание, вместе с тем между ними имеют место существенные различия, что свидетельствует об их качественной обособленности. Скажем, если наличие системы таможенного права объективно обусловлено делением права на отдельные отрасли,

подотрасли и институты, то формирование системы таможенного законодательства связано, прежде всего, с субъективными предпосылками. Таможенное законодательство представляет собой состав, совокупность нормативных правовых актов, обособленных, главным образом, по предметному и целевому признакам. Так, базовым элементом таможенного законодательства является нормативный правовой акт, а основным элементом системы таможенного права – норма таможенного права. При этом, таможенное законодательство, в принципе, совпадает с отраслью таможенного права. Другим отличием таможенного законодательства от системы таможенного права является несовпадение их внутренних структур. Если система таможенного законодательства определяется посредством дифференциации нормативных правовых актов по их юридической силе и в соответствии с компетенцией их принявших, то система таможенного права – деления на институты и нормы.

#### **Список использованной литературы:**

1. Анохин П.К. Принципиальные вопросы общей теории функциональных систем. М.: АН СССР, 1971.
2. Анохин П.К. Теория функциональной системы. Успехи физиол. наук. 1970. Т. 1. №1.
3. Анохин П.К. Узловые вопросы теории функциональной системы. М.: Наука, 1980.
4. Ахутин В.М., Попечителей Е.П., Немиров А.П. Биотехнические системы. Теория и проектирование. Л.: ЛГУ, 1981.
5. Бергаланфи Л. Общая теория систем: критический обзор. Исследования по общей теории систем. М.: Прогресс, 1969.
6. Винер Н. Кибернетика. М.: Сов. Радио, 1968.
7. Директор С., Рорер Р. Введение в теорию систем. М.: Мир, 1974.
8. Емельянов С.В., Нашпельбаум Э.Л. Основные принципы системного анализа. Проблемы организации управления социалистической промышленностью. М: Экономика, 1974.
9. Михеева И.В. Российское правотворчество: традиционные аспекты истории // Журнал российского права. 2010. № 10 (166).
10. Михеева И.В., Невельская Л.А. Местное самоуправление в России: проблемы и перспективы правовой регламентации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 3.

11. Негойцэ К. Применение теории систем к проблемам управления. М.: Мир, 1980.
12. Рапопорт А. Различные подходы к построению общей теории систем: элементаристский и организменный. Системные исследования. Ежегодник 1983. М.: Наука, 1983.
13. Сагатовский В.Н. Опыт построения категориального аппарата системного подхода. Философские науки. 1976.
14. Сагатовский В.Н. Системная деятельность и ее философское осмысление. Системные исследования. Ежегодник. М.: Наука, 1980.
15. Садовский В.Н. Основания общей теории систем. Логико-методологический анализ. М.: Наука, 1974.
16. Сетров М.И. Принцип системности и его основные понятия. Проблемы методологии системного исследования. М.: Наука, 1970.
17. Сидорова Е.В. Исследование тенденций развития базовых и комплексных отраслей права и законодательства на 2016 год // Современное право. 2016. № 8. С. 5-9.
18. Тересита Рендон Уэрта Баррера, Сидорова Е.В. Муниципальное право в системе права Мексики и России // Современное право. – 2015. № 7. С. 130-135.
19. Тода М., Шуфорд Э.Х. Логика систем: введение в формальную теорию структуры. Исследования по общей теории систем. М.: Прогресс, 1969.
20. Уемов А.И. Системный подход и общая теория систем. М.: Мысль, 1978.
21. Урсул АД. Общенаучный статус и функции системного подхода. Системные исследования. Ежегодник 1977. М.: Наука, 1977.
22. Холл А. Д., Фейджин Р.Е. Определение понятия системы. Исследования по общей теории систем. М.: Прогресс, 1969.
23. Чубухчиев Б.Х. Некоторые аспекты информационного моделирования систем. Вопросы технической диагностики. Ростов н/Д: РИСИ, 1983.
24. Эшби У.Р. Общая теория систем как новая научная дисциплина. Исследования по общей теории систем. М.: Прогресс, 1969.



## ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО ГРАЖДАНСКОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКИХ КРИТЕРИЕВ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОСУДИЯ

**Симагин А. С.**, судья Нижегородского районного суда г. Нижнего Новгорода, кандидат юридических наук.

**Хлапов А. Л.**, начальник управления по правовой и кадровой работе министерства здравоохранения Нижегородской области.

### Аннотация

В статье на основе анализа отдельных проблем российского гражданского судопроизводства, исходя из критериев эффективности правосудия Европейского Суда по правам человека, авторами даны некоторые рекомендации по совершенствованию действующего гражданского процессуального законодательства и практики его применения судами общей юрисдикции.

### Ключевые слова

Конституционный Суд Российской Федерации, Европейский Суд по правам человека, Верховный Суд Российской Федерации, гражданское судопроизводство, эффективность правосудия, злоупотребление процессуальными правами.

### Abstract

In the article, on the basis of the analysis of some problems of Russian civil proceedings, based on the criteria of efficiency of justice of the European Court of Human Rights, the author provides some recommendations on improving the existing civil procedural legislation and practice of its application by courts of general jurisdiction.

### Keywords

Constitutional Court, European Court of human rights, Supreme Court, civil legal proceedings, justice effectiveness, abuse of procedural rights.

Согласно статье 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод каждый имеет право на разбирательство его дела независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Закрепленное этим положением так называемое право на суд в интерпретации Европейского Суда по правам человека включает три элемента:

- во-первых, необходимо наличие суда, созданного на основании закона и отвечающего критериям независимости и беспристрастности;

- во-вторых, суд должен иметь достаточно широкие полномочия, чтобы принимать решения по всем аспектам спора или обвинения, к которым может применяться статья 6 Конвенции;

- третьим элементом данного права является право доступа к суду в том смысле, что заинтересованное лицо должно иметь возможность добиться рассмотрения своего дела в суде и ему не должны помешать чрезмерные правовые или практические препятствия.

Динамичное развитие гражданских, семейных, трудовых, жилищных, земельных и иных правоотношений предопределило необходимость в наметившемся совершенствовании гражданского процессуального законодательства Российской Федерации, а также выявило необходимость в изменении правового регулирования отдельных институтов гражданского судопроизводства в целях обеспечения его эффективности.

Отдельные имеющиеся недостатки в организационной деятельности, перманентно изменяющееся правовое регулирование и неправильное применение норм права судами, безусловно, снижают эффективность судопроизводства, эффективность деятельности судов общей юрисдикции. В то время, как деятельность по разрешению гражданских дел должна быть эффективной, то есть максимально способствовать достижению поставленных перед ней задач, направленных на правильное и своевременное рассмотрение и разрешение гражданских дел в целях защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, организаций, прав и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, других лиц, являющихся субъектами гражданских, трудовых или иных правоотношений, укреплению законности и правопорядка, предупреждению правонарушений, формированию уважительного отношения к закону и суду (статья 2 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Как справедливо отмечает профессор Анохин В.С., «эффективность правосудия зависит как от того, насколько точно и реально определены в законе его задачи и цели, так и от того, достаточно ли процессуальных и иных средств (гарантий) для их достижения»<sup>1</sup>.

Существенной проблемой эффективности правосудия является ежегодный значительный рост поступающих заявлений и рассмотрен-

1 Анохин В.С. Эффективность правосудия в сфере экономики: состояние и перспективы улучшения // Российская юстиция. 2010. № 2. С. 32-37.

ных судами гражданских дел, повышение их уровня сложности (особенно это актуально для районных (городских) судов) при недостаточном увеличении количества ставок судей и работников аппарата судов<sup>1</sup>.

И в этой связи решение проблемы видится, с одной стороны в развитии института досудебного порядка урегулирования спора, с другой стороны, в создании альтернативных способов защиты права для разного рода требований, в том числе путем исключения отдельных спорных дел из судебной подведомственности, а также развитие альтернативных примирительных процедур<sup>2</sup>.

Еще в постановлении VIII Всероссийского съезда судей от 19 декабря 2012 года «О состоянии судебной системы Российской Федерации и основных направлениях ее развития» отмечалось, что внедрение и развитие альтернативных способов разрешения споров по различным категориям дел позволит повысить качество правосудия и обеспечить надежные гарантии прав граждан на судебную защиту в разумные сроки. С учетом этого одним из приоритетных направлений совершенствования существующих механизмов урегулирования споров и защиты нарушенных прав граждан является развитие примирительных процедур, в том числе посредничества (медиации)<sup>3</sup>.

В соответствии с частью 1 статьи 46 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод.

В развитие указанных положений частью 1 статьи 3 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации предусмотрено, что заинтересованное лицо вправе в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обратиться в суд за защитой нарушенных либо оспариваемых прав, свобод или законных интересов.

Из приведенных положений закона следует, что правом на судебную защиту обладает лишь лицо, чьи права, свободы или законные интересы оказались нарушенными.

Характер отдельных рассматриваемых судами гражданских дел свидетельствует о том, что целью обращающегося в суд с иском лица

---

1 По данным статистической отчетности ежегодный рост гражданских дел в отдельных субъектах Российской Федерации превышает 15-20%.

2 Стрельцова Е.Г. Новый процессуальный кодекс как итог процессуальной реформы // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 3. С. 41-46.

3 Справка о практике применения судами Федерального закона от 27 июля 2010 года № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» за период с 2013 по 2014 год (утверждена Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 01 апреля 2015 года) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2015. № 6.

не всегда является защита каких-либо прав и свобод, а подача искового заявления обусловлена возможностью применения обеспечительных мер, внесения соответствующих записей в государственные реестры о наличии правопритязаний в отношении имеющегося у ответчика имущества и т.п. То есть в отдельных случаях мотивом обращения в суд выступают не связанные с правовым интересом основания, направленные на создание неблагоприятных последствий ответчику.

Однако, как известно, эффективных правовых механизмов, в отношении стороны, недобросовестно заявившей неосновательный иск, действующее гражданское процессуальное законодательство Российской Федерации не предусматривает<sup>1</sup>.

Установленный главой 7 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации институт судебных расходов также не обеспечивает возможность возмещения затрат государства в связи с рассмотрением необоснованного иска, поскольку размеры государственной пошлины по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, как представляется, ничтожно малы (статья 333.19 Налогового кодекса Российской Федерации), и по достаточно большому количеству гражданских дел заявитель (истец) – вообще освобожден от уплаты государственной пошлины (статья 333.36 Налогового кодекса Российской Федерации).

В связи с чем, полагаем, что размеры государственной пошлины по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, должны быть пересмотрены в сторону значительного увеличения.

Безусловно, отсутствие у заинтересованного лица возможности – в силу его имущественного положения – исполнить обязанность по уплате государственной пошлины за обращение в суд не должно препятствовать осуществлению им права на судебную защиту, поскольку иное вступало бы в противоречие с положениями Европейской конвенции и Конституции Российской Федерации, гарантирующими государственную, в том числе судебную, защиту прав и свобод.

Поэтому в целях обеспечения права каждого на доступ к правосудию вопрос о распределении между сторонами спора судебных расходов, в том числе в отношении уплаты государственной пошлины, может решаться после разрешения гражданского дела по существу.

1 Как известно, положения статьи 99 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, предусматривающие возможность взыскания компенсации за потерю времени, по сути, носят бланкетный характер и в правоприменительной практике не применяются.

Полагаем, что отчасти решить проблему загруженности судей районного уровня как основного звена судов общей юрисдикции и повысить эффективность их работы возможно путем изменения родовой подсудности гражданских дел, рассматриваемых районными судами и мировыми судьями.

Особенно это актуально в настоящее время в связи со снижением нагрузки мировых судей, связанной со вступлением в силу с 15 сентября 2015 года положений Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, в силу которых дела о взыскании денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций с физических лиц вне зависимости от цены иска были отнесены к подсудности районных судов.

В связи с чем, полагаем, что отнесение имущественных споров, за исключением дел о наследовании имущества и дел, возникающих из отношений по созданию и использованию результатов интеллектуальной деятельности, при цене иска, не превышающей ста тысяч рублей, к подсудности мировых судей будет способствовать оптимизация деятельности судов общей юрисдикции и благоприятно отразится на эффективности работы судебной системы в целом.

Следующим (возможным) этапом совершенствования эффективности правосудия по гражданским делам может служить расширение возможности вынесения только резолютивной части решения не только мировыми судьями, но и районными судами по отдельным категориям гражданских дел (в частности, о взыскании задолженности по кредитному договору, договору займа, материального ущерба, страхового возмещения и т.п., а также по другим имущественным спорам, при незначительной цене иска, по делам, рассматриваемых в порядке особого производства), что, полагаем, согласуется с пунктами 9 и 15 Рекомендаций Комитета министров Совета Европы государствам-членам № R(81)7 о способах облегчения доступа к правосудию от 14 мая 1981 года<sup>1</sup>, в силу которых государствам-членам Совета Европы было рекомендовано: разработать меры в отношении непротестованных или бесспорных исковых требований, с тем, чтобы окончательное решение выносилось быстро, без ненужных формальностей, личных явок в суд или излишних расходов; для споров по исковым требованиям на незначительную сумму должна быть установлена процедура, позволяющая

---

1 Совет Европы и Россия. Сборник документов. М.: Юридическая литература, 2004. С. 676-679.

сторонам обратиться в суд, не неся издержек, несоизмеренных денежной сумме, являющейся предметом спора. В этих целях возможно было бы предусмотреть упрощенное судопроизводство, избегать ненужных судебных заседаний и ограничить право обжалования.

Отдельного обсуждения в свете повышения эффективности правосудия служит вопрос в отношении процессуальных сроков рассмотрения гражданских дел и разрешения отдельных процессуальных вопросов.

В соответствии с частью 1 статьи 154 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации гражданские дела, как правило, рассматриваются и разрешаются судом до истечения двух месяцев со дня поступления заявления в суд, если иные сроки рассмотрения и разрешения дел не установлены настоящим Кодексом, а мировым судьей - до истечения месяца со дня принятия заявления к производству.

Однако, как указывалось выше, количество гражданских дел, рассматриваемых судами общей юрисдикции, а также их сложность с каждым годом повышается. Это связано с развитием гражданско-правовых отношений, их разнородности, совершенствованием законодательного регулирования, увеличением способов защиты гражданских прав, в то время как редакция статьи 154 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации не претерпела изменений с момента введения данного кодифицированного акта и действует более 12 лет.

В этой связи, а также учитывая необходимость истребования большого количества доказательств, направления запросов в различные органы государственной власти и местного самоуправления, организации, а также императивную обязанность суда известить о времени и месте рассмотрения гражданского дела всех участвующих в деле лиц вне зависимости от места нахождения, их соблюдение порой представляется затруднительным.

В Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 мая 2007 года № 27 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений квалификационных коллегий судей о привлечении судей судов общей юрисдикции к дисциплинарной ответственности» особо отмечается, что сроки рассмотрения дел неразрывно связаны с правом на справедливое судебное разбирательство. В связи с этим неотъемлемой составляющей частью профессиональной этики судьи является соблюдение установленных законом процессуальных сроков рассмотрения судебных дел, жалоб и заявлений. Нарушение судьями

без уважительных причин процессуальных сроков по делам свидетельствует о пренебрежении ими служебными обязанностями и судейской этикой (пункт 13 Постановления).

Вместе с тем, разумность срока в практике Европейского Суда по правам человека связывается не с процессуальным сроком как таковым, а с нарушением права участвующего в деле лица на оперативное решение процессуальных вопросов, затрагивающих его права и законные интересы, и разрешения гражданского дела по существу<sup>1</sup>. Критерии определения разумности срока судебного производства по делу сводятся к вопросу учета конкретных обстоятельств дела (сложности дела, количества участников процесса, объема доказательств, необходимости получения дополнительной информации, поведения сторон и т.п.) при отсутствии единого предельного срока, превышение которого считалось бы недопустимым<sup>2</sup>.

В этой связи, безапелляционно требуемая в настоящее время необходимость соблюдения процессуальных сроков, как представляется, может привести к нарушению конституционного принципа состязательности гражданского процесса и невозможности для суда в значительный срок создать для участвующих в деле лиц необходимые условия для всестороннего и полного исследования доказательств, установления фактических обстоятельств и правильного применения законодательства при рассмотрении и разрешении гражданских дел.

Поэтому, полагаем, было бы целесообразным предусмотреть среди положений Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации право председателя суда, наряду с установленным в частях 6 и 7 статьи 6.1 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации полномочием принять решение об ускорении рассмотрения дела, продлить по сложным гражданским делам установленные Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации отдельные процессуальные сроки, как к примеру эта возможность предусмотрена частью 2 статьи 141 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Нуждается в совершенствовании и институт отказа от апелляционного представления, поданного прокурором в интересах конкретного лица.

---

1 См.: §78 постановления Европейского Суда по правам человека по делу «Доймеланд против ФРГ» от 29 мая 1986 года.

2 Вилова М.Г. Соблюдение процессуальных сроков как гарантия права на справедливое судебное разбирательство // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 7. С. 29-33.

Как известно, положения статьи 326 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации предполагают необходимость безусловного прекращения апелляционного производства по соответствующему апелляционному представлению в связи с подачей прокурором заявления об отказе от апелляционного представления.

Однако, учитывая, что обращение и участие прокурора в гражданском процессе не носит частноправового характера, а обусловлено целью обеспечения соблюдения прав и законных интересов граждан, государства и общества, полагаем, что, вопрос о возможности прекращения апелляционного производства должен решаться с обязательным извещением и с учетом мнения лица, в интересах которого соответствующее представление было подано по аналогии с частью 2 статьи 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Сам факт необходимости размещения информации об отказе от апелляционного представления на Интернет-сайте суда апелляционной инстанции, а также в занимаемых судом апелляционной инстанции помещениях, на что указывается в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 июня 2012 года № 13 «О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регламентирующих производство в суде апелляционной инстанции», не обеспечивает соблюдение прав такого лица и в случае прекращения апелляционного производства ограничивает его право на обжалование судебного постановления в порядке кассационного и (или) надзорного производства.

Особого внимания заслуживает законодательная регламентация порядка перехода судом апелляционной инстанции к рассмотрению гражданского дела по правилам суда первой инстанции при наличии процессуальных нарушений, влекущих безусловную отмену состоявшегося судебного постановления (часть 4 статьи 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Из диспозиции части 5 статьи 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации следует, что при наличии существенных процессуальных нарушений суд апелляционной инстанции рассматривает дело по правилам производства в суде первой инстанции без учета особенностей, предусмотренных главой 39 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации; о переходе к рассмотрению дела по правилам производства в суде первой инстанции



выносятся определение с указанием действий, которые надлежит совершить лицам, участвующим в деле, и сроков их совершения.

Приведенные положения закона в их нормативном единстве аргументируют для суда апелляционной инстанции уже на стадии рассмотрения апелляционной жалобы принять решение о переходе к рассмотрению дела по правилам полной апелляции и, по сути, в промежуточном определении установить факт допущенного судом первой инстанции нарушения, предусмотренного частью 4 статьи 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, тем самым предвещая окончательный результат апелляционного рассмотрения применительно к предмету обжалования.

Между тем вопрос о наличии или отсутствии оснований для отмены обжалуемого судебного акта, мотивах, по которым суд пришел к своим выводам, и результатах рассмотрения апелляционной жалобы, исходя из положений части 1 статьи 13, статей 328, 329 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, может разрешаться исключительно апелляционным определением.

В настоящее же время выводы, содержащиеся в принимаемом в порядке части 5 статьи 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации определении о переходе к рассмотрению дела по правилам полной апелляции, дублируются в апелляционном определении.

В связи с чем представляется, что уже на стадии обсуждения вопроса о наличии безусловных оснований для отмены обжалуемого постановления суда первой инстанции применительно к части 4 статьи 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, суд апелляционной инстанции должен быть наделен правом вынесения апелляционного определения об отмене указанного судебного акта, в котором также должно быть отражено о рассмотрении дела по правилам производства в суде первой инстанции с указанием действий, которые надлежит совершить лицам, участвующим в деле, и сроков их совершения. По результатам рассмотрения гражданского дела суду второй инстанции следует вынести еще одно апелляционное определение, которым заявленные сторонами требования разрешаются по существу.

В свете повышения эффективности правосудия, на наш взгляд, нуждается в совершенствовании и порядок разрешения процессуальных вопросов, которым рассмотрение гражданского дела не заверша-

ется, в частности, о распределении между сторонами спора судебных расходов, отмене мер по обеспечению иска, исправлении описок или явных арифметических ошибок, разъяснении судебного постановления, восстановлении пропущенного процессуального срока и т.п.

Как известно, названные процессуальные вопросы решаются в судебном заседании с обязательным извещением участвующих в деле лиц.

Однако необходимости в проведении судебного заседания в данном случае, как правило, не имеется, поскольку суд решает вопросы права, а не факта. Участие стороны в решении того или иного процессуального вопроса может быть обеспечено путем закрепления права на принесение письменных возражений относительно инициированного другой стороной судебного разбирательства, а также дискреционного права суда, с учетом характера и сложности процессуального вопроса, вызвать лиц, участвующих в деле, в судебное заседание, известив их о времени и месте его проведения.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, возможность разрешения судом дел (процессуальных вопросов) без проведения слушания, что предполагает рассмотрение поставленного перед судом вопроса прежде всего на основании письменных доказательств, представленных участвующими в деле лицами, вытекает как из Конституции Российской Федерации, которая не закрепляет обязательность судебного разбирательства с проведением слушания, так и из международно-правовых актов, являющихся составной частью правовой системы России<sup>1</sup>.

Так, в Добавлении к Рекомендации Комитета Министров Совета Европы относительно принципов гражданского судопроизводства, направленных на совершенствование судебной системы (от 28 февраля 1984 года № R (84) 5), государствам – членам Совета Европы, в число которых с 1996 года входит Россия, предлагается принять меры к упрощению и ускорению разбирательства гражданских дел в судах, в том числе посредством проведения судом в зависимости от обстоятельств письменного или устного судопроизводства (принцип 4).

Статья 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, как она трактуется Европейским Судом по правам человека, также не

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2012 года № 29-П «По делу о проверке конституционности положений части пятой статьи 244.6 и части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А.Г. Круглова, А.В. Маргина, В.А. Мартынова и Ю.С. Шардыко».

гарантирует право на личное присутствие в суде по гражданским делам, но предоставляет более широкое право на эффективное представительство лица в суде и возможность пользоваться равенством сторон; пункт 1 данной статьи, согласно которому каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона, оставляет государству свободу выбора способов обеспечения этого права (постановление от 15 февраля 2005 года по делу «Стил и Моррис (Steel and Morris) против Соединенного Королевства»); что касается устного разбирательства, то оно не является обязательной формой состязательного процесса, если при этом, исходя из конкретных обстоятельств дела, например, не затрагиваются вопросы факта или права, адекватное разрешение которых невозможно на основе одних только материалов дела и письменных объяснений сторон (постановления от 23 февраля 1994 года по делу «Фредин (Fredin) против Швеции», от 26 апреля 1995 года по делу «Фишер (Fischer) против Австрии» и от 20 мая 2010 года по делу «Ларин против России»).

Следующим этапом развития гражданского судопроизводства, может (полагаем, должна) служить имплементация в гражданское процессуальное законодательство Российской Федерации положений статьи 121 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации о том, что после получения первого судебного акта по делу участвующие в деле лица самостоятельно предпринимают меры по получению информации о движении дела и несут риск неблагоприятных последствий в результате непринятия таких мер, если суд располагает информацией о надлежащем извещении таких лиц о начавшемся процессе.

Предлагаемые изменения, как представляется, будут отвечать требованиям процессуальной эффективности, экономии в использовании средств судебной защиты и исключат возможность неоправданного использования временных, финансовых и кадровых ресурсов государства для рассмотрения дела.

В заключении полагаем необходимым отметить, что обеспечение доступности и открытости правосудия не может быть самоцелью, носить произвольный и безграничный характер и подрывать эффективность правосудия. Оно должно всецело отвечать конституционным

принципам и задачам гражданского судопроизводства. Иное может привести к «вседозволенности» участников процесса и нивелированию возможности формировать в обществе именно уважительное отношение к закону и суду, которые соответственно принимаются и действуют от имени Российской Федерации.

**Список литературы:**

1. Анохин В.С. Эффективность правосудия в сфере экономики: состояние и перспективы улучшения // Российская юстиция. 2010. № 2. С. 32-37.
2. Вилова М.Г. Соблюдение процессуальных сроков как гарантия права на справедливое судебное разбирательство // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 7. С. 29-33.
3. Стрельцова Е.Г. Новый процессуальный кодекс как итог процессуальной реформы // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 3. С. 41-46.

# НЕГАТИВНАЯ ДИНАМИКА СОСТОЯНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОСЛАБЛЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНО- ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ЕДИНСТВА

## NEGATIVE DYNAMICS OF STATE POWER AND THE WEAKENING OF NATIONAL TERRITORIAL UNITY

**Сосенков Ф.С.**, преподаватель кафедры конституционного и международного права Нижегородской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

**Sosenkov F.S.**, lecturer of the Chair of Constitutional and International Law of the Nizhny Novgorod .Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor.

### Аннотация

Статья посвящена исследованию зависимости развития сепаратизма от негативной динамики состояния государственной власти. Выделены причины, предпосылки и факторы ослабления национально-территориального единства в связи с различными изменениями в сфере реализации государственной власти.

### Ключевые слова

Государственная власть, национально-территориальное единство, сепаратизм, централизация

### Abstract

The article is devoted to studying the dependence of the development of separatism from the negative dynamics of state power. Selected causes, prerequisites and factors of the weakening of the national-territorial unity, with the various changes in state power relations.

### Keywords

State power, national-territorial unity, separatism, centralization

В юридической науке можно встретить самые различные определения понятия «государственная власть»: «публично-политическое отношение господства и подчинения между субъектами, опирающееся на государственное принуждение»<sup>1</sup>; «возникающее на основе социальной асимметрии в обществе и обусловленное потребностями управления им социальное волевое отношение, в котором одной из сторон является особый политический субъект – государство, его

<sup>1</sup> Краткий юридический словарь / А.В. Малько [и др.]; отв. ред. А.В. Малько. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. С. 63.

орган, должностное лицо»<sup>1</sup>; «социально необходимая власть, осуществляемая в государственно-организованном обществе специально предназначенными для этого органами, функционирующими, как правило, в рамках системы разделения властей и реализующими государственную волю методами авторитета, убеждения, добровольного подчинения граждан, а в необходимых случаях также и принуждения, и обладающая для этого необходимыми правовыми, материальными, кадровыми, организационными, информационными и иными ресурсами»<sup>2</sup> и др. Учитывая многообразие точек зрения, в рамках настоящей статьи будем понимать под государственной властью разновидность политической власти, обладающую верховенством на определенной территории и оказывающую определяющее воздействие на общество.

Большинство государств мира в силу тех или иных причин и на различных этапах своего существования испытывали ослабление своего национально-территориального единства.<sup>3</sup> Наибольшую угрозу несут различные сепаратистские движения, представляющие наибольшую опасность для национальной безопасности государства.<sup>4</sup>

Представляется, что состояние государственной власти во многом определяет такое явление, как национально-территориальное единство государства. Под последним подразумевается баланс, «золотая середина» центробежных и центростремительных сил, соблюдения интересов различных этнических групп и территориальной целостности. В этой связи негативная динамика состояния госу-

1 Чиркин В.Е. Элементы сравнительного государственоведения. М., 1994. С. 16.

2 Малеев А.В. Категории «государственная власть» и «орган государственной власти» как основа понятийно-категориального аппарата концепции разделения государственной власти // Юридическая мысль. 2011. №3. С. 46.

3 См., например: Сосенков Ф.С. О проблемах территориальной целостности в политико-правовых взглядах Исократы // Политика и общество. 2014. №2. С. 248 – 251; Сосенков Ф.С. О политико-правовых взглядах Н. Макиавелли на обеспечение территориальной целостности государства // Право и политика. 2015. №2. С. 260 – 264; Сосенков Ф.С. О противодействии сепаратизму в отечественной политико-правовой мысли накануне и в период Первой мировой войны // Вестник Омской юридической академии. 2014. №1 (22). С. 4 – 7 и др.

4 См.: Миловидова А.С. Новая стратегия национальной безопасности России: технико-юридическое сравнительно-правовое исследование // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. №2 (34). С. 182; Петрянин А.В., Петрянина О.А. Понятие безопасности: законодательно-доктринальные подходы // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2013. №21. С. 175; Трусов Н.А. Система национальной безопасности России // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. №3(35). С. 22.

дарственной власти (потеря эффективности, способности к решению проблем общества и др.) ослабляет национально-территориальное единство, способствует развитию центробежных тенденций и сепаратистских настроений.

В качестве причины развития сепаратизма следует назвать нарушение со стороны органов государственной власти прав народов, национальных, расовых и религиозных групп<sup>1</sup>. Данную причину следует выделить как основную и наиболее часто встречающуюся, поскольку национальный либо религиозный, а часто их сочетание, факторы лежат в основе сепаратистской активности.

В качестве предпосылок ослабления национально-территориального единства выделим следующие.

1) Так называемое «ослабление власти»<sup>2</sup>, то есть её потеря чёткого иерархического построения, процедурная неурегулированность. Вместе с тем в данном случае и чрезмерное укрепление власти может дать обратный эффект: в научной литературе отмечено, что излишне сильная, «монолитная» вертикаль государственной власти чревата опасностью развития сепаратизма<sup>3</sup>, вероятно, как реакции на сдерживание инициативы регионов.

2) Ослабление власти связано с потерей доверия населения к ней, однако, эти процессы не совпадают по содержанию. В этой связи как отдельную предпосылку выделим потерю властью своей легитимности, которая, как отмечено А.А. Ахметовым, «является идеальной питательной средой для развития сепаратизма».<sup>4</sup> Характерно, что кризис легитимности власти в СССР и Российской Федерации с конца 80-х и в течение 90-х годов XX века сопровождался различными сепаратистскими конфликтами.<sup>5</sup>

1 См.: Фонсека Н. Природа сепаратизма в современном мире // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: История. Политология. Социология. 2012. №1. С. 184; Корнилов Т.А. Международные аспекты противодействия экстремизму. Автореф. дис....к.ю.н. М., 2011. С. 8 и др.

2 Гомеров И.Н. Государство и государственная власть: предпосылки, особенности, структура. М.: ООО «Издательство ЮКЭА», 2002. С. 389.

3 См.: Бочариков И.В. Основные направления противодействия сепаратизму в Российской Федерации // Власть. 2008. №11. С. 18.

4 Ахметов А.А. Кризис легитимности власти как ключевой фактор актуализации сепаратизма в России в 90-е годы XX века // Вестник московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. 2010. №3. С. 137.

5 Подробнее см.: Сосенков Ф.С. Проблема сохранения Советского Союза в документах Государственного комитета по чрезвычайному положению // Genesis: исторические исследования. 2017. №2. С. 85 – 93.

3) Предпосылкой сепаратизма в федеративном государстве является неудачное перераспределение предметов ведения и властных полномочий между федеральным центром и субъектами федерации, когда субъекты обретают максимальную самостоятельность от центра. К примеру, в 90-е годы XX века многие российские регионы с согласия федерального центра или в условиях его бессилия противостоять центробежным силам переживали этап, названный в научной литературе «региональной суверенизацией».<sup>1</sup>

4) Потеря государственной властью контроля над внутренней миграцией. В особенности опасна ситуация, когда тот или иной национальный регион покидает значительное количество населения, не относящееся к титульной нации. В этих условиях связи региона с остальной частью государства слабеют, регион изолируется и обособляется.

Не только причины и предпосылки способны породить сепаратизм. Немаловажную роль, на наш взгляд, играют факторы сепаратизма. Если соотносить последние с предпосылками, то они имеют более частный характер, то есть присутствуют далеко не во всех государствах. Кроме того, фактор оказывает меньшее воздействие на формирование и развитие сепаратистского движения, находится как бы на втором плане. Факторы представляют собой некую «питательную среду» для центробежных сил. Иными словами, наличие одних лишь факторов не вызовет сепаратизм, но при наличии соответствующих предпосылок и причин усилит его, выступит катализатором процессов национально-территориальной дезорганизации.

1) Развитие центробежных сил может стимулировать наличие нескольких конкурирующих властно-политических центров («раздвоение власти»). Данный фактор, как и любые другие, работает при наличии этнорелигиозных причин (например, Прага и Братислава в Чехословакии).

2) Нельзя не упомянуть и социально-экономический фактор сепаратизма – неспособность государственной власти защитить своих граждан, обеспечить достойный уровень жизни, их занятость в отдельных частях государства. При определенных условиях это может повлиять на развитие конфликтов, недовольство населения так называемых «депрессивных» регионов благополучных центров. Справедливо отме-

<sup>1</sup> См.: Павлинов А.В. Криминальный антигосударственный экстремизм: уголовно-правовые и криминологические аспекты. Автореф. дис. ... д.ю.н. М, 2008. С. 24.



чено также, что низкий уровень жизни усиливает межнациональные конфликты, с которых, как правило, начинаются сепаратистские выступления.<sup>1</sup> Оппозиционно настроенные этнические группы пытаются разрешить противоречия и конфликты силовым противостоянием с центром.<sup>2</sup> Отметим, что социальная напряженность в этой связи является прекрасной возможностью политически эффективно направить недовольство властью в нужную сторону, – значительного расширения автономии региона или, как идеального результата, отделения. В действительности, однако, это не решает социальных проблем, а может их усугубить (к примеру, ситуация в ряде бывших советских республик после распада СССР).

3) Коррупционированность региональных властных структур может стать фактором сепаратизма. Коррупция тесным образом связана с таким общественно опасным явлением, как организованная преступность. По мере своего укрепления преступные группировки приобретают такое влияние в обществе, что могут подчинять себе государственную власть, коррумпируют её. Преступные сообщества, выбирая себе подходящую сепаратистскую идеологию, обеляя себя идеями освобождения от власти центра, переходят к экстремистским и террористическим действиям. В качестве примера реализации подобного сценария на практике можно назвать чеченский сепаратизм начала 90-х годов, возникший на основе деятельности клановых организованных преступных группировок.<sup>3</sup> Совершенно очевидно, что ни один сепаратистский сценарий не возможен без поддержки и содействия должностных лиц государственных органов как федерального, так и регионального уровней.

В заключение отметим, что помимо негативной динамики состояния государственной власти сепаратизм могут вызывать иные экономические, духовно-культурные и прочие явления и процессы. Вместе с тем утрата государственной властью инициативы, потеря ею эффективности, легитимности и рычагов воздействия на общество напрямую и наиболее явственно сказываются на ослаблении национально-территориального единства.

1 См.: Левакин И.В. Государственное единство России: теоретико-правовое исследование: дис...д.ю.н. М., 2003. С. 28.

2 См.: Байрамов И.М. Проблема этнического сепаратизма в социальной психологии // Вектор науки ТГУ. №3(6). 2011. С. 41.

3 См.: Кинасов Д.А. Власть и коррупция. Размышления эксперта [Электронный ресурс]. URL: [http://www.politprognoz.ru/komentarii\\_vlast\\_i\\_korrupcia\\_26\\_02\\_09.php](http://www.politprognoz.ru/komentarii_vlast_i_korrupcia_26_02_09.php). (Дата обращения: 01.07.2017).

### **Список литературы:**

1. Ахметов А.А. Кризис легитимности власти как ключевой фактор актуализации сепаратизма в России в 90-е годы XX века // Вестник московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. 2010. №3. С. 137 – 141.
2. Байрамов И.М. Проблема этнического сепаратизма в социальной психологии // Вектор науки ТГУ. 2011. №3(6). С. 41 – 43.
3. Бочариков И.В. Основные направления противодействия сепаратизму в Российской Федерации // Власть. 2008. №11. С. 18 – 22.
4. Гомеров И.Н. Государство и государственная власть: предпосылки, особенности, структура. М.: ООО «Издательство ЮКЭА», 2002. 832 с.
5. Кинасов Д.А. Власть и коррупция. Размышления эксперта [Электронный ресурс]. URL: [http://www.politprognoz.ru/komentarii\\_vlast\\_i\\_korrupcia\\_26\\_02\\_09.php](http://www.politprognoz.ru/komentarii_vlast_i_korrupcia_26_02_09.php). (Дата обращения: 01.07.2017).
6. Корнилов Т.А. Международные аспекты противодействия экстремизму. Автореф. дис....к.ю.н. М., 2011. 25 с.
7. Краткий юридический словарь / А.В. Малько [и др.]; отв. ред. А.В. Малько. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. 496 с.
8. Левакин И.В. Государственное единство России: теоретико-правовое исследование: дис....д.ю.н. М., 2003. 304 с.
9. Малеев А.В. Категории «государственная власть» и «орган государственной власти» как основа понятийно-категориального аппарата концепции разделения государственной власти // Юридическая мысль. 2011. №3. С. 44 – 49.
10. Миловидова А.С. Новая стратегия национальной безопасности России: технико-юридическое сравнительно-правовое исследование // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. №2 (34). С. 179 – 185.
11. Павлинов А.В. Криминальный антигосударственный экстремизм: уголовно-правовые и криминологические аспекты. Автореф. дис....д.ю.н. М, 2008. 56 с.
12. Петрянин А.В., Петрянина О.А. Понятие безопасности: законодательно-доктринальные подходы // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2013. №21. С. 173 – 176.

13. Сосенков Ф.С. О политико-правовых взглядах Н. Макиавелли на обеспечение территориальной целостности государства // Право и политика. 2015. №2. С. 260 – 264.
14. Сосенков Ф.С. О проблемах территориальной целостности в политико-правовых взглядах Исократы // Политика и общество. 2014. №2. С. 248 – 251.
15. Сосенков Ф.С. О противодействии сепаратизму в отечественной политико-правовой мысли накануне и в период Первой мировой войны // Вестник Омской юридической академии. 2014. №1 (22). С. 4 – 7.
16. Сосенков Ф.С. Проблема сохранения Советского Союза в документах Государственного комитета по чрезвычайному положению // Genesis: исторические исследования. 2017. №2. С. 85 – 93.
17. Трусов Н.А. Система национальной безопасности России // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. №3(35). С. 20 – 25.
18. Фонсека Н. Природа сепаратизма в современном мире // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: История. Политология. Социология. 2012. №1.
19. Чиркин В.Е. Элементы сравнительного государствоведения. М., 1994. 152 с.

## ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ

### THE STAGES OF THE DEVELOPMENT OF FEDERAL RELATIONS IN RUSSIA

**Горбачева С. В.**, профессор кафедры конституционного и международного права Нижегородской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

**Трусов Н. А.**, начальник кафедры конституционного и международного права Нижегородской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

#### Аннотация

В статье представлен взгляд на этапы развития федеративных отношений в России и их общая характеристика.

#### Ключевые слова

Федерация, федеративное государство, федеративные отношения

#### Abstract

The article presents the view of the stages of the development of federal relations in Russia and their general characteristic.

#### Keywords

Federation, federal state, federal relations.

Конституция РФ 1993 года закрепила принцип федеративного государственно-территориального устройства как основу конституционного строя Российской Федерации (ст. 1, ст. 5). В отличие от ряда прочих принципов конституционного строя, указанная конституционная формулировка закрепила реальность, отражающую накопленный Россией опыт федеративного строительства.

Россия прошла длительный и сложный путь к федеративному устройству. Не смотря на доминирующий в науке подход, что развитие федеративных отношений в России и их история начинается с начала XX столетия, а сам федерализм возник и развивался по идеологическим схемам большевизма, представляется, что основные исторические предпосылки федерализации государственно-правовых отношений все-таки следует искать в более ранней истории и сложились они задолго до советского этапа истории нашего государства. Представляется, что в отсутствие соответствующего исторического опыта поли-

тико-правовой институционализацией отношений между «территориями» в составе России на различных этапах ее исторического развития, предопределенность федерализма с приходом большевиков выглядит не столь очевидной. В этой связи полагаем, что федерализм в России – это особенная национальная историческая традиция децентрализованного государственного и общественного устройства, элементы которого проявляются в самые ранние периоды истории России.

Федеративные отношения в России в своем развитии прошли три условных периода: дореволюционный, советский и современный. Каждый из них характеризуется своими особенностями и может быть детализирован отдельными содержательными, но тоже условными, этапами. Выделение соответствующих этапов не носит абсолютный характер и продиктовано попыткой подчеркнуть особенности национальной исторической традиции децентрализованного государственного управления.

*Дореволюционный период.* Начальный этап – этап племенных союзов. Зарождение федеративных отношений датируются VI – IX вв. и связывается с появлением института княжеской власти. Племена восточных славян в целях успешного противостояния натиску кочевников с юга и норманнов с севера, образовывали племенные союзы, которые впоследствии по мере разложения родоплеменных отношений трансформировались в княжества. В 862 году князь Олег, захватив город Киев, объединил два крупнейших политических центра древних славян – Новгородский и Киевский. К объединенному Новгород-Киевскому княжеству он присоединил и ряд других княжеств, при этом отдельные из них вошли в его состав добровольно. Таким образом, было создано государство – Киевская Русь, которое в этническом отношении было неоднородным: в него входили славянские народы и племена, а также соседние балтийские и финские племена. Таким образом, Киевская Русь возникла как объединение (своеобразная квазифедерация) племен<sup>1</sup>.

Второй этап – этап конфедеративного союза княжеств (X – XII вв.). В основе процесса федерализации в древнем государстве было то обстоятельство, что наравне с традициями и обычаями на Руси широко использовался договор как регулятор отношений и источник права догосударственного общества. Значимым событием становления российской государственности стало подписание в 1097 году в г. Любе-

---

1 См.: Исаев И. А. История государства и права России: учебное пособие. М., 1993. С. 7.

че договора между князьями, утвердившего единство Руси на основе договорных отношений. Был образован новый союзный институт – княжеские съезды, на которых принимались решения по разрешению конфликтов между княжествами, вопросы совместной обороны.

Удельные князья обладали фактически всей полнотой власти и практически не зависели от великого киевского стола. В науке вполне справедливо отмечается, что этот период верховного руководства великого князя древнерусскими удельными княжествами можно назвать как основанного на конфедеративных началах, а само Древнерусское государство – как «союз суверенных княжеств с общим органом власти – княжескими съездами»<sup>1</sup>. Учитывая закономерности развития конфедеративных отношений, исторически Киевская Русь могла пойти двумя путями: либо трансформироваться в федерацию (для этого требовались либо хорошие экономические предпосылки, либо серьезная угроза существованию государственности в виде внешнего врага), либо распасться. В итоге междоусобица спровоцировала трехвековой период феодальной раздробленности, распад единого государства на отдельные удельные княжения.

Третий этап – этап союза феодальных государственных образований (XIV – XV вв.). В XIV веке была предпринята вторая попытка объединить народы и племена в рамках общерусского государства. Центром объединения на этот раз становится Москва. Правовой базой обновленного союза стали духовные грамоты Великих князей Московских, а также их договорные грамоты со своими братьями – удельными князьями, возглавившими феодальные государственные образования. Со временем характер взаимоотношений между московским и удельными князьями менялся: по мере укрепления московской власти на смену договоров пришли правовые положения, согласно которым удельные князья должны были служить великому князю в силу своего подчиненного положения. К примеру, это было закреплено в Судебниках 1497 и 1550 гг.

В период правления Ивана III (1462-1505 гг. правления) суверенитет удельных княжеств был ограничен незначительно. Великий князь Московский обладал исключительным правом назначения на высшие государственные должности, возглавлял вооруженные силы, от его имени издавались общегосударственные нормативные акты, велико-

1 Гаранжа А. П. Российский федерализм: зарождение, становление, развитие: автореф. дис. ... к.ю.н. Омск, 2009. С. 6

княжеский суд был высшей судебной инстанцией государства (совместные дела людей удельного князя и великокняжеских разрешали судьи с обеих сторон). Важнейшие вопросы внутренней и внешней политики Великий князь Московский решал с удельными князьями. Последние на своей территории имели право чеканить собственную монету (до 1505 г.), собирать налоги и таможенные пошлины, вершить суд, формировать боярскую думу, назначать для управления на местах наместников и волостелей, являясь главой местного войска они были обязаны участвовать в походах армии Великого князя. Границы владений удельных князей Великий князь Московский мог изменять только с их согласия. Соответствующие положения вполне можно соотнести с признаками и принципами федеративного устройства современных государств.

При Великом князе Василии III (1505-1533 гг. правления) происходит резкое ограничение компетенции удельных князей и концентрация объёма государственной власти у Великого князя. Этот период завершился при Иване IV Грозном (1576-1584 гг. правления) ликвидацией удельных княжеств и формированием унитарного Русского государства<sup>1</sup>. Период централизованного унитарного государственного правления продлился с XVI в. вплоть до советского периода нашей истории. Однако не обошлось без нюансов.

Четвертый этап – этап децентрализации унитарного правления (конец XVIII – нач. XIX вв.). После освобождения от татаро-монгольского гнета образование Московской Руси и собирание русских земель также происходило различными способами: от предложений другим княжествам о добровольном вхождении (т. е. методами, которые в какой-то степени присущие федерализму – договоры, компромиссы, добровольность) до захвата территорий. Характерной особенностью расширения территории Российского государства в XVI-XVIII веках было обращение многих народов Поволжья, Урала, Сибири, Кавказа с просьбами о вхождении в состав России. В итоге, к XVIII в. основной проблемой государственного правления становится вопрос администрирования увеличившейся территории государства, ее финансирование и содержание чиновников на местах.

Разрешить данную проблему должна была губернская система 1775 года административно-территориального управления Екатерины

<sup>1</sup> См.: Гаранжа А. П. Российский федерализм: зарождение, становление, развитие: автореф. дис. ... к.ю.н. Омск, 2009. С. 10-11.

II (1762-1796 гг. правления). В результате губернской реформы была создана многоуровневая система управления территориями. Главной фигурой местной администрации стал губернатор или наместник, который напрямую подчинялся императрице. При этом они действовали совершенно самостоятельно и рассматривались как доверенные лица монарха, поэтому и ставили на эти должности своих ближайших сподвижников, т.е. людей проверенных.

Не смотря на то, что Российская империя оставалась быть унитарной и централизованным государством, далеко не все сосредотачивалось в центре. Многие вопросы, как сегодня принято говорить, социально-экономического блока, оставались на местное усмотрение. Следует также учесть тот факт, что отдельные части Российского государства пользовались широкими политическими правами и преимуществами. Так, в Закавказье и Прибалтике осуществлялось земское и сословное самоуправление. В составе России Великое княжество Финляндское обладало особым правовым статусом и пользовалось автономией. Финляндия имела собственную конституцию, свой законодательный орган и судебную систему. Особый правовой статус с широкой автономией был и у губерний Царства Польского. Имевшаяся децентрализация отношений управления особенно ярко проявлялась по окраинам страны, на территориях «западного края».

Таким образом, на четвертом этапе Российское государство начинает активно синтезировать опыт децентрализованного развития унитарного государства, учитывавшее территориальные, культурно-исторические, национальные, географические и социально-экономические особенности различных регионов.

Со времен правления Николая I (1825-1855 гг. правления) в политике царской власти в сфере государственного строительства начинают преобладать стремления к централизации власти, до минимума ограничивающие проявление национальных и местных особенностей. Стали нарушаться традиции и обычаи народов, практически перестали учитываться этнические, географические, бытовые особенности. Исключения из этой системы в виде ограниченной автономии Финляндии и Польши объясняются только более поздним включением их в состав России, а также невозможностью устранения в них элементов государственности без угрозы для территориальной целостности империи.



Пятый этап – межреволюционная автономизация (1917 г.). После февральской буржуазно-демократической революции 1917 года Временное правительство приняло ряд послаблений национальным окраинам России. В порядке децентрализации управления была учреждена административная автономия, при которой местные национальные и политические группы могли сами определять методы и форму местной политики<sup>1</sup>. Таким образом, в указанный период происходит очередной этап децентрализации, однако, на этот раз появление административной автономии в чрезвычайно короткие сроки, с учетом возросших факторов национализма и сепаратизма привели унитарное устройство России в сложное и противоречивое положение: государство еще не распалось, но ориентиры к этому наметились.

*Советский период.* Первый этап – союз автономных образований (1918-1936 гг.). Федеративный характер нового государства был закреплен в «Декларации прав трудящихся и эксплуатируемого народа», принятой III съездом Советов 3 (16) января 1918 года. В Декларации провозглашалось образование Российской Республики Советов, основанной на добровольном союзе свободных наций, как федерации советских национальных республик. Первая советская Конституция РСФСР 1918 года в п. 11 закрепила, что «Советы областей, отличающихся особым бытом и национальным составом, могут объединяться в автономные областные союзы... Эти автономные областные союзы входят на началах федерации в Российскую Социалистическую Федеративную Советскую Республику». Наиболее существенными факторами при формировании автономных образований разных уровней являлись: размеры территории, численность нации, политический, экономический и культурный уровень ее развития, что и стало основанием для самоопределения того или иного народа в форме автономной республики или автономной области (трудовой коммуны)<sup>2</sup>. Правовое положение автономных образований определялось постепенно по мере их становления и развития.

Кроме автономных образований на территории РСФСР имелись и другие территориальные единицы, население которых в основном составляли русские. Однако в соответствии с Конституцией РСФСР 1918 года такие образования не входили в число субъектов федерации,

1 См.: Сенцов А. А. Национально-государственное устройство России накануне Октября 1917 год // Советское государство и право. 1990. № 11. С. 120-121.

2 См.: Чистяков О. И. Становление Российской Федерации, 1917-1922 гг. М., 1966. С. 297.

а были представлены в государстве только своими местными органами государственной исполнительной власти, подчинявшиеся центральным органам РСФСР. В конце 20-х годов XX века в процессе развития национального самоопределения в РСФСР для малочисленных народов Севера появился новый вид автономных образований – национальные округа, формирование и управление которыми осуществлялось фактически как административно-территориальными единицами. В научной литературе отмечается, что автономные республики имели больше самостоятельности, чем автономная область и трудовая коммуна, поэтому и являлись типичными автономными единицами, в частности, только автономные республики имели право на самостоятельное законодотворчество<sup>1</sup>.

Таким образом, характерной особенностью российского федерализма в первые годы советской власти стала неоднородность федерации и, как следствие, неравноправие отдельных территориальных единиц государства. Эта особенность определила специфику развития федеративных отношений на всем следующем историческом процессе.

Второй этап – этап демократической централизации союза территориальных образований (1937-1984 гг.). С образованием СССР 30 декабря 1922 года развитие федеративных отношений в РСФСР было обусловлено развитием России в его составе. В Союзе было большое унитарное начало с преобладанием исключительной компетенции Союза, а совместная компетенция Союза и республик в конечном итоге реализовывалась Союзом, так как республика после принятого Союзом решения уже не могла его изменить. Собственные полномочия у республик существовали в редких, исключительных случаях и постепенно ограничивалась. К тому же Советский Союз был сильно централизован в политическом плане, коммунистическая партия контролировала власть на всех уровнях. Все это привело к тому, что декларируемый федерализм фактически не являлся системообразующим принципом государственного устройства и был только внешней его оболочкой. Соответствующие тенденции неизменно сказывались и на союзных республиках.

Реализация принципа демократического централизма в СССР привела к отсутствию необходимости развития федеративных отношений в РСФСР, децентрализации государственной власти, и только

---

1 См.: Гурвич Г. С. Основы Советской Конституции. М.-Л., 1929. С. 186.

способствовала централизации принятия решений даже не смотря на обновленные положения российской федеративной государственности по Конституции РСФСР 1978 года. РСФСР представляла собой сложное унитарное государство лишь с отдельными субъектами национально-территориальной автономии, где абсолютно большая часть территории и населения составляли его неавтономную часть.

Третий этап – этап перестройки союза территориальных образований (1985-1993 гг.). С 1985 года полномочия автономных образований начинают расширяться. В соответствии со статьей 1 Закона СССР № 1457-1 от 26 апреля 1990 г. «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации», «автономные республики, автономные образования входят в состав союзных республик на основе свободного самоопределения народов, обладают всей полнотой государственной власти на своей территории вне пределов полномочий, переданных ими в ведение Союза ССР и союзных республик». Автономные республики практически получают такие же права самоуправления, как и союзные республики. Все это подтолкнуло республики в составе РСФСР к борьбе за территориальную независимость и суверенитет.

Считается, что реальным инструментом сохранения целостности РСФСР в надвигавшейся «территориальном расползании» стала «Декларация о государственном суверенитете РСФСР», принятая 12 июня 1990 года. Тем не менее, после распада СССР вопросы государственного устройства Российской Федерации становятся все более напряженными: многие автономные республики, стремясь усилить свое положение, принимают свои декларации «о суверенитете в составе России». Своим правовым статусом недовольны края, области и города республиканского значения – они продолжают оставаться в статусе административно-территориальных единиц, однако, нередко при этом обладают сильным хозяйственным потенциалом и вносят более значимый вклад в экономику страны. Сложившиеся условия несли в себе потенциальную опасность целостности России. Предотвратить развал страны и заложить основы для обновленного союза «расползающихся» республик, автономий, краев и областей позволил подписанный 31 марта 1992 года Федеративный договор.

*Современный период* в развитии федеративных отношений в России начинается с этапа оформления союза равноправных субъектов (1994-2003 гг.). Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 года обо-

значила новый этап в развитии российского федерализма. Однако Конституция РФ определила лишь ключевые позиции (принципы федеративного устройства, статус субъектов Федерации, общие вопросы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов), обозначив основы механизма осуществления и развития федеративных отношений. По этой причине основная нагрузка по построению и развитию федеративных отношений пришлось на текущее федеральное и региональное законодательство.

Отсутствие четкого разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами привело к заключению многочисленных двусторонних договоров, предоставляющих различные льготы отдельным субъектам, (например, в перераспределении налоговых поступлений, в использовании природных ресурсов), что привело к определенному расшатыванию государственно-правовой системы, закреплению режима юридического и фактического неравенства регионов. В таких условиях высшие должностные лица регионов получили широкие полномочия, что не способствовало укреплению федеративных отношений. Ключевые вопросы, вокруг которых возникали разногласия, выражались в разном понимании степени самостоятельности регионов, равноправия субъектов Федерации, принципов и процедур разделения и реализации государственной власти по вертикали, содержания конституционных принципов государственного суверенитета, разграничения предметов ведения и полномочий, равноправия и самоопределения народов. Все это привело к тому, что к концу 90-х годов количество законов и иных нормативных правовых актов субъектов, противоречащие Конституции РФ и федеральному законодательству, значительно выросло.

Второй этап – этап формирования союза равноправных субъектов (2004-2013 гг.). Еще начиная с 2000 года, с приходом к власти В.В. Путина, в России начинают происходить серьезные положительные изменения в сфере федеративного строительства. В этот период приходит осознание необходимости объединения разных этнических сообществ, формулируются доктрины и стратегии государственного и национального развития России в разных сферах, поэтапно сглаживается имеющееся неравенство республик в составе РФ и иных субъектов Федерации, практически разрешается проблема соответствия

конституций (уставов) и законодательства субъектов Федерации Конституции РФ и федеральному законодательству, в целом упорядочено законодательство по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, требование о соблюдении Конституции РФ и исполнении федеральных законов стало рассматриваться руководителями регионов в качестве основного принципа управления.

Однако столь быстрое восстановление России после сокрушительных 90-х годов XX столетия, стремительное укрепление российской государственности, восстановление многих отраслей хозяйствования не могли произойти без усиления вертикали администрирования, следствием чего центр принятия окончательных решений по многим вопросам был сконцентрирован в федеральных органах государственной власти. Это обстоятельство позволяет нам говорить о возможности выделения третьего этапа современного периода развития федеративных отношений – этапа демократической централизации союза равноправных субъектов (2014 г. – настоящее время).

Начало периода выбрано не случайно и связано с известными событиями в Сирии, Украине и воссоединением России с Крымом и Севастополем в марте 2014 года. Они спровоцировали нескончаемый поток санкций в отношении России и ее многонационального народа со стороны США, их союзников и стран Евразии. Однако эффект от санкций оказался диаметрально противоположным тому, на результат который они рассчитывали. Политическая элита субъектов РФ и российский народ в своем большинстве поддержали решение центральных властей, что привело к их большому сплочению, единению и поддержке. Таким образом, субъекты Федерации добровольно и самостоятельно выбрали путь на усиление центральной федеральной власти и расширение ее полномочий.

Анализ становления и развития федеративных отношений в России показал, что этот процесс имеет длительную историю, а основные предпосылки федерализации государственного устройства возникают одновременно с формированием отечественной государственности. Развитие федеративных отношений в России исторически стагнировалось либо периодом территориальной раздробленности либо монархической формой правления и авторитарным режимом советской истории.

В своем развитии федеративные отношения в России прошли 10 условных этапов, объединенных в 3 периода. На каждом этапе на развитие государственного устройства оказывали влияние разные факторы: национальные, географические, экономические, политические, юридические, исторические и др. Характерной исторической особенностью является то, что тенденции централизации и децентрализации в истории нашей страны находились в постоянной взаимной динамике, этапы централизации и децентрализации периодически сменяли друг друга. При этом неизменной оставалась государственно-территориальная асимметрия.

Выделение этапа демократической централизации на современном периоде означает, что, вероятнее всего, Россию в будущем в контексте развития федеративных отношений ждет очередной этап децентрализации, но уже на качественно ином уровне развития федеративного государства и представлений о нем.

Таким образом, исторически сложный и длительный путь развития федеративных отношений в России был необходимым периодом осознания того, что именно федерализм служит тем интегрирующим началом, который соединяет в себе интересы единого государства и многонационального народа конкретных территорий России, обеспечивая поступательное развитие российских регионов в политической, экономической, социальной и культурных сферах в интересах стабильного функционирования и развития единой, неделимой и суверенной Российской Федерации.

#### **Список литературы:**

1. Гаранжа А. П. Российский федерализм: зарождение, становление, развитие: Автореф. дис. ... к.ю.н. Омск, 2009. 26 с.
2. Гурвич Г. С. Основы Советской Конституции. М.-Л., 1929. 261 с.
3. Исаев И. А. История государства и права России: учебное пособие. М., 1993. 272 с.
4. Сенцов А. А. Национально-государственное устройство России накануне Октября 1917 год // Советское государство и право. 1990. № 11. С. 118-125.
5. Чистяков О. И. Становление Российской Федерации, 1917-1922 гг. М., 1966. 326 с.

## ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ПРАВИЛА НАРОДНОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ (1803 Г.) КАК ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ АКТ, ЗАКРЕПИВШИЙ НОВУЮ ЦЕЛЬНУЮ ОБРАЗОВАТЕЛЬНУЮ СИСТЕМУ СТРАНЫ.

**Голованова В. Ф.**, старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета ННГУ им. Н. И. Лобачевского.

### Аннотация

В данной статье анализируется период формирования и принятия Предварительных правил как законодательного акта, закрепившего новую цельную образовательную систему страны. Также даётся оценка значимости данного законодательного акта.

### Ключевые слова

Предварительные правила, законодательный акт, структура образования, Уставы, округа

### Abstract

This article analyzes the period of formation and adoption of the Preliminary Rules as a legislative act, which fixed a new integral educational system of the country. It also assesses the significance of this legislative act.

### Keywords

Preliminary rules, legislative act, structure of education, Charters, constituencies

Процесс правового регулирования структуры образования в Российской государственности в I четверти XIX века проходил в сложной политической, социальной и административной обстановке.

Просвещение в России, столетиями развивавшееся в рамках религиозного мировоззрения и преимущественно в оппозиции к педагогическим традициям Западной Европы, по крайней мере, до эпохи Петра I, лишь к началу XIX века выходит в целом на путь создания системы всеобщего образования в России. Отличительной чертой системы образования в России являлось преувеличенное значение, которое придавалось роли просвещения в общественной жизни страны. В отличие от Западной Европы, где вопросы образования всегда подчинялись решению конкретных практических задач, русское общество видело в просвещении ту магическую силу, которая могла, по мнению современников, возвысить или погубить Россию. Русские цари, начиная с Александра I, уделяли большое внимание проблемам просвещения нации и принимали активное участие в создании системы образования в России.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Соколов П. История педагогических систем. Пг., 1916. С.71.

Так, образование явилось одним из главных направлений реформаторской деятельности Александра I, целью которой были перемены в высшей администрации. Государь и его ближайшее окружение относились к просвещению как к сильнейшему оружию в руках правительства для достижения своих целей. В основе такого отношения лежали идеи просветителей XVIII века о том, что благо общества невозможно без просвещения граждан, реализации связей умственного образования гражданина с воспитанием его души.

Вся работа велась учрежденным Александром I Неофициальным Комитетом, который состоял из его единомышленников и ближайших друзей (М.М.Муравьева, Н.Н.Новосильцева, А.А.Чарторыйского, М.М.Сперанского и др.) и выражена целиком в «Предварительных правилах народного просвещения». Основную работу по выработке планов вели известные ученые академики Разумовский, Озерцовский, Фус, переводчик греческих классиков И.И.Мартынов и др.

«Предварительные правила народного просвещения» (1803 г.) стали первым законодательным актом, закрепившим новую, более или менее цельную образовательную систему страны. Александр I во вводной части документа констатировал: «Рассмотрев поднесенный Нам Министром просвещения общий с Членами Правления училищ доклад об устройении училищ и распространения наук в Империи Нашей, признали Мы за нужное утвердить предварительные правила народного просвещения. И как сия Государственная часть, по различию предметов, в нее входящих, касается не только до гражданских, но и духовных властей, то по сему повелеваем Правительствующему сенату, снесясь со Святейшим синодом, учинить, сообразно с правилами народного просвещения, при сем Указе изданными, зависящее от них распоряжение. Мы удостоверены, что и все Наши верноподданные примут деятельное участие в сих заведениях, для пользы общей и каждого учреждаемых, и тем самым будут споспешествовать Нашим попечением о сем предмете, толика важным и толика сердцу Нашему любезном».<sup>1</sup>

Так, «Предварительные правила народного просвещения» стали правовой основой формирования первой системы образования в России.

В основе «Предварительных правил народного просвещения» была заложена идея создания общеобразовательной школы, необхо-

1 Предварительные правила народного просвещения. Об устройстве училищ (24 января 1803 г.). // Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. 1802-1825. СПб., 1864. Т.1. С. 13.



димой для нравственного образования граждан. Профессиональные цели школы ограничивались тем, что она должна была воспитывать «просвещенных чиновников»<sup>1</sup>. Декларировалось, что по истечении 5 лет после выхода Правил ни в какой губернии «никто не будет учрежден к гражданской должности, требующей юридических и других познаний, не окончив учения в общественном или частном училище».<sup>2</sup>

В целом этот документ представлял собою скорее концепцию развития образования, нежели закон его функционирования, поскольку большинство статей Предварительных правил являлись по существу проектом будущего устройства системы. Поэтому статьи были сформированы в будущем времени: «будут иметь», «будут содержимы», «будут употребляемы». Предварительные правила включали 48 статей, объединенных в три главы: «О заведении училищ», «О распоряжении училищ по учебной части», «О распоряжении училищ по хозяйственной части». Ими устанавливалась структура образовательного пространства России, иерархическая система управления, ступенчатость и взаимосвязь отдельных звеньев этой системы, определялось содержание образования, состав материальной части и источники финансирования.

Таким образом, в стране создавалась единая и целостная система учебных заведений, состоявшая из четырех уровней: училища приходские, уездные, губернские гимназии и университеты.<sup>3</sup>

Все они находились в строгой иерархической зависимости, а во главе их встало Министерство просвещения. В тексте декларировалось, что «народное просвещение в Российской империи составляет особую государственную часть, вверенную министру сего отделения и под его ведением распоряжаемую Главным училищ правлением».<sup>4</sup> Этим подчёркивалось, что главной особенностью русского университетского строительства стала идея русской государственности.

Университеты занимали главенствующее положение и являлись учебно-научными и административными центрами округов. В ведении университетов находились губернские гимназии. Таким образом, обязанности университетов помимо выполнения традиционных учеб-

1 Рождественский И.С. Народное образование в Российской империи. СПб., 1902. С. 50.

2 Предварительные правила народного просвещения. Об устройстве училищ (24 января 1803 г.) // Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. 1802-1825. СПб., 1864. Т.1. Ст. 24.

3 Там же. Ст. 2

4 Там же. Ст. 1

но-научных функций значительно расширились. Они должны были руководить деятельностью гимназий своего округа, а профессора и преподаватели университетов - осуществлять методический и инспекторский контроль. На директоров гимназий возлагались обязанности курировать уездные училища, а смотрители училищ должны были наблюдать за порядком в приходских училищах. Такая система в целом-то обеспечивала преемственность в подготовке учащихся.

Указ от 24 января 1803 г. разделил Россию на шесть учебных округов: Московский, Виленский, Дерптский, Санкт-Петербургский, Казанский и Харьковский.<sup>1</sup> Мрсковский округ составили губернии Московская, Смоленская, Калужская, Тульская, Рязанская, Владимирская, Костромская, Вологодская, Ярославская, Тверская; Виленский - губернии Виленская, Гродненская, Витебская, Могилевская, Минская, Волынская, Киевская, Подольская; Дерптский - губернии Лифляндская, Эстляндская, Курляндская; Санкт-Петербургский - губернии Санкт-Петербургская, Псковская, Новгородская, Олонецкая, Архангельская; Харьковский - губернии Слободско-Украинская, Орловская, Воронежская, Курская, Черниговская, Полтавская, Николаевская, Таврическая, Екатеринославская и земли донских и черноморских казаков; Казанский - губернии Казанская, Вятская, Пермская, Нижегородская, Тамбовская, Саратовская, Пензенская, Астраханская, Кавказская, Оренбургская, Симбирская, Тобольская, Иркутская.

Во главе каждого округа был закреплен университет с его ученой коллегией, а попечители являлись представителями округов в С.-Петербурге. Они должны были заботиться об устройстве университета, гимназий и училищ округа. Они же отвечали за состояние обучения в своем округе, что до 1810 года давало им возможность развернуть активную и полезную деятельность. Однако наличие единой законодательной базы, общих учебных программ и методов обучения позволяет говорить о том, что отдельно взятый округ имел не только государственную школьную систему, но и систему частного образования.

Так, в 1804 г. по количеству частных учебных заведений лидировали столицы. Из частных пансионов империи 46 (52 %) с 1529 учащимися (74 %) были в Санкт-Петербургском (24) и Московском (22) учебных округах. На втором месте стояли западные учебные округа - Виленский (19) и Дерптский (17) с 431 учащимся. Самыми немногочис-

---

1 Там же. Ст. 14

ленными по количеству частных пансионов были Казанский и Харьковский учебные округа (5 и 1 соответственно). В казанских пансионах обучалось 88, в харьковском – 26 человек<sup>1</sup>

Предварительные правила народного просвещения «Об устройстве училищ» от 24 января 1803 года регламентировали образование, осуществляемое и с помощью церкви. Так, статья 3 этих правил определяла, что всякий церковный приход или два прихода вместе, судя по числу прихожан и отдалению их жительство, должны иметь, по крайней мере, одно приходское училище. В приходских училищах обучение было рассчитано на один год. Содержание занятий в них составляли закон Божий, чтение, арифметика, письмо, наставления в благонравии, в обязанностях Государю, начальству и ближнему (ст. 32 Правил). В соответствии со ст. 33 правил предусматривалось, что Святейший синод должен сделать все возможное, чтобы должность учителей в данных училищах могли замещать сами приходские священники.

Статья 42 главы III. «О распоряжении училищ по хозяйственной части» определяла порядок финансирования приходских училищ. В ней закреплялось, что назначение сумм на содержание приходских училищ предоставляется учинить впредь, по соображении местных обстоятельств и удобностей.<sup>2</sup> Таким образом, и в финансировании, и в назначении учителей прослеживается незавершенность государственного акта об образовании. В то же время в Правилах определено, что в государственных селениях училищаверяются приходскому священнику, а в помещичьих - на попечение самих помещиков.

В уездных училищах срок обучения составлял два года, предписывалось создавать по одному училищу в уездных и губернских городах. Цель их состояла в обучении детей непривилегированных слоев населения, а также подготовка к поступлению в гимназию. Преподавание в училищах вели два учителя, учебная нагрузка каждого составляла 28 часов в неделю. В содержание обучения входили российская грамматика, а в национальных регионах - и грамматика родного языка, всеобщая и русская география, всеобщая и русская истории, арифметика, геометрия, физика, естествознание, начальные правила технологии,

---

1 Цитируется: Сергеева С. В. Частное образование в России (последняя четверть 18 – первая половина 19 в) - Пенза, 2000, с. 7

2 Предварительные правила народного просвещения. Об устройстве училищ (24 января 1803 г.) // Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. 1802-1825. СПб., 1864. Т.1. Ст.42.

т.е. ознакомление с промышленным производством применительно к местным условиям.<sup>1</sup>

Смотрители уездных училищ определялись университетом непосредственно или по представлению губернского директора училища.

Финансирование уездных училищ предусматривались за счет доходов городских обществ с достаточным дополнением из казны при необходимости (ст. 43).

Работа преподавателей в училищах в соответствии со статьями 22 и 23 всемерно поощрялась: они награждались чем - либо, если их ученики показывали хорошие успехи в обучении, а также была возможность получения учителем впоследствии пенсии от государства.

Более высокий уровень образования подразумевалось давать в гимназиях, где обучение продолжалось четыре года. В гимназию принимались лишь дети дворян и чиновников, создавались они в каждом губернском городе и находились под непосредственным ведением и управлением губернского директора училища. Цель гимназии - подготовка в университет.

Губернские директора училищ определены как Главное правление училищ по представлению университета того округа, к которому они принадлежат.

Предметы учебного цикла гимназии регулировались статьёй 35 «Правил». Такими были изящные науки, языки латинский, французский и немецкий; логика, основание чистой математики, механики, гидравлики и других частей физики, а также наиболее в общежитии нужных - сокращенная естественная история, всеобщая география и история, основания политической экономии и коммерции. Кроме того предусматривалось чтение и перевод сочинений, служащих сердцу и подающих чистое понятие о Законе Божиим и гражданских обязанностях. Сверх всего могли быть введены гимнастические упражнения.<sup>2</sup> Гимназии, как правило, были оснащены дидактическими пособиями, учебниками, в процессе обучения широко использовались наглядные пособия. Согласно штатному расписанию в гимназии работали 8 учителей с нагрузкой от 16 до 20 часов в неделю.<sup>3</sup>

1 Там же. Ст. 34.

2 Предварительные правила народного просвещения. Об устройстве училищ (24 января 1803 г.) // Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. 1802-1825. СПб., 1864. Ст. 43.

3 История педагогики с XVIII века до середины XX века / Под ред. А. И. Пискунова. М., 1998. Ч. 2. С. 157.

Финансирование гимназий осуществлялось за счет государства (ст. 44 Правил).

Учебные планы училищ, гимназий и университетов были взаимосвязаны и подчинялись строгой иерархии, в которой университеты занимали главенствующее положение и являлись учебно-научными и административными центрами округов. В ведении университетов находились губернские гимназии. Директора гимназий должны были курировать уездные училища, а смотрители училищ наблюдать за порядком в приходских училищах. Такая иерархия обеспечивала преемственность в подготовке учащихся.

Таким образом, «Предварительные правила народного просвещения», утвержденные императором 23 января 1803 г., представляли собой важнейший программный документ, нацеленный на строительство отечественной образовательной системы, своего рода национальную образовательную доктрину. Этот документ убедительно свидетельствует об исключительном значении, которое придавалось властями образованию, ставшему делом большой государственной важности.

#### **Список литературы:**

1. Рождественский И.С. Народное образование в Российской империи. СПб., 1902.
2. Сергеева С. В. Частное образование в России (последняя четверть 18 – первая половина 19 в). Пенза, 2000.
3. Соколов П. История педагогических систем. Пг., 1916.

## ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИОННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ: КРИМИНОЛОГИЧЕСКИЕ И УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

**Кулакова М. Н.**, ведущий специалист Арбитражного суда Волго-Вятского округа, аспирант Нижегородской правовой академии.

### Аннотация

Статья посвящена проблемам предупреждения коррупционных преступлений, носящим уголовно-правовой и криминологический характер. К их числу автор, в частности, относит неопределенность понятий, методологические просчеты, нечеткость закона. Результаты проведенного прикладного исследования выявили низкую эффективность антикоррупционных мер.

### Ключевые слова

Коррупционное преступление, предмет взятки, должностное лицо, антикоррупционные меры

### Abstract

The article is devoted to problems of the prevention of corruption crimes of criminal-legal and criminological nature. They include the author, in particular, relates to the vagueness of the concepts, methodological flaws, vagueness of law. The results of the applied research revealed the low effectiveness of anti-corruption measures.

### Keywords

Corruption crime, the bribe subject, public official, anti-corruption measures

Одной из актуальных и системных угроз национальной безопасности РФ в нормативных правовых актах разного уровня и программных документах признана коррупция. Существующая реальность такова, что многие граждане для решения разнообразных проблем прибегают к коррупционным механизмам. Автором проведено прикладное исследование с применением метода опроса в форме анкетирования студентов вузов г. Нижнего Новгорода – будущих юристов.

Под коррупционным преступлением 45,4% респондентов понимают любое преступление, совершенное с использованием служебного положения; 45,4% – преступление, совершенное в личных интересах из корыстных соображений, а также в интересах других лиц, организаций; 9,2% – только дачу и получение взятки. Полученные ответы свидетельствуют о том, что происходит отождествление респондентами коррупционных преступлений с: а) должностными (служебными) пре-

ступлениями, б) корыстными преступлениями, в) взяточничеством. Это является методологической ошибкой и, несомненно, приводит к серьезным просчетам, и, как следствие, затрудняет деятельность по предупреждению анализируемого вида преступлений. Ситуация усугубляется тем, что законодательное определение коррупционного преступления также отсутствует.

На вопрос: «Можно ли назвать должностное лицо своеобразной жертвой, подверженной подкупу в силу занимаемой должности?» - 40% респондентов ответили положительно.

Трудно не согласиться с правоведем А.А. Ивановой в том, что в настоящее время должности государственных и муниципальных служащих носят коррупциогенный характер. Наличие такой должности представляет угрозу для занимающего ее лица, которое становится потенциальной жертвой (к примеру, криминального подкупа), поскольку для преступника является привлекательным именно должностное положение служащего, вследствие чего субъект приобретает повышенную виктимность, в том числе, рецидивную виктимность<sup>1</sup>.

Далее респондентам был задан вопрос: «Почему должностное лицо соглашается на подкуп?» Ответы распределились следующим образом: общая коррумпированность системы (36,8%); уверенность остаться безнаказанным (33,3%); недостаточное обеспечение со стороны государства (9,9%); неуверенность в завтрашнем дне (16,7%). Лишь 3,3% отметили вероятность нужды, возможное тяжелое материальное положение лица, которое все же не оправдывает коррупционное поведение.

Особенностью коррупции является ее системный характер. Это явление пронизывает все сферы жизни общества. Должностное лицо ощущает несомненную защиту со стороны коррумпированной управленческой системы, элементом которой оно является.

Поскольку принцип неотвратимости ответственности за коррупционные преступления не реализуется в полной мере, отсюда следует уверенность должностного лица в своей безнаказанности.

75% опрошенных считают, что дача взятки в наши дни стала нормой поведения. Этот вывод подтверждает полученные ранее результаты многочисленных исследований о толерантном отношении обще-

1 См.: Иванова А. А. Виктимологический аспект коррупционной сделки // Актуальные проблемы экономики и права (федеральный научный рецензируемый журнал). Казань: издательство «Познание», 2015. № 4. С. 255.

ства к коррупции<sup>1</sup>. Вследствие этого, граждане нередко становятся участниками так называемой «низовой» коррупции, заключающейся, к примеру, в подкупе должностного лица или представителя коммерческой организации. По данным исследования, 20% опрошенных попадали в коррупционную ситуацию в течение года.

У респондентов сложилось свое мнение касательно предмета взятки. Большинство из них считают предметом взятки денежную сумму (51,9%). 25,9% в качестве предмета взятки допускают услугу. Обычные подарки в качестве взятки-подкупа или взятки-благодарности (к примеру, бутылка вина, коробка конфет, цветы) назвали 3,7% респондентов. 18,5% опрошенных в качестве предмета взятки отметили любую выгоду.

В настоящее время в качестве предмета взятки законодателем рассматриваются лишь «деньги, ценности, иное имущество или услуги имущественного характера, иные имущественные права» (п. 1 ст. 1 ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>2</sup>), но не рассматриваются не менее значимые нематериальные блага (здоровье, честь, деловая репутация)<sup>3</sup>. Депутаты Госдумы выступили с инициативой расширить предмет взятки, рассмотрев иные ее формы: оказание услуг, бартерные сделки<sup>4</sup>. В частности, предусматривается внесение изменений в ст. 290 УК РФ<sup>5</sup>. В качестве профилактической меры предлагается приравнять к получению взятки выражение лицом согласия на ее получение.

По мнению респондентов, размер взятки зависит в большей мере от степени риска, которому подвергается чиновник (36,7%); от суммы сделки (33,3%); от жадности чиновника-получателя взятки (30%). Интересное мнение высказано респондентом относительно восприятия обществом должностного лица как коррупционера. Это мнение получило подтверждение ответами на следующий вопрос: «Как Вы считаете, вынуждает ли коррупционная корпоративная этика должностное лицо

---

1 См.: Аглямова Г. М. Виктимологические аспекты предупреждения коррупционной преступности в сфере местного самоуправления // Экономика и право. Вестник Удмуртского университета. 2012. Вып. 4; Журавлев А. Л., Юревич А. В. Психологические факторы коррупции // Психологическая газета: Мы и Мир. 2013. № 2 (197); Камнева Е. В. Психологические аспекты феномена коррупции // Гуманитарные науки. 2013. № 4 (12).

2 Федеральный закон РФ от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Российская газета. 2008. 30 декабря

3 См.: Долгова А. И. Коррупционная преступность // Криминология: учебник для вузов / под общ. ред. д.ю.н., проф. А. И. Долговой. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2005. С. 718.

4 См.: Замахина Т. Понятие «взятка» могут расширить // Российская газета. 2017. 1 июня.

5 Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. № 25. 17.06.1996. Ст. 2954.



становиться частью коррупционной системы?», ответы на который распределены следующим образом: да, если должностное лицо пойдет против сложившихся правил, ему не добиться карьерного роста (40%); да, иначе должностное лицо не сможет нормально работать (5%); нет, должностное лицо может работать и вопреки коррупционным схемам (45%); остальные 10% не сформировали своего мнения и затруднились ответить. Таким образом, практически каждый второй респондент считает неизбежным втягивание должностного лица в коррупцию.

Респонденты оценили эффективность проводимых в России антикоррупционных мер. Все 100% респондентов отметили их неэффективность, при этом некоторые охарактеризовали их «показными». Об этом свидетельствуют заголовки средств массовой информации<sup>1</sup>. Так называемые «громкие дела» создают лишь видимость борьбы с коррупционными преступлениями, никак не отражаясь на ее эффективности. Подобных преступлений совершается больше, а регистрируется меньше<sup>2</sup>.

Большинство респондентов (55%) считают, что меры не эффективны, растут размер и количество взяток; 45% оценили меры как недостаточно эффективные, когда темпы снижения уровня коррупции в России слишком низкие.

Респондентам были предложены вопросы относительно ответственности за коррупционные преступления.

31,8% относятся скорее положительно, чем отрицательно к ужесточению уголовной ответственности за дачу взятки; 27,3% – положительно. Лишь 9,1% респондентов относятся скорее отрицательно, чем положительно, при этом они аргументировали свой ответ: меры ужесточения уголовной ответственности окажутся недейственными из-за низкой раскрываемости подобных преступлений.

В настоящее время депутаты Госдумы предлагают ужесточить наказание за коррупционные преступления. До конца июля 2017 года могут быть внесены на рассмотрение правки в антикоррупционное зако-

---

1 См.: Козлова Н. Резонансные дела о коррупции: интервью председателя СК РФ Александра Бастрыкина «Российской газете» // Российская газета. 2016. 12 декабря; Козлова А. Самые громкие коррупционные скандалы в России // Комсомольская правда. 2016. 16 ноября; Зубов Г. Коррупция во власти: шесть дел, которые ждут в суде // газета.ru. 2017. 6 января.

2 См.: Кулакова М. Н. Предупреждение коррупционных преступлений: состояние и проблема эффективности // Четвертые юридические чтения: Всероссийская научно-практическая конференция (с международным участием) 23–24 декабря 2016 г. Республика Коми, г. Сыктывкар: сборник статей / отв. ред.: В. Д. Потапов, В. В. Воробьев. Сыктывкар: Изд-во СГУ им. Питирима Сорокина, 2017. С. 147.

нодательство, увеличивающее сроки за дачу взятки с двух до трех лет, а за получение взятки – с трех до четырех лет<sup>1</sup>. Изменения наказаний коснутся также третейских судей за злоупотребление полномочиями.

В качестве действенных мер (кроме ужесточения уголовной ответственности) опрошенные назвали в первую очередь конфискацию имущества как меру уголовно-правового характера, включаемую в систему видов уголовного наказания, разные виды контроля, лишение права занимать должность государственного (муниципального) служащего, как на определенный срок, так и бессрочно.

Почти половине респондентов (45%) известны случаи получения «вознаграждения» коллегами или знакомыми за исполнение служебных обязанностей, при этом 25% из них известны неоднократные случаи подобного.

На вопрос о том, готовы ли респонденты сообщить о фактах коррупции, половина опрошенных ответили положительно, но из них лишь 10% готовы оставить свои контактные данные, остальные – только анонимно. 25% респондентов вообще не стремятся сообщать о коррупционных правонарушениях. Каждый четвертый опрошенный не сформировал своего мнения и затруднился ответить.

29,6% респондентов считают, что проще сообщить о фактах коррупции по телефону доверия (или в почтовый ящик); 26,8% – в правоохранительные органы; 18,5% – в прокуратуру; 14,8% – по электронному почтовому ящику; 11,1% – в антикоррупционную комиссию. Некоторые респонденты готовы сообщить в любой орган, но при этом высказали опасение возможных негативных последствий для заявителя. И эти опасения, надо заметить, не беспочвенны. На наш взгляд, не случайно в Общественной палате РФ готовится законопроект о защите заявителей о коррупции<sup>2</sup>. Готовятся поправки в Федеральный закон «О противодействии коррупции», касающиеся защиты органами прокуратуры лиц, сообщивших о коррупционных преступлениях коллег<sup>3</sup>. Согласно планируемым антикоррупционным поправкам, сообщение о коррупционном правонарушении можно направить в прокуратуру,

1 См.: В Госдуме предлагают ужесточить наказание за коррупцию. URL: <https://sun-news.ru/politika/3188-v-gosdume-predlagayut-uzhestochit-nakazanie-za-korruptsiyu.html>. (Дата обращения: 01.07.2017).

2 Федеральный закон «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, от преследования и ущемления их прав и законных интересов» (проект). URL: <http://gulagu.net/news/7418.html>. (Дата обращения: 01.07.2017).

3 См.: Куликов В. Сообщили куда следует // Российская газета. 2017. 20 февраля.

правоохранительные органы, а также своему непосредственному начальству. С того момента, как лицо бросит вызов коррупции, оно получит защиту со стороны государства.

Респондентам была предложена следующая ситуация: «Вам стало известно о получении взятки коллегой. Какие факторы вынудят Вас не заявлять об этом?» 22,2% респондентов опасаются возможного последующего давления со стороны коллектива. 11,1% отметили невозможность нормальной работы вопреки коррупционным настроениям коллег. 7,4% сослались на служебную этику. Большинство респондентов (55,6%) выбрали ответ – личное нежелание доносить на коллегу по работе. Подобное укрывательство имеет далеко идущие последствия. Лишь 3,7% опрошенных отметили отсутствие сдерживающих факторов, которые могли бы помешать им сообщить о коррупционном правонарушении (преступлении), и о своей готовности заявить обязательно.

Респонденты выразили свое отношение к положению, закрепленному в ст. 9 Федерального закона «О противодействии коррупции» об обязанности государственных и муниципальных служащих уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений. Невыполнение нормы наказывается – вплоть до увольнения с работы. Порядок уведомления определяется представителем нанимателя (работодателем). Большинство респондентов (53,1%) положительно относятся к этой норме, отмечая при этом наличие ряда нерешенных законодателем вопросов, в частности, о механизме уведомления, который должен быть в достаточной мере негласным, чтобы «не спугнуть коррупционера». 20,7% – отрицательно. 6,7% респондентов отметили, что увольнение с работы – слишком жесткая мера. 6,7% – указали на неэффективность этого положения, назвав норму «мертвой», поскольку в случае отсутствия уведомления служащими проконтролировать затруднительно. Столько же респондентов посчитали положение ст. 9 важным для статистического учета. Остальные затруднились ответить.

Респондентов попросили ответить на вопрос: «Как это согласуется с нормами, закрепленными в ст. 2 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>1</sup>, о свободном и добровольном праве граждан на обращение?» Ответы распре-

<sup>1</sup> Федеральный закон РФ от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2006. 5 мая.

делились следующим образом: не согласуется (37,5%); вполне согласуется (37,5%); взаимоисключающие нормы (12,5%); оправдано в рамках борьбы с коррупцией (12,5%). Респонденты, ответившие «не согласуется», указали на коллизию в праве, которая требует законодательного урегулирования. Респонденты, ответившие «вполне согласуется», аргументировали наличием особого статуса государственного (муниципального) служащего, влекущего специальные права и обязанности. При этом обязанность служащего не противоречит реализации права граждан (соотношение специальной и общей норм).

Сложная система отношений, связанных с совершением коррупционных преступлений, снижает эффективность предупредительного воздействия на них. В настоящее время общепринятое понятие коррупционного преступления отсутствует в доктрине, и, как следствие, не имеет законодательного закрепления.

Состояние проблемы противодействия усугубляет толерантное отношение граждан к коррупции и неготовность сообщать о ставших им известных фактах коррупции. Показательно то, что среди будущих правоведов при всем осознании ими криминологических и виктимологических последствий коррупционных угроз нет ярко выраженного протестного антикоррупционного потенциала. По данным проведенного исследования всего 10% респондентов – будущих юристов, готовы сообщить о коррупционных правонарушениях и при этом оставить свои контактные данные. Больше половины опрошенных (55,6%) не только допускают, но и оправдывают укрывательство в отношении коррупционного поведения коллег.

По мнению респондентов, наиболее значимыми антикоррупционными мерами являются: ужесточение уголовной ответственности за коррупционные преступления, конфискация имущества в системе видов уголовного наказания, разные виды контроля, лишение права занимать должность государственного (муниципального) служащего (на определенный срок и бессрочное). В настоящее время вносятся поправки в законодательство РФ, регламентирующее антикоррупционные меры.

Таким образом, законодательное решение обозначенных в статье проблем и реализация предлагаемых мер будут способствовать повышению эффективности предупреждения коррупционных преступлений. Каким оно будет – во многом зависит от достижений науки, и от того, насколько законодатель воспримет научные разработки.

### **Список литературы:**

1. Аглямова Г. М. Виктимологические аспекты предупреждения коррупционной преступности в сфере местного самоуправления // Экономика и право. Вестник Удмуртского университета. 2012. Вып. 4.
2. Долгова А. И. Коррупционная преступность // Криминология: учебник для вузов / под общ. ред. д.ю.н., проф. А. И. Долговой. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2005.
3. Журавлев А. Л., Юревич А. В. Психологические факторы коррупции // Психологическая газета: Мы и Мир. 2013. № 2 (197).
4. Замахина Т. Понятие «взятка» могут расширить // Российская газета. 2017. 1 июня.
5. Зубов Г. Коррупция во власти: шесть дел, которые ждут в суде // газета.ru. 2017. 6 января.
6. Иванова А. А. Виктимологический аспект коррупционной сделки // Актуальные проблемы экономики и права (федеральный научный рецензируемый журнал). Казань: издательство «Познание», 2015. № 4. С. 253 – 260.
7. Камнева Е. В. Психологические аспекты феномена коррупции // Гуманитарные науки. 2013. № 4 (12).
8. Козлова А. Самые громкие коррупционные скандалы в России // Комсомольская правда. 2016. 16 ноября.
9. Козлова Н. Резонансные дела о коррупции: интервью председателя СК РФ Александра Бастрыкина «Российской газете» // Российская газета. 2016. 12 декабря.
10. Кулакова М. Н. Предупреждение коррупционных преступлений: состояние и проблема эффективности // Четвертые юридические чтения: Всероссийская научно-практическая конференция (с международным участием) 23–24 декабря 2016 г. Республика Коми, г. Сыктывкар: сборник статей / отв. ред.: В. Д. Потапов, В. В. Воробьев. Сыктывкар: Изд-во СГУ им. Питирима Сорокина, 2017. С. 144 – 147.
11. Куликов В. Сообщили куда следует // Российская газета. 2017. 20 февраля.

# ПРИНЦИПЫ ИНСТИТУТА ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ (ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ) СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

**Осипов Д. А.**, аспирант Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Нижегородский институт управления).

**Черкасов К. В.**, заведующий кафедрой административного, финансового и информационного права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Нижегородский институт управления), профессор кафедры конституционного, административного права и правового обеспечения государственной службы Вятского государственного университета (г. Киров), доктор юридических наук, доцент.

## Аннотация

Статья посвящена анализу основных исходных идей и требований (принципов) института представительства органов государственной власти (должностных лиц) субъектов Российской Федерации. В результате исследования авторы пришли к выводу, что, к сожалению, нормы, четко закрепляющие принципы, в соответствии с которыми представители региональных органов государственной власти (должностных лиц) должны организовывать и осуществлять свою деятельность, отсутствуют. Вместе с тем, формулировка и классификация данных принципов позволит системно подойти к выстраиванию комплекса исходных идей и требований, которые должны быть учтены при правовом регулировании отношений представительства на региональном уровне

## Ключевые слова

Принципы, представительство, представитель должностного лица, представитель органа, субъект Российской Федерации, регион

## Abstract

The article is devoted to the analysis of basic initial ideas and requirements (principles) of the institution of representation of public authorities (officials) of the subjects of the Russian Federation. As a result of the research, the authors came to the conclusion that unfortunately the norms clearly fixing the principles according to which commissioners of regional government bodies (officials) should organize and carry out their activities are absent. At the same time, the formulation and classification of these principles will allow to systematically approach the alignment of a set of initial ideas and requirements that should be taken into account in the legal regulation of relations of representation at the regional level.

## Keywords

Principles, representation, the commissioner of the official, the commissioner of the body, subjects of the Russian Federation, region

Характер и содержание правового регулирования той или иной сферы так или иначе всегда определяют соответствующие исходные идеи и требования (принципы). Они могут напрямую не закрепляться в нормативных положениях, но вытекать из их смысла. При этом понимание и учет принципов, на которых строится деятельность субъектов правоотношений, крайне важны, поскольку позволяют соблюсти не только букву закона, но и его дух. Отношения представительства органов государственной власти (должностных лиц) субъектов Российской Федерации урегулированы рядом нормативно-правовых актов, среди которых федеральные законы; уставы, конституции и законы субъектов России; указы, постановления и распоряжения глав регионов; постановления высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; договоры, регламенты и положения межпарламентских ассоциаций. При этом в данных документах отсутствуют нормы, четко закрепляющие принципы, в соответствии с которыми представители региональных органов государственной власти (должностных лиц) должны осуществлять свою деятельность.

Вместе с тем, формулировка принципов, как и их классификация, представляется не только целесообразной, но и необходимой. Видится логичным разделить принципы на две группы: общие (определяют общие требования к деятельности представителя как субъекта правовых отношений) и организационные (определяют требования к деятельности представителя как лица, входящего в иерархическую систему государственно-властных отношений). В первую группу предлагается включить принципы законности, объективности, конкретности и эффективности. Во вторую – принципы подотчетности, независимости, открытости, ответственности, непосредственности, сочетания единоличных и коллегиальных начал.

Первая группа. основополагающим принципом деятельности представителя органа государственной власти (должностного лица) субъекта Российской Федерации видится *принцип законности*. Согласно данному принципу любая деятельность, осуществляемая представителем, должна реализовываться не на основании личного усмотрения и субъективного отношения к ситуации, а на основе соблюдения предписаний нормативно-правовых актов, в частности, Конституции России, федеральных и региональных законов, подзаконных нормативных правовых актов. Принцип законности функционирования пред-

ставителя также предполагает недопустимость противопоставления законности и целесообразности, а также единство понимания и применения положений нормативных правовых актов (в идеале – *единообразие* понимания и применения). Однако в реальности нормативные правовые акты, регулирующие деятельность представителей, часто содержат различные правила, регламентирующие работу представителей. Так, например, в соответствии с Указом Губернатора Нижегородской области от 26 августа 2010 года № 65 «Об обеспечении взаимодействия с Законодательным Собранием Нижегородской области»<sup>1</sup> при временном отсутствии министра - полномочного представителя главы региона, его полномочия осуществляет директор государственно-правового департамента Нижегородской области. В то же время, Постановление Губернатора ЕАО от 4 ноября 2000 года № 275 «Об официальном представителе губернатора области в Законодательном Собрании области»<sup>2</sup> не содержит аналогичного правила. Из этого может следовать вывод, что при временном отсутствии представителя главы региона никто не вправе осуществлять его полномочия. По-видимому, данный вопрос решается по-разному в каждой конкретной ситуации. Изложение принципа законности в нормативном акте, на наш взгляд, может иметь следующий вид: «Деятельность представителя осуществляется на основе соблюдения предписаний нормативно-правовых актов. Противопоставление законности и целесообразности не допускается. При реализации полномочий представитель исходит из единства и единообразия понимания и применения положений нормативных правовых актов».

*Принцип объективности* деятельности представителя означает истинное отражение положения вещей в области функционирования лица; воспроизведение его таковым, каким оно есть на самом деле. Данный принцип также означает стремление получить максимум достоверной информации о явлениях, подвергаемых рассмотрению, при том, чтобы влияние субъективных факторов было сведено к минимуму. Соблюдение принципа объективности крайне важно для государственного строительства и развития институтов гражданского общества. При этом принцип объективности должен быть не просто закреплен, но также обеспечен соответствующим механизмом реализации.

1 Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2 Собрание законодательства ЕАО. 2001. № 11-12.



*Принцип конкретности* означает осуществление представителем деятельности с учетом объективно сложившейся социально-политической и экономической обстановки и действующего правового поля на основе достоверной, полной и систематизированной информации об объекте приложения усилий и внешней среде. Характер информации при этом должен соответствовать профилю деятельности лица, а сама информация должна быть аккумулирована и передана представителю представляемым (за исключением случая, когда представитель назначается для того, чтобы как раз собрать определенные сведения и систематизировать их). Например, представителю регионального парламента в межпарламентском объединении (ассоциации) информация о ранее принятых органами ассоциации решениях и законодательной политике должна быть предоставлена региональным парламентом или предыдущим представителем. Без такой информации представитель не сможет обеспечить преемственность работы и максимально эффективно исполнять возложенные на него функции. Противоположный пример: представителю субъекта Российской Федерации в хозяйствующем обществе может быть поручено именно собрать и проанализировать информацию о деятельности акционерного общества, если ранее в отношении акционерного общества не использовалась «золотая акция». Обеспечить реализацию принципа конкретности возможно путем закрепления в нормативных документах соответствующих положений, закрепляющих право представителя получить и обязанность представляемого передать информацию о сложившейся ситуации в области, в которой должен действовать представитель.

*Принцип эффективности* предполагает рациональное распределение усилий, решение задач и достижение поставленных перед представителем целей при наименьших затратах сил, материальных средств и времени. Учитывая, что представители органов государственной власти (должностных лиц) субъектов Российской Федерации работают в различных областях, критерии эффективности их деятельности будут различными. Следует отметить, что нежелательно использование количественного критерия, отражающего, например, число принятых решений, проведенных заседаний или внесенных проектов нормативно-правовых актов. Реализация принципа эффективности может быть достигнута путем использования на практике трехэтапной схемы работы, включающей следующие стадии: разработка вариантов решения

поставленной задачи, их сопоставление и выбор наилучшего. Таким образом, предлагается закрепить требование, согласно которому, любое решение, принимаемое представителем, должно иметь обоснование характера, соответствующего его профилю деятельности, например, финансово-экономическое или правовое.

Вторая группа. *Принцип подчиненности* представителя означает обязанность исполнять законные поручения представляемого лица. Необходимо отметить, что исполнению подлежат только те распоряжения, которые имеют под собой правовое основание, коим являются нормативно-правовые акты, определяющие правовой статус представителя и представляемого. Однако последние на сегодняшний день недостаточно четко оформляют правовые статусы представителей органов государственной власти (должностных лиц) субъектов Российской Федерации, используя несколько расплывчатые формулировки прав и обязанностей. Из-за этого не всегда ясно, какие из распоряжений и поручений представляемых лиц законны и должны быть исполнены представителями. Принцип подчиненности также подразумевает требование единства распорядительства, означающее, что представитель должен получать приказы только от одного руководителя. Вместе с тем, например, п. 1.5. Положения о Министре Правительства Нижегородской области - полномочном представителе Губернатора в Законодательном Собрании Нижегородской области устанавливает, что «министр - полномочный представитель Губернатора, несет ответственность перед Губернатором за выполнение возложенных на него задач и в своей деятельности непосредственно курируется заместителем Губернатора, заместителем Председателя Правительства Нижегородской области... ». Положение не определяет, что подразумевает под собой кураторство и каковы полномочия куратора. Вместе с тем, исходя из общепринятого значения слова «куратор», которое означает «опекун, попечитель; лицо, отвечающее за работу курируемого лица», в документе используется в значении «руководитель». Сходная ситуация наблюдается в Красноярском крае. Согласно п. 4.3. Положения о полномочном представителе Губернатора Красноярского края, «деятельность представителей Губернатора края координирует первый заместитель Губернатора края - руководитель Администрации Губернатора края»<sup>1</sup>. Какими полномочиями обладает координатор норма-

---

1 Наш Красноярский край. 2008. № 29.

тивный документ не уточняет. Это порождает собой двойственность подчинения представителя, который одновременно подчиняется главе региона, а также иным лицам, например, его заместителю или руководителю администрации. Следствием двойной подчиненности может явиться субординационная неразбериха и конфликт интересов, которые однозначно являются лишними для отношений представительства и негативно влияют на эффективность работы представителя.

*Принцип независимости* включает в себя институциональную независимость, персональную и функциональную. Институт представительства обладает определенной автономностью, которая выражается в том, что представитель занимает обособленное положение по отношению к трем ветвям публичной власти, с которыми он взаимодействует, но сам не вмешивается в их функционирование, равно как и они не мешают представителю в реализации его функций. Вместе с тем, нельзя утверждать, что институт представительства полностью автономен (независим) от других институтов правового государства и гражданского общества. Правильнее будет сказать, что институт представительства находится во взаимосвязи с другими конституционно-правовыми институтами. Например, представители главы субъекта Российской Федерации в муниципальных образованиях сами по себе способствуют связи института представительства с институтом местного самоуправления, а учитывая, что ряд представителей являются государственными гражданскими служащими - связи с институтом государственной гражданской службы. Таким образом, институт представительства, с одной стороны, относительно автономен, поскольку субъекты правоотношений, относящихся к другим институтам гражданского общества и правового государства, не вмешиваются напрямую в его функционирование. С другой стороны, институт не является абсолютно обособленным и самодостаточным и может достичь целей, ради которых он создан, только при взаимодействии с другими институтами. Место представителей в системе разделения властей желательно более четко закрепить в текущем законодательстве, определив вид власти, который они реализуют.

*Принцип открытости* означает определенную прозрачность деятельности представителей органов государственной власти (должностных лиц) субъектов Российской Федерации и наличие механизма обратной связи. Обмен информацией между институтами государства

и гражданского общества на сегодняшний день становится неотъемлемым атрибутом социально-экономического развития общества. В частности, нахождение в открытом доступе документов, касающихся деятельности представителей органов государственной власти и должностных лиц субъектов Российской Федерации, способствует снижению коррупционных рисков, уровню нелегального лоббизма, объективной оценке функционирования института представительства гражданским обществом и научным сообществом. Также это позволяет обнаружить пробелы в правовом регулировании деятельности представителей и повысить эффективность их работы. Логичным представляется нормативно закрепить требование размещать в открытом доступе посредством сети Интернет правовые акты, касающиеся деятельности представителей региональных органов государственной власти (должностных лиц).

*Принцип подотчетности* означает необходимость обосновывать, объяснять и аргументировать свои действия перед другим лицом (как правило, вышестоящим по должностной иерархии). Для отношений представительства подотчетность является одним из фундаментальных принципов. В соответствии с ним представитель должен отвечать за свои действия перед представляемым и не может быть освобожден от контроля со стороны последнего. Следует отметить, что действующая в России конституционная модель организации власти отличается независимостью ветвей власти друг от друга. Данное положение в полной мере распространяется на представителей, действующих в различных органах власти. В силу своего конституционно-правового статуса они подчиняются непосредственно представляемому лицу, хотя и вынуждены отчасти учитывать интересы других субъектов. Например, представитель главы субъекта Российской Федерации в законодательном (представительном) органе власти региона вынужден сотрудничать с руководителем данного органа, учитывать интересы фракций и депутатских объединений. В противном случае реализация полномочий представителя и достижение цели его деятельности станут затруднительными. В нормативных правовых актах, как правило, используют весьма общие формулировки об отчетности представителя. Например, Постановление Губернатора Новосибирской области от 28 декабря 2012 года № 235 «О представителе Губернатора Новосибирской области в муниципальных образованиях Новосибирской

области»<sup>1</sup> не содержит положений, определяющих, как именно должен отчитываться представитель о своей работе. При этом в положениях, принимаемых постановлениями глав регионов, нередко содержится пункт с формулировкой «контроль за выполнением постановления оставляю за собой», что свидетельствует о том, что какая-то отчетность все-таки предполагается. Исходя из сказанного, целесообразно разработать механизм отчетности представителя перед представляемым лицом, учитывающий особенности работы разных представительств и статусов представляемых лиц.

*Принцип ответственности* находит выражение в том, что представитель органа государственной власти (должностного лица) субъекта Российской Федерации претерпевает негативные последствия за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него обязанностей. При этом возникает вопрос о том, какой именно вид юридической ответственности несет данное лицо. По нашему мнению, представитель несет конституционно-правовую ответственность, которая включает в себя ответственность за нарушение не только норм конституции, но также и иных источников права, содержащих государственно-правовые нормы, например, положений учредительных документов парламентских ассоциаций, устанавливающих права и обязанности представителей региональных парламентов. При этом необходимо отметить, что в отношении не всех представителей приняты нормы, устанавливающие их ответственность. Так, не определена ответственность представителя главы субъекта Российской Федерации в региональном парламенте, что, несомненно, свидетельствует о наличии пробелов в правовом регулировании, которые требуют устранения.

*Принцип сочетания единоличных и коллегиальных начал* при осуществлении деятельности представителем выражается в том, что представитель единолично в рамках своей компетенции решает вопросы текущего характера, что повышает персональную ответственность и оперативность решения задач. Ряд вопросов, например, подготовка предложений или замечаний по существу вопросов, обсуждаемых на конференции межпарламентской ассоциации, осуществляется представителем регионального парламента совместно с другими членами делегации. В свою очередь представитель главы субъекта Российской Федерации в муниципальном образовании единолично принимает ре-

---

<sup>1</sup> Советская Сибирь. 2013. № 8.

шения по обращениям граждан, но при подготовке решения пользуется помощью подчиненных ему сотрудников общественной приемной главы региона. Таким образом, принцип сочетания единоличных и коллегиальных начал устанавливает требования о личном принятии представителем решений по текущим вопросам и привлечении исполнителей для решения масштабных задач. В нормативных текстах данный принцип может найти отражения путем закрепления положения о том, что «в случае необходимости представитель вправе привлекать для реализации своих полномочий иных лиц».

*Принцип непосредственности* означает, что представитель должен лично участвовать в осуществлении возложенных на него функций и полномочий. При этом он вправе поручить исполнителям выполнение ряда работ, например, сбор информации или организационно-технические работы по подготовке документа в рамках соблюдения принципа сочетания единоличных и коллегиальных начал. Грань между тем, какую работу представитель может поручить выполнять третьим лицам, а какую должен выполнить непосредственно, размыта.

Так, в нормативных документах отсутствует ответ на вопрос, может ли представитель регионального парламента вместо себя направить на конференцию парламентской ассоциации доверенное лицо, полномочия которого оформлены доверенностью, чтобы лицо проголосовало за утверждение наименования парламентской ассоциации или, например, озвучило на заседании конференции предложения представителя регионального органа законодательной власти по изменению повестки дня при условии, что лицо не наделено иными полномочиями. Функции и полномочия представителя, которые должны осуществляться им непосредственно, т.е. лично, могут быть определены в документах, оформляющих его правовой статус. В отношении разных представителей данный вопрос будет решаться различно. Например, видится правильным требование о том, чтобы представитель регионального парламента в межпарламентской ассоциации лично участвовал в работе органов межпарламентских объединений. Обусловлено это тем, что поскольку именно он входит в делегацию регионального парламента, а перечень функций и полномочий по большей части таковы, что позволяют осуществить их только непосредственно и единолично.

В целом, по нашему мнению, нормативное закрепление принципов деятельности представителей будет способствовать обеспечению

системного урегулирования отношений представительства органов государственной власти (должностных лиц) субъектов Российской Федерации. Нормативное оформление принципов также позволит организовать единообразный правотворческий процесс, обеспечивающий унификацию и гармонизацию законодательства, а равно решить или существенно нивелировать проблемы фрагментарного характера регулирования отношений представительства на региональном и муниципальном уровнях (правовой пробельности), противоречия директив, отсутствия единых правил имплементации, единой терминологической основы.

### **Список литературы:**

1. О представителе Губернатора Новосибирской области в муниципальных образованиях Новосибирской области : Постановление Губернатора Новосибирской области от 28.12.2012 № 235 // Советская Сибирь. 2013. № 8.
2. Об обеспечении взаимодействия с Законодательным Собранием Нижегородской области : Указ Губернатора Нижегородской области от 26.08.2010 № 65 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Об официальном представителе губернатора области в Законодательном Собрании области : постановление губернатора ЕАО от 04.11.2000 № 275 // Собрание законодательства ЕАО. 2001. № 11-12.
4. Об утверждении Положения о полномочном представителе Губернатора Красноярского края : Указ Губернатора Красноярского края от 29.09.2008 № 163-уг \ Наш Красноярский край. 2008. № 29.
5. Черкасов К.В., Осипов Д.А. Представительство органов государственной власти (должностных лиц) субъектов Российской Федерации: некоторые конституционно-правовые аспекты // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 2.
6. Черкасов К.В., Осипов Д.А. Представитель главы региона в региональном парламенте: место, роль и значение в механизме осуществления публичной власти // Вестник Томского государственного университета. 2017. № 418.

## ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА СТИМУЛИРОВАНИЯ РОЖДАЕМОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Рябинина Е.Н.**, старший преподаватель кафедры уголовного права и уголовного процесса факультета права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

**Завадская А.Д.**, студентка 3 курса факультета права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

### Аннотация

Статья посвящена анализу правовых средств стимулирования рождаемости в Российской Федерации. В ходе исследования авторами были выявлены достоинства и недостатки таких правовых средств, как материальная поддержка семей с детьми государством, обеспечение таких семей жильем, развитие дошкольного и школьного образования, институт суррогатного материнства, частноправовые меры поддержки семей с детьми.

### Ключевые слова

Демографический кризис, стимулирование рождаемости, поддержка семей, суррогатное материнство

### Abstract

The article is devoted to the analysis of legal means of stimulating the birth rate in the Russian Federation. In the study, the authors identified the advantages and disadvantages of such legal means as material support for families with children by the state, provision of such families with housing, the development of preschool and school education, the surrogate motherhood institution, private-law measures to support families with children.

### Keywords

Demographic crisis, stimulation of birth rate, support of families, surrogate motherhood

В настоящее время усиленное внимание исследователей привлекают демографические проблемы в современной Российской Федерации. Как отмечают некоторые правоведы, например, И.В. Силуянова и В.В. Яковлев<sup>1</sup>, на сегодняшний день в России имеет место «демографический кризис», который неблагоприятно сказывается на развитии не только социума, но и государства в целом, в связи с чем требует незамедлительного разрешения путем применения правовых средств стимулирования рождаемости.

<sup>1</sup> Силуянова И.В. Правовые аспекты демографической проблемы в России // Российская юстиция. 2012. № 4. С. 58.



Сложившаяся демографическая ситуация, как справедливо замечено в трудах М.С. Братановской<sup>1</sup>, во многом predetermined положением социальной и экономической сфер в XX веке. Действительно, стоит отметить, что последнее десятилетие прошлого века ознаменовалось серьезными изменениями в социально-экономической жизни россиян, прежде всего, ввиду провозглашения суверенитета<sup>2</sup> и перехода к рыночному типу ведения экономики<sup>3</sup>.

На основе данных, приведенных в Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года от 09.10.2007<sup>4</sup> (далее – Концепция от 09.10.2007), именно в указанный переломный период численность населения страны начала сокращаться. Следует учесть, что, несмотря на общую убыль населения, с начала XXI века в Российской Федерации рост рождаемости наблюдается, но в большинстве регионов государства он не достаточен для воспроизводства населения. Согласно исследованиям правоведа М.С. Братановской<sup>5</sup>, темпы рождаемости в настоящее время в 2 раза меньше необходимого уровня параметров рождаемости для замещения поколений. Как следует из работ Т.А. Масловой<sup>6</sup>, основными причинами низкой рождаемости можно назвать, во-первых, ослабление потребности общества в многодетных семьях, во-вторых, наличие определенных условий, затрудняющих воспитание детей, в-третьих, более поздняя регистрация гражданского брака и, как следствие, более позднее рождение детей, в-четвертых, большое количество прерванных беременностей (абортов). По нашему мнению, среди уже названных причин также стоит учитывать популяризацию в обществе бездетного образа жизни, приоритета личностного роста в ущерб построению семьи, то есть существующие сегодня нравственные ориентиры и социальные ценности. Это подтверждается также положениями Концепции от 09.10.2007, где

---

1 Братановская М.С. Организация государственной поддержки семей, имеющих детей, в России // Вопросы ювенальной юстиции. 2012. № 5. С. 41-42.

2 Декларация СНД РСФСР от 12.06.1990 № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости СНД и ВС РСФСР.1990. № 2. ст. 22.

3 Выступление президента РФ Б.Н. Ельцина на V Съезде народных депутатов РСФСР (28 октября – 2 ноября 1991 года). URL: <http://www.ru-90.ru/node/497/> (Дата обращения: 05.05.2017).

4 Указ Президента РФ от 09.10.2007 № 1351 (ред. от 01.07.2014) «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 42. ст. 5009.

5 Братановская М.С. Указ.соч.

6 Маслова Т.А. Материнский капитал: как получить и распорядиться: выпуск 7. М., 2014. С. 145.

указано, что современную структуру семьи во многом характеризует ориентация на малодетность. Следовательно, государственная правовая политика, нацеленная на ускорение темпов воспроизводства населения, должна быть направлена не только на создание благоприятных условий для удовлетворения потребности людей в рождении и воспитании детей, но и на формирование самой потребности в социуме. Таким образом, можно заключить, что перед государством стоит непростая задача по урегулированию сложившейся демографической ситуации, к разрешению которой оно уже приступило.

Концепция от 09.10.2007 является одним из основных этапов в государственной программе по ускорению воспроизводства населения. Согласно абзацу 1 пункту 1 данного документа, целью российской демографической политики, в том числе, является и рост численности населения. Его отсутствие, а также дальнейшее ухудшение демографической ситуации в соответствии с абзацем 14 пункта 2 Концепции от 09.10.2007 может привести к возникновению препятствий в функционировании трудовой, социальной и экономической сфер страны. В связи с этим Концепция от 09.10.2007 определила ряд мер, которые необходимо предпринять в рамках системы правового стимулирования рождения детей.

Наиболее значимым правовым средством, необходимым для воспроизводства и будущего развития населения российского государства, и позволяющим обеспечить основополагающие условия для реализации гражданами их нужд и интересов, по мнению специалиста права О.Н. Петюковой<sup>1</sup>, является предоставление мер дополнительной государственной поддержки. Как отмечает правовед, именно такая категория населения, как семьи с детьми, является максимально экономически уязвимой. Вследствие этого, такое правовое средство, как предоставление материнского капитала, видится самым эффективным и существенным, способным оказать реальное воздействие на темпы воспроизводства населения. Посредством Федерального закона от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» (далее – ФЗ № 256-ФЗ)<sup>2</sup>, законодатель установил четкие критерии, необходимые для получения сертификата на материнский капитал, определил его базовый размер, регламентировал порядок рас-

1 Петюкова О.Н. Социальная защита семьи: совершенствование механизма правового регулирования: монография. М., 2015. С. 80.

2 Федеральный закон от 29.12.2006 № 256-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // Российская газета. 2006. № 297.

поряжения федеральными средствами. Однако некоторые исследователи, например, М.С. Братановская<sup>1</sup>, называют несовершенством данного нормативно-правового акта его выборочный характер, а именно нерешенность вопроса о возможности предоставления данной меры государственной поддержки в отношении усыновленных детей, которые на момент усыновления являлись членами семей (пасынками, падчерицами) лиц-усыновителей. Ввиду этого, Конституционный суд РФ в Определении от 17.11.2011 № 1539-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Лимонниковой Екатерины Викторовны на нарушение ее конституционных прав частью 2 статьи 3 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»<sup>2</sup> указал, что главной целью ФЗ № 256-ФЗ является правовое стимулирование рождения и семейное устройство новых членов общества, а не уже имеющих семью детей, следовательно, действие данного закона на усыновленных лиц, признаваемых пасынками и (или) падчерицами на момент усыновления, не распространяется. Кроме того, часть исследователей, например, специалист в области экономики Л.А. Попова<sup>3</sup>, видят необходимость в расширении сферы реализации средств материнского капитала ввиду значительного психологического эффекта данной меры. Ученый поясняет, что для усиления экономической независимости многодетной семьи свобода распоряжения имеющимися финансами будет играть решающую роль.

Вместе с тем, Л.А. Попова<sup>4</sup> рассматривает существующую в настоящее время в Российской Федерации систему выплат пособий одним из самых результативных правовых средств по увеличению темпов рождаемости. Приказ Минздравсоцразвития России от 23.12.2009 № 1012н «Об утверждении Порядка и условий назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей»<sup>5</sup> называет пять

---

1 Братановская М.С. Указ.соч.

2 Определение Конституционного Суда РФ от 17.12.2011 № 1539-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Лимонниковой Екатерины Викторовны на нарушение ее конституционных прав частью 2 статьи 3 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»

3 Попова Л.А. Современная российская демографическая политика в области рождаемости: результаты и направления совершенствования // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2016. № 2 (44). С. 13.

4 Попова Л.А. Указ.соч. С. 14.

5 Приказ Минздравсоцразвития России от 23.12.2009 № 1012н (ред. от 04.05.2016) «Об утверждении Порядка и условий назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей» (Зарегистрировано в Минюсте России 31.12.2009 № 15909) // Российская газета. 2010. № 15.

основных видов государственных пособий, положенных женщине на период беременности, родов, при постановке на учет в медицинские организации на ранних сроках беременности, при непосредственном рождении ребенка, передаче его в семью, по уходу за ребенком, а также две выплаты, начисляемые женам и детям военнослужащих, проходящих службу по призыву.

Полнее процедура реализации права граждан на данные материальные выплаты разъяснена в Информации Минтруда России от 25.11.2015 «Предоставление государственных пособий в связи с рождением и воспитанием детей»<sup>1</sup>. Как указывает в своих трудах О.Н. Петюкова<sup>2</sup>, несмотря на всеобъемлющий характер настоящей системы государственных пособий, размер их недостаточен для покрытия расходов семьи, связанных с рождением и воспитанием ребенка. По нашему мнению, эта система способна стимулировать рождаемость в стране, но не способна решить демографическую проблему в целом, поскольку она не обеспечивает благосостояние семьи с детьми на протяжении долгого периода.

Другим немаловажным правовым средством в демографической политике Российской Федерации следует назвать меры по обеспечению семей с детьми жилищными условиями. Например, одним из значимых шагов на пути к этой цели можно считать озвученную в Послании Президента РФ от 30.11.2010<sup>3</sup> региональную инициативу о безвозмездном предоставлении семьям земельного участка для строительства жилых помещений в случае рождения третьего ребенка. Также в Постановлении Правительства РФ от 17.12.2010 № 1050 «О федеральной целевой программе «Жилище» на 2015-2020 годы»<sup>4</sup> установлен перечень подпрограмм, нацеленных на повышение уровня жизни граждан с детьми, и, как результат, на увеличение процента воспроизводства населения. Так, например, в рамках подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» семье, члены которой младше 35 лет, предоставляется еди-

---

1 Информация Минтруда России от 25.11.2015 «Предоставление государственных пособий в связи с рождением и воспитанием детей» // Социальный мир.2015. № 48.

2 Петюкова О.Н. Указ.соч.

3 Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30.11.2010 «Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации» // Российская газета.2010. № 273.

4 Постановление Правительства РФ от 17.12.2010 № 1050 (ред. от 10.02.2017) «О федеральной целевой программе «Жилище» на 2015 - 2020 годы» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 5. ст. 739.

новременная денежная выплата для осуществления покупки жилого помещения. Однако исследователь О.Н. Петюкова<sup>1</sup> отмечает, что на сегодняшний период времени более половины россиян нуждаются в улучшении жилищных условий.

Вместе с тем, еще одним препятствием на пути к принятию решения о необходимости рождения детей становится недоступность дошкольного образования ввиду отсутствия мест в образовательных учреждениях и все увеличивающихся очередей в такие учреждения. В Указе Президента РФ от 01.06.2012 № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы»<sup>2</sup> регламентируется, что очереди в детских дошкольных образовательных учреждениях будут ликвидированы к началу 2018 года, и это позволит предоставить всем нуждающимся детям в возрасте от 3 до 7 лет образовательные услуги. Более того, в Концепции от 09.10.2007 указано, что одной из задач российского государства является создание и модернизация всех форм дошкольных учреждений, а также повышение предоставляемых ими качеств услуг.

Иным правовым средством стимулирования рождаемости в Российской Федерации можно назвать установление особых условий гражданско-правовых договоров с членами семьи с детьми, а также с лицами, которые пока детей не имеют, но планируют их в будущем. Так, иллюстрацией может служить специальное акционное предложение банка УРАЛСИБ в 2016 году «Ипотека для родителей»<sup>3</sup>, согласно которому заемщикам предоставлялась скидка в размере 0,25% от уровня базовых кредитных ставок за каждого ребенка. Из этого можно заключить, что у семейных пар появляется мотивация к рождению детей во время действия гражданско-правового договора ввиду уникальных условий таких соглашений. Данная мера в большей степени является частноправовой, поскольку не требует от государства затрат из федерального бюджета, следовательно, по нашему мнению, подобные частноправовые инициативы имеют значительный потенциал и пользу для общества и страны в целом. Однако со стороны государства нами видится необходимость в поддержке указанных программ, стимулировании и иных

1 Петюкова О.Н. Указ.соч. С. 81.

2 Указ Президента РФ от 01.06.2012 № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 23. Ст. 2994.

3 Банк УРАЛСИБ проводит акцию «Ипотека для родителей», снижая процентную ставку за каждого ребенка в семье Новости от 26.04.2016. URL: [https://www.uralsib.ru/bank/news/article.wbp?article\\_id=bcd5b157-4478-4650-9179-e6b90c397a99](https://www.uralsib.ru/bank/news/article.wbp?article_id=bcd5b157-4478-4650-9179-e6b90c397a99) (Дата обращения: 05.05.2017).

кредитных организаций создавать комфортные экономические условия для многодетных семей в сфере гражданско-правовых отношений.

Кроме указанных выше мер правового стимулирования рождения детей, существуют и иные средства, не получившие достаточного нормативно-правового регулирования, которые, тем не менее, могут способствовать ускорению воспроизводства населения. Согласно Концепции от 09.10.2007, решение «демографического кризиса» в Российской Федерации также зависит и от развития вспомогательных репродуктивных технологий, а именно – института суррогатного материнства. В современном же российском законодательстве отсутствует детальное регулирование договора о суррогатном материнстве. Результатом этого, по мнению ученой С.Ю. Филипповой<sup>1</sup>, является практическая незащищенность родителей ребенка, возможность полного произвола суррогатной матери, что препятствует распространению данного способа рождения детей на территории государства. В частности, согласно пункту 4 статьи 51 Семейного кодекса Российской Федерации<sup>2</sup>, при государственной регистрации рождения ребенка биологические родители могут быть записаны в качестве родителей в соответствующий документ только с согласия суррогатной матери. Однако нами была отмечена и встречная уязвимость самой суррогатной матери как стороны договора. Отношения суррогатного материнства подразумевают большие физические затраты со стороны суррогатной матери, несут риск причинения тяжкого вреда ее здоровью. Так, в деле, рассматриваемом Верховным судом Республики Башкортостана в Апелляционном определении от 18.02.2016<sup>3</sup>, супруги отказались от выполнения условий договора и прекратили передавать суррогатной матери средства на поддержание ее здоровья в период беременности, в результате чего ей пришлось закончить прием соответствующих лекарств раньше срока, что привело к отторжению организмом женщины перенесенного эмбриона и необходимости его насильственного удаления путем сложной хирургической операции.

Стоит подчеркнуть также категоричность пункта 4 статьи 51 Семейного кодекса РФ в сфере определения круга лиц, правомочных на

1 Филиппова С.Ю. Частноправовые средства стимулирования рождения детей // Семейное и жилищное право. 2013. № 1. С. 14.

2 Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

3 Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан № 33-3206/2016 от 18.02.2016 по делу № 33-3206/2016.

применение методов искусственного оплодотворения или имплантацию эмбриона другой женщине в целях его вынашивания, где указано, что такие лица должны состоять в браке. Тем не менее, согласно пункту 3 статьи 55 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 323-ФЗ)<sup>1</sup> и статье 3 Приказа Минздрава России от 30.08.2012 № 107н «О порядке использования вспомогательных репродуктивных технологий, противопоказаниях и ограничениях к их применению»<sup>2</sup>, право на применение вспомогательных репродуктивных технологий имеют лица как состоящие, так и не состоящие в браке, а также одинокие женщины. Таким образом, очевидной становится существующая на сегодняшний день юридическая коллизия в установлении сторон договора о суррогатном материнстве. Справедливой видится точка зрения профессора А.Я. Ахмедова<sup>3</sup>, который настаивал на одобрении Проекта Федерального закона № 929657-6 «О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации и статью 16 Федерального закона «Об актах гражданского состояния» в части применения вспомогательных репродуктивных технологий»<sup>4</sup>, где пункт 4 статьи 51 Семейного кодекса РФ приводится в соответствие с ФЗ № 323-ФЗ. Однако данный проект был снят с рассмотрения.

Более того, исследователь Т.Е.Борисова<sup>5</sup> отмечает настороженное отношение общества к институту суррогатного материнства ввиду его морально-этической сложности. Таким образом, мы видим, что несмотря на цель института суррогатного материнства – оказать помощь лицам, не способным в силу каких-либо обстоятельств иметь детей, и, впоследствии, стимулировать рождаемость, проект, не получив должного нормативно-правового закрепления, не имея социальной осно-

1 Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

2 Приказ Минздрава России от 30.08.2012 № 107н (ред. от 11.06.2015) «О порядке использования вспомогательных репродуктивных технологий, противопоказаниях и ограничениях к их применению» (Зарегистрировано в Минюсте России 12.02.2013 № 27010) // Российская газета. 2013. № 78/1.

3 Ахмедов А.Я. Поименованные и непоименованные договоры, направленные на укрепление семьи // Семейное и жилищное право. 2016. № 6. С. 6.

4 Проект Федерального закона № 929657-6 «О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации и статью 16 Федерального закона «Об актах гражданского состояния» в части применения вспомогательных репродуктивных технологий». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=138530#0> (Дата обращения: 06.05.2017).

5 Борисова Т.Е. Суррогатное материнство в Российской Федерации: проблемы теории и практики: монография. М., 2012. С. 24.

вы, поэтому вызывает множество конфликтов между участниками отношений на практике.

Существуют также аспекты системы стимулирования рождения детей, которые современным законодателем вообще не проработаны. Одним из таких аспектов является отсутствие каких-либо средств по поддержанию рождаемости в парах, чьи отношения не получили официального закрепления. По данным исследователя С.Ю. Филипповой<sup>1</sup>, в 2000 году в Российской Федерации каждый четвертый ребенок родился вне брака, что свидетельствует о большом проценте женщин, не состоящих в гражданском браке, но способных к деторождению. Из этого следует необходимость в проведении программ по стимулированию рождения детей и в группе незамужних женщин, чтобы их репродуктивные функции не оставались невостребованными и неиспользованными. Кроме того, правовед указывает на существующую в современной России зависимость между рождением детей и юридическим установлением брачных отношений, возникшую ввиду того, что наука семейного права практически отрицает наличие института фактического брака. В своих работах профессор С.Ю. Филиппова<sup>2</sup> выдвигает предложение о проведении специфических мер для преодоления данной «несамостоятельности» фактических брачных отношений, например, с помощью заключения договоров о фактическом сожительстве с целью согласования правовых целей сторон и планирования их общей совместной деятельности.

Таким образом, анализ правовых мер стимулирования рождения детей доказывает невероятную актуальность демографического вопроса в современной Российской Федерации. Применяемая система мер государственной поддержки семей, имеющих детей, представляет собой одно из самых стабильных и эффективных правовых средств, позволяющих обеспечить достойные экономические условия для рождения и воспитания детей. Тем не менее, размер государственных пособий и их целевая направленность не предоставляют семье весь спектр возможностей по самостоятельному распоряжению полученными финансовыми средствами, и, как следствие, по реализации их потребности в воспитании детей на весь период взросления. Кроме того, несовершенная политика российского государства в социальной

1 Филиппова С.Ю. Указ.соч.

2 Филиппова С.Ю. Указ.соч. С. 19.



сфере порождает неблагоприятные экономические последствия для лиц с детьми, нуждающимися в жилищном и образовательном устройстве детей, не гарантирует государственную защиту в долгосрочной перспективе.

Другой значимой областью реформирования являются отношения, связанные с применением вспомогательных репродуктивных технологий, которые в настоящий момент не имеют прочного юридического базиса, способного предотвратить нарушения прав и законных интересов различных субъектов семейного права. На наш взгляд, развитие института суррогатного материнства должно являться одной из приоритетных задач демографической политики страны, поскольку его отлаженное функционирование может иметь существенное влияние на темпы воспроизводства населения. Более того, нельзя игнорировать социально-психологический аспект «демографического кризиса», связанный, в первую очередь, с изменениями самого содержания институтов семьи и брака, отсутствием благоприятных условий для его нормального функционирования.

Итак, по нашему мнению, следует учитывать, что при дальнейшей модернизации демографической политики государства внимание необходимо уделять не только количественным показателям прироста населения, но и качественным характеристикам рождаемости, поддержанию региональных и частноправовых инициатив, укреплению финансовой самостоятельности многодетной семьи как отдельной ячейки общества, формировании в общественном сознании ценности детей как основного блага.

#### **Список использованной литературы:**

1. Ахмедов А.Я. Поименованные и непоименованные договоры, направленные на укрепление семьи // Семейное и жилищное право. № 6. 2016. С. 4-7
2. Банк УРАЛСИБ проводит акцию «Ипотека для родителей», снижая процентную ставку за каждого ребенка в семье. Новости от 26.04.2016. URL: [https://www.uralsib.ru/bank/news/article.wbp?article\\_id=bcd5b157-4478-4650-9179-e6b90c397a99](https://www.uralsib.ru/bank/news/article.wbp?article_id=bcd5b157-4478-4650-9179-e6b90c397a99) (Дата обращения: 05.05.2017).
3. Борисова Т.Е. Суррогатное материнство в Российской Федерации: проблемы теории и практики: монография. М., 2012. 121 с.

4. Братановская М.С. Организация государственной поддержки семей, имеющих детей, в России // Вопросы ювенальной юстиции. 2012. № 5. С. 41-43.
5. Выступление президента РФ Б.Н. Ельцина на V Съезде народных депутатов РСФСР (28 октября – 2 ноября 1991 года). URL: <http://www.ru-90.ru/node/497/> (Дата обращения: 05.05.2017).
6. Маслова Т.А. Материнский капитал: как получить и распорядиться: выпуск 7. М., 2014. 160 с.
7. Петюкова О.Н. Социальная защита семьи: совершенствование механизма правового регулирования: монография. М., 2015. 145 с.
8. Попова Л.А. Современная российская демографическая политика в области рождаемости: результаты и направления совершенствования // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2016. № 2 (44). С. 11-14.
9. Силюянова И.В. Правовые аспекты демографической проблемы в России // Российская юстиция. 2012. № 4. С. 58-60
10. Филиппова С.Ю. Частноправовые средства стимулирования рождения детей // Семейное и жилищное право. 2013. № 1. С. 12-21.

## КОМПЛЕКСНОЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ - «БЛАНКО»

**Сидорова Е.В.**, научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, советник юстиции 3 класса.

### Аннотация

Статья посвящена исследованию такого вида правового регулирования как комплексное правовое регулирование «бланко», в котором содержатся преимущественно общерегулятивные, компетенционные и другие специализированные нормы права.

### Ключевые слова

Комплексное правовое регулирование, отрасль права, система права

### Abstract

Article is devoted to a research of such type of legal regulation as complex legal regulation «blanco» which contains mainly regulatory, and other specialized rules of law.

### Keywords

Complex legal regulation, branch of law, system of law

Традиционное комплексное правовое регулирование играет важную роль в формировании содержания правового регулирования, выступают способом «оформления» объективно требуемой конструкции комплексного правового регулирования, для которого характерно наличие достаточно обширного и разнородного объема соответствующего нормативного правового материала. Среди различных форм права основной формой комплексных правовых образований является *нормативный правовой акт*, роль которого проявляется, прежде всего, в том, что он способен на уровне высшей юридической силы объединить нормы разных отраслей права для комплексного урегулирования требующих этого сфер общественных отношений. Так, в настоящее время принято большое количество комплексных законодательных актов, регулирующих различные сферы общественных отношений<sup>1</sup>. Систематизация законодательства, в частности кодификация способна оптимизировать процессы, связанные с комплексным правовым регулированием, в том числе осуществить гармоничное сочетание частноправового и публично-правового регулирования, например, такое сочетание имеется

<sup>1</sup> Михеева И.В. Законодательные «амбиции» правового акта в истории (Вопросы общеизвестности)// История государства и права. 2010. № 16. С. 7-11.

в Таможенном кодексе Таможенного союза, Трудовом, Семейном, Жилищном и др. кодексах. Среди различных форм права основной формой комплексного правового регулирования является нормативный правовой акт, который способен на уровне высшей юридической силы объединить нормы разнородных норм права<sup>1</sup>.

Вместе с тем реальные общественные отношения столь разнообразны, что это разнообразие не могут учесть посредством норм права, так как необходимо учитывать другие источники права, которые реально существуют и развиваются вместе с обществом, например, индивидуальное судебное регулирование, которое проявляется в толковании судьей принципов и норм права; применении факультативных, альтернативных, относительно определенных, управомочивающих, диспозитивных и других норм права; преодолении коллизий в международном и национальном праве и др.

Следует отметить, что системообразующие источники права помимо регулятивных норм права стали наполняться целями и задачами вводимого правового регулирования. Безусловно, потребность учета целей и задач вводимого правового регулирования влияет на содержание предмета правового регулирования, позволяет определить возможности по поводу расширения или сужения предмета правового регулирования. Включение новых норм права без учета целей и задач правового регулирования или введение новых норм, влекущих изменение специфики (целей и задач) данной отрасли права приведет к снижению эффективности, управляемости, дезориентации (подмене должного на необходимое) в правовом регулировании. Например, в экологическом праве основная цель – это сохранение природной среды, создание благоприятных экологических условий людей и т.д. Целями трудового законодательства являются установление государственных гарантий трудовых прав и свобод граждан, создание благоприятных условий труда, защита прав и интересов работников и работодателей. Основными задачами трудового законодательства являются правовое регулирование организации труда и управление трудом; трудоустройство у данного работодателя. Разрабатываемые новые нормы о труде и др., не связанные с указанными целям и задачами, например, включение антикоррупционных норм права, по сути, будет противоречить

1 Сидоров В.Н. Таможенное право. Учебник для бакалавров / Сер. 58 Бакалавр. Академический курс (5-е изд., пер. и доп). Москва, 2015. С. 52; Сидоров В.Н. Таможенное право. Практикум. Учебное пособие / Сер. 58 Бакалавр. Академический курс (1-е изд.). Москва, 2014. С. 25.

целями соответствующей отрасли права. Вместе с тем установка по поводу отражения целей, затем выбор оптимального варианта их согласования оказывает влияние на формирование законодательных актов индивидуально правовой направленности. Юридическое воздействие на развитие общества связывается не только с таким ее свойством, как способность выполнять роль регулятора, а также быть центром координации целей, задач общественных отношений, т.е. возможность определять направления (принципы), особенности правового регулирования общественных отношений не одной правовой нормы, а целой их совокупности<sup>1</sup>.

Правовое регулирование становится более объемным и сложным по содержанию. Это обусловлено тем, что законодатель старается предельно конкретно прописать правило поведения и подробно все условия действия нормы (например, закон о политических партиях, гражданстве, образовании, о правовом положении иностранных граждан, стратегическом планировании и др.). Детализация отдельных аспектов общественных отношений имеется также в тексте Гражданского кодекса Российской Федерации (раздел о вещном праве, общие положения о корпоративном праве, об обязательствах). Таким образом, появляется разновидность законов как организующие, где прописываются условия и порядок проведения социально-экономической мероприятий.

В новой модели нормативных правовых актов предпочтение отдается средствам обеспечения устанавливаемого нормой поведения, в частности, уделяется внимание процедуре осуществления различных мероприятий, которые по своему характеру ориентированы на интересы и права человека. Проводимые государством мероприятия в той или иной области свидетельствует о том, что государство ищет способы решения проблем, что по своей сути выражает принципиальную направленность деятельности по обеспечению безопасности, развитию прав и свобод человека. Кроме того, в данном случае нормативный акт выступает не только как источник норм, а также как источник правового результата<sup>2</sup>.

Термин «мероприятие» в социально-политической и в периодической печати нередко применяется в неопределенно широком смысле, чем его содержание и практическое предназначение. Это понятие

1 Сидоров В.Н. Нормы «softlaw» как источник таможенного права Таможенного союза // Государственный аудит. Право. Экономика. 2012. № 4. С. 161-165.

2 Иванов В.В. Общие вопросы теории договора. М., 2000. С. 15.

встречается в политических, экономических, социальных, религиозных, экологических и многих других сферах жизнедеятельности современного общества. Понятие «правовое мероприятие» в сугубо правовом его значении используется для обозначения деятельности государства в той или иной области общественных отношений. В словаре слово «мероприятие» определяется как совокупность действий, нацеленных на выполнение единой задачи. «Правовое мероприятие», т.е. действие, направленное на ту или иную цель. Проводимые государством правовые мероприятия в той или иной области свидетельствуют о том, что государство ищет способы решения проблем.

Так, в современный период законодательная практика оказывает явное пренебрежение к нормативному содержанию права, для «правотворческой практики характерно ослабление таких признаков нормативного акта, как нормативность, длительность существования, всеобщность»<sup>1</sup>. В нормативных правовых актах нового вида предпочтение отдается дефинитивным, декларативным и компетенционным нормам права, нормативам (стандарты, квоты и т.п.), технико-юридическим (уровень цен и т.п.) нормам, т.е. регулирование отношений осуществляется в общем виде. В новой концепции правового регулирования главное является не регулирование общественных отношений, а определение направления правового регулирования. При этом значимость новых нормативных актов выражается в том, что они рассматриваются как реально действующие источники права, а не как декларативные документы, закрепляющие желаемые модели правовых отношений.

Специфика новых законодательных актов состоит, в том, что в них содержатся понятия и принципы, но отсутствуют нормы права, т.е. формально определенные, установленные и обеспечиваемые государством правила поведения. К таким формам правового регулирования традиционно относят нормы статей Конституции Российской Федерации. Отсутствие регулятивных правовых норм права также свойственно для программ, доктрин, модельного законодательства и др. В новых моделях нормативных правовых актов отсутствуют необходимые атрибуты нормы права: гипотеза и диспозиция, не указаны точные адресаты, к которым они обращены, чьи интересы они выражают. Эта тенденция согласуется с обширной правотворческой дея-

---

1 Бошно С.В. Форма права: автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.01. М., 2005. С. 5.

тельностью, в результате которой законодательство становится более конкретным, четким и детализированным.

Наиболее явно юридическое значение данная тенденция получает в комплексном правовом регулировании. Как правило, это тематические законы, посвященные регулированию отдельного вопроса, которые не дают возможности выделить нормы права, определенная его часть имеет общие пожелания, рекомендации и нормы-декларации. К такому виду правового регулирования можно отнести Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и др. Однако, нормативный правовой акт, в котором отсутствуют регулятивные нормы права, ставит под сомнение возможность реализации норм права, поскольку законодательно не закрепляет правовой режим, его содержание и механизм, а также особенности правового регулирования и правового статуса субъекта. Более того, насыщение актов нормами-принципами допускают их широкую интерпретацию, вплоть до наполнения их новым смыслом, не соответствующим первоначальной идее, которая подразумевалась при их разработке. Значительная часть положений законопроектов также носит декларативный характер, например, законопроект «О культуре в Российской Федерации», «О зерне и продуктах его переработки», «О зерновых товарных складах общего пользования», «О развитии виноградарства и виноделия в Российской Федерации», «О пчеловодстве», «О северном оленеводстве» и др.

Учитывая вышеизложенное по поводу комплексного правового регулирования «бланко», следует отметить о неблагоприятных последствиях казуистических норм<sup>1</sup>, которые могут возникать в сфере правоприменения в связи с размыванием, нормами отраслей права, их обобщенного характера. Кроме того, возникает вопрос о сверхрегулировании там, где рост объема правовых норм противоречит прагматическим задачам права, поскольку используется, как правило, подход, который позволяет фиксировать избыток правил только ретроспективно и в силу наличия формально-логических противоречий между ними. Вместе с тем проблему, связанную с непротиворечивостью и неизбыточностью правовых норм, следует решать посредством адаптации системной онтологии к юридической деятельности.

---

1 Михеева И.В. Действие закона : «Аффект» противоречий // Право и экономика. 2001. № 7. С. 14.

### **Список использованной литературы:**

1. Бошно С.В. Форма права: автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.01. М., 2005.
2. Иванов В.В. Общие вопросы теории договора. М., 2000.
3. Михеева И.В. Законодательные «амбиции» правового акта в истории (Вопросы общеизвестности) // История государства и права. 2010. № 16.
4. Михеева И.В. Действие закона : «Аффект» противоречий // Право и экономика. 2001. № 7.
5. Сидоров В.Н. Нормы «soft law» как источник таможенного права Таможенного союза // Государственный аудит. Право. Экономика. 2012. № 4.
6. Сидоров В.Н. Таможенное право. Учебник для бакалавров / Сер. 58 Бакалавр. Академический курс (5-е изд., пер. и доп). Москва, 2015.
7. Сидоров В.Н. Таможенное право. Практикум. Учебное пособие /. Сер. 58 Бакалавр. Академический курс (1-е изд.). Москва, 2014. С. 25.



## ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ НАРОДОВЛАСТИЯ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**Соколова М.А.**, преподаватель Чувашской академии правосудия (филиал Нижегородской правовой академии).

### Аннотация

Законодательно закреплено множество форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, однако, на практике большинство из них реализуется не должным образом. В статье рассмотрены как правовые, так и организационные проблемы осуществления демократии на местном уровне.

### Ключевые слова

Демократия, муниципальные выборы, местный референдум, публичные слушания

### Abstract

To date, in legislation there are many forms of public participation in local government. In practice, however, most of them are not implemented properly. The article considers legal and organizational problems of implementation of direct democracy at the local level.

### Keywords

Democracy, municipal election, local referendum, public hearings

Статья 3 Конституции РФ закрепляет, что единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ, который может осуществлять свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления<sup>1</sup>.

Мы в своей статье остановимся на проблемах осуществления народовластия на муниципальном уровне, так как именно местное самоуправление касается наиболее близких населению вопросов, предполагает активное участие жителей города, села, поселка в его развитии.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее 131-ФЗ) закрепляет достаточно много положений, касающихся участия граждан в осуществлении местного самоуправления<sup>2</sup>.

1 «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. 04.08.2014. № 31. ст. 4398.

2 Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. ст. 3822.

Во-первых, население может участвовать в формировании органов местного самоуправления – представительного органа, главы муниципального образования, главы местной администрации.

Но что мы видим на практике? Муниципальные выборы, прошедшие в 2015 году в Городскую Думу Нижнего Новгорода, наглядно показали, что данная процедура на сегодняшний день, увы, не отражает воли избирателей, а является ничем иным, как гонкой за голосами. Это и многочисленные случаи подкупа избирателей, и кандидаты-двойники, и вброшенные бюллетени<sup>1</sup>. Как справедливо отмечает профессор кафедры социально-гуманитарных наук Нижегородского филиала научно-исследовательского университета «Высшая школа экономики» С.Н. Кочеров, «не приходя на выборы, люди демонстрируют, что не видят разницы в том, кто будет представлять в Думе их интересы... Если апеллировать к статистике, то, на сегодняшний день, уровень доверия горожан к Гордуме – всего около 5 процентов»<sup>2</sup>.

Главы муниципальных образований и главы местных администраций избираются населением далеко не во всех муниципальных образованиях, так как часть 2 статьи 36 131-ФЗ предусматривает несколько возможных способов занятия вышеназванных должностей. Анализ Уставов муниципальных образований Нижегородской области позволяет сделать вывод, что чаще всего главы муниципальных образований избираются представительным органом (либо из своего состава<sup>3</sup>, либо из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией<sup>4</sup>), а главы местных администраций либо занимают должность автоматически, либо назначаются по контракту по результатам конкурса<sup>5</sup>.

В Нижнем Новгороде на сегодняшний день жители также лишены права выбора должностных лиц – глава Нижнего Новгорода из-

1 «А были ли выборы?» или «проще купить, чем заслужить». В Нижнем Новгороде прошли выборы в городскую Думу шестого созыва. URL: <https://krpf.ru/activity/elections/146580.html> (Дата обращения: 26.10.2016).

2 Первые итоги выборов в Думу Нижнего Новгорода. URL: <https://opennov.ru/news/pervye-itogi-vyborov-v-dumu-nizhnego-novgoroda> (Дата обращения: 26.10.2016).

3 Напр., см.: ч. 2 ст. 31 Устава Варнавинского муниципального района Нижегородской области от 25.07.2005 № 46 (с изм. и доп.); ч. 2 ст. 39 Устава города Арзамаса Нижегородской области (от 30.06.2006 № 65 (с изм.и.доп.).

4 Напр., см.: ч. 2 ст. 38 Устава муниципального образования городского округа город Бор Нижегородской области (от 25.01.2011 № 1); ч. 1 ст. 37 Устава Ковернинского муниципального района Нижегородской области (от 10.11.2009 № 83).

5 Напр., см.: ч. 1 ст. 32 Устава Чкаловского района Нижегородской области (от 29.06.2005 № 45); ч. 1 ст. 37 Устава города Первомайска Первомайского муниципального района Нижегородской области (от 30.06.2006 № 8).

бирается из состава Городской Думы, а глава администрации Нижнего Новгорода назначается по контракту по результатам конкурса<sup>1</sup>. Это, безусловно, сказывается и на отношении к местной власти, и на направлениях ее политики.

В частности, по результатам социологического опроса, проведенного рейтинговым агентством «А+», было установлено, что 22,2 процента не доверяли Олегу Сорокину, 11,9 процента – Олегу Кондрашову. Кроме того, 10 процентов участников опроса назвали главу города – Олега Сорокина – одним из самых влиятельных предпринимателей в Нижнем Новгороде<sup>2</sup>.

Вопрос о возврате прямых выборов должностных лиц местного самоуправления неоднократно обсуждался как жителями города, так и представителями муниципальной власти. В сентябре 2013 года с пакетом соответствующих изменений в Устав Нижнего Новгорода выступила Коммунистическая партия Российской Федерации. В частности, предлагалось вернуть выборность главы муниципального образования и упразднить должность главы местной администрации ввиду частых конфликтов между ними<sup>3</sup>. Данная идея не нашла поддержки большинства в Городской Думе Нижнего Новгорода, было предложено отложить рассмотрение этого вопроса.

В ноябре 2013 года была создана инициативная группа по проведению местного референдума по вопросу, касающемуся возвращения выборов мэра города<sup>4</sup>. Однако эта попытка также потерпела неудачу: избирательная комиссия Нижнего Новгорода отказала в регистрации инициативной группы по причине отсутствия информации о субъекте РФ, в котором зарегистрированы ее участники<sup>5</sup>.

Во-вторых, 131-ФЗ, в главе 5, предусматривает множество форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Что

---

1 Устав города Нижнего Новгорода от 23.11.2005 № 91 // Нижегородский рабочий. № 234/15894. 30.12.2005.

2 В Нижнем Новгороде 22 % жителей не доверяют мэру. URL: <http://pravdapfo.ru/news/v-nizhnem-novgorode-22-zhiteley-ne-doverayayut-meru> (Дата обращения: 26.10.2016).

3 Дума о мэре. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2305212> (Дата обращения: 26.10.2016).

4 Для проведения референдума за возвращение выборов мэра города необходимо собрать 50 000 подписей. URL: <http://news.newnn.ru/news/68813> (Дата обращения: 26.10.2016).

5 Избирком отказал в регистрации инициативной группе, выступающей за референдум по вопросу возврата выборов мэра в Нижнем Новгороде. URL: <http://www.volga-tv.ru/news-nn-regionalnye-novosti/Izbirkom-otkazal-v-registratsii-initsiativnoy-gruppe-vystupayushchey-za-referendum-po-voprosu-vozvrata-vyborov-mera-v-Nizhnem-Novgorode.html> (Дата обращения: 26.10.2016).

опять же мы имеем на практике? Одни являются «мертвыми», другие – по факту не учитывают мнения населения, третьи – содержат в себе множество лазеек.

Ярким примером «мертвых» форм участия населения в осуществлении местного самоуправления является местный референдум. Нежизнеспособность местного референдума объясняется, в первую очередь, содержанием норм законодательства и их неверным толкованием. Прежде всего, стоит отметить высокий ценз явки, необходимый для признания референдума состоявшимся, а также наличие абсолютного большинства, высказавшего в пользу решения. Другой немаловажной проблемой является неверное толкование положений законодательства о местном самоуправлении. В частности, много вопросов вызывает сама формулировка вопроса, выносимого на местный референдум.

Часть 8 статьи 12 федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» закрепляет исчерпывающий перечень вопросов, по которым местный референдум проводиться не может<sup>1</sup>. Отсюда вытекает, что по всем остальным вопросам (если они являются вопросами местного значения, а не находятся в государственном ведении) проведение местного референдума допустимо. Однако на практике органы местного самоуправления очень часто блокируют попытку проведения референдума, ссылаясь на недопустимую формулировку вопроса, хотя она не подпадает ни под одно из ограничений, содержащихся в части 8 статьи 12 вышеназванного федерального закона.

Например, в городе Чебоксары была предпринята попытка проведения местного референдума по вопросу формирования органов местного самоуправления. Депутаты не поддержали эту инициативу, аргументировав свою позицию двумя доводами. Во-первых, данный вопрос не отнесен к перечню вопросов местного значения; во-вторых, по данному вопросу принят закон субъекта РФ, которым четко установлен порядок формирования органов местного самоуправления<sup>2</sup>.

В качестве контраргументов позиции депутатов отметим следующее. Во-первых, Конституция РФ закрепляет народ единственным ис-

1 Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. № 106. 15.06.2002.

2 Чебоксарские депутаты отказали «эсерам» в проведении референдума. URL: <http://pravdapfo.ru/news/cheboksarskie-deputaty-otkazali-eseram-v-provedenii-referenduma> (Дата обращения: 27.10.2016).

точником власти, следовательно, именно население муниципального образования должно определять, каким образом будут формироваться органы, попадать на должность те или иные должностные лица, которым население передает право осуществления власти.

Во-вторых, окончательное решение относительно формирования органов местного самоуправления должно быть за муниципалитетом (ч. 3 ст. 34 131-ФЗ), то есть безоговорочная ссылка на закон субъекта РФ недопустима. Кроме того, принятие решения органом местного самоуправления не лишает права населения вынести данный вопрос на референдум.

К формам, как правило, не учитывающим мнение населения, следует отнести публичные слушания. На первый взгляд, данный институт является очень эффективным, так как позволяет учесть мнение граждан при принятии решения по вопросам местного значения. В ряде случаев проведение публичных слушаний обязательно в силу закона (ч. 3 ст. 28 131-ФЗ). Однако на практике учет мнения граждан происходит достаточно редко<sup>1</sup>. Это связано с рядом причин. Во-первых, далеко не все жители муниципального образования знают, что проводятся публичные слушания. Органы местного самоуправления, увы, распространению информации не способствуют: об этом не говорят по телевизору, не распространяют соответствующую информацию через почтовые ящики и т. д. Во-вторых, зал, где проводятся публичные слушания, может вместить очень небольшое количество людей. В-третьих, результаты публичных слушаний носят рекомендательный характер, следовательно, орган местного самоуправления должен послушать, что скажут жители, но может и не услышать! Обязанности объяснить причины игнорирования позиции участников слушаний, увы, не установлено<sup>2</sup>.

Приведем пример из практики. В сентябре 2014 года в Нижнем Новгороде прошли публичные слушания по вопросу внесения изменений в Устав города, в частности, предлагалось увеличить количество депутатов Городской Думы Нижнего Новгорода с 42 до 46 человек. Участники публичных слушаний высказывались по данному вопросу неоднозначно: депутаты в основном поддержали эту инициативу,

---

1 Верните городу голос. URL: <https://rg.ru/2016/04/26/reg-pfo/izmenit-shemu-publicnyh-slushanij.html> (Дата обращения: 26.10.2016).

2 Сигарев А. В. Публичные слушания: типичные проблемы муниципально-правового регулирования. URL: [https://www.hse.ru/data/2014/03/05/1333111343/publicnye\\_slushaniya.pdf](https://www.hse.ru/data/2014/03/05/1333111343/publicnye_slushaniya.pdf) (Дата обращения: 26.10.2016).

иные лица либо выступали против увеличения депутатов, либо просили объяснить, чем оно обосновано<sup>1</sup>. В итоге спустя два месяца, был принят закон Нижегородской области «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Нижегородской области», которым количество депутатов было увеличено до 47 человек<sup>2</sup>.

Возникает два вопроса: 1. Почему численность представительного органа была определена субъектом РФ, а не уставом муниципального образования, как того требует 131-ФЗ? 2. Для чего проводились публичные слушания? Чье мнение власть хотела услышать – жителей Нижнего Новгорода, почему тогда информация об этих слушаниях не была доведена до их сведения; не проводились соответствующие опросы через Интернет с целью выявления истинного мнения граждан? Или интересовало мнение депутатов? Но его можно было услышать и на заседании Городской Думы Нижнего Новгорода...

Наконец, о последней третьей группе форм, которые содержат в себе лазейки. Прежде всего, к ним следует отнести муниципальные выборы. Проводятся они регулярно, как того требует закон, но, увы, не показывают истинного выбора большинства. Это объясняется целым рядом обстоятельств.

Во-первых, отсутствием графы «против всех». С одной стороны, она существенно не влияет на расклад голосов, с другой – является лакмусом политических настроений<sup>3</sup>, предоставляет полную свободу выбора гражданину – а как он иначе должен поступить, если ему не нравятся ни один из кандидатов?

Во-вторых, отсутствием ценза явки. Это ведет к тому, что депутаты Городской Думы Нижнего Новгорода избираются очень небольшим процентом жителей, остальные в этом процессе не участвуют. Многие политологи говорят о том, что это выбор каждого: население пассивно, значит ему все равно, кто будет стоять у власти. Однако во многом это объясняется и слабой агитацией, и недоверием граждан к кандидатам.

---

1 Нижегородские депутаты решили стать ближе к народу. URL: <http://www.businesspatriot.ru/news/nizhegorodskie-deputaty-reshili-stat-blizhe-k-narodu/> (Дата обращения: 26.10.2016).

2 Закон Нижегородской области от 05.11.2014 № 152-З (ред. от 04.08.2016) «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Нижегородской области» // Правовая среда. № 110 (1820). 08.11.2014.

3 На сегодняшний день ответ на вопрос «Почему многие жители Нижнего Новгорода не ходят на муниципальные выборы?» не является однозначным: то ли лень и полное безразличие к будущему городу, то ли предлагаемые кандидаты не нравятся. Отметим, что это две принципиально разные ситуации.

В-третьих, многочисленные нарушения, допускаемые в процессе проведения выборов (некоторые из которых, кстати, до сих пор не признаны в качестве таковых законодательно<sup>1</sup>) подрывают доверие граждан, ведут к искажению волеизъявления населения.

Подводя итог рассмотрению форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, необходимо отметить, что на сегодняшний день большинство из них реализуется не должным образом. Наконец в завершении мы остановимся на некоторых способах решения этой проблемы.

Во-первых, следует повысить информационную открытость органов местного самоуправления. Это касается как непосредственно деятельности тех или иных должностных лиц, депутатов, так и существующих возможностей для жителей повлиять на принятие городских решений.

Во-вторых, необходимо вернуть выборность большинства должностных лиц местного самоуправления. Это позволит укрепить связь с населением, повысит ответственность перед ним, обеспечит демократичность муниципальной власти.

В-третьих, нужно совершенствовать правовые нормы всех уровней, касающиеся участия населения в местном самоуправлении. Должны быть исключены различные формы незаконного воздействия, искажения результатов. Лица, допускающие такие нарушения, должны привлекаться к ответственности, в том числе политической (снятие кандидатуры, так как для кандидата это куда более серьезная санкция, чем, например, штраф). Игнорирование мнения той или иной части населения при реализации рекомендательных форм участия должно быть аргументировано.

В-четвертых, необходимо повышать правовую культуру граждан. Задача эта очень трудная, для ее решения требуется использование различных форм и методов (не только правовых). В первую очередь, население должно видеть, что власти делают для его блага, тогда и доверие возрастет, и политическая активность. Пририсованный к подъезду дома козырек, увы, этому не способствует<sup>2</sup>...

---

1 Например, наличие кандидатов-двойников позволяет «украсть» голоса у основного кандидата, а порой и пройти неизвестному однофамильцу во власть.

2 В Сарове депутат пририсовал аварийному дому козырек в Photoshop. URL: [http://v-kurse.ru/nn/news/life/v-sarove-deputat-pririsoval-avariynomu-domu-kozyrek-v-photoshop\\_1980755/](http://v-kurse.ru/nn/news/life/v-sarove-deputat-pririsoval-avariynomu-domu-kozyrek-v-photoshop_1980755/) (Дата обращения: 26.10.2016).

### Список литературы:

1. «А были ли выборы?» или «проще купить, чем заслужить». В Нижнем Новгороде прошли выборы в городскую Думу шестого созыва. URL: <https://kprf.ru/activity/elections/146580.html> (Дата обращения: 26.10.2016).
2. В Нижнем Новгороде 22 % жителей не доверяют мэру. URL: <http://pravdapfo.ru/news/v-nizhnem-novgorode-22-zhiteley-ne-doverayayut-meru> (Дата обращения: 26.10.2016).
3. В Сарове депутат пририсовал аварийному дому козырек в Photoshop. URL: [http://v-kurse.ru/nn/news/life/v-sarove-deputat-pririsoval-avariynomu-domu-kozyrek-v-photoshop\\_1980755/](http://v-kurse.ru/nn/news/life/v-sarove-deputat-pririsoval-avariynomu-domu-kozyrek-v-photoshop_1980755/) (Дата обращения: 26.10.2016).
4. Верните городу голос. URL: <https://rg.ru/2016/04/26/reg-pfo/izmenitshemu-publichnyh-slushanij.html> (Дата обращения: 26.10.2016).
5. Дума о мэре. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2305212> (Дата обращения: 26.10.2016).
6. Для проведения референдума за возвращение выборов мэра города необходимо собрать 50 000 подписей. URL: <http://news.newnn.ru/news/68813> (Дата обращения: 26.10.2016).
7. Избирком отказал в регистрации инициативной группе, выступающей за референдум по вопросу возврата выборов мэра в Нижнем Новгороде. URL: <http://www.volga-tv.ru/news-nn-regionalnye-novosti/Izbirkom-otkazal-v-registratsii-initsiativnoy-gruppe-vystupayushchey-za-referendum-po-voprosu-vozvrata-vyborov-mera-v-Nizhnem-Novgorode.html> (Дата обращения: 26.10.2016).
8. Нижегородские депутаты решили стать ближе к народу. URL: <http://www.businesspatriot.ru/news/nizhegorodskie-deputaty-reshili-stat-blizhe-k-narodu/> (Дата обращения: 26.10.2016).
9. Первые итоги выборов в Думу Нижнего Новгорода. URL: <https://opennov.ru/news/pervye-itogi-vyborov-v-dumu-nizhnego-novgoroda> (Дата обращения: 26.10.2016).
10. Сигарев А. В. Публичные слушания: типичные проблемы муниципально-правового регулирования. URL: [https://www.hse.ru/data/2014/03/05/1333111343/publichnye\\_slushaniya.pdf](https://www.hse.ru/data/2014/03/05/1333111343/publichnye_slushaniya.pdf) (Дата обращения: 26.10.2016).
11. Чебоксарские депутаты отказали «эсерам» в проведении референдума. URL: <http://pravdapfo.ru/news/cheboksarskie-deputaty-otkazali-eseram-v-provedenii-referenduma> (Дата обращения: 27.10.2016).



## УСТУПКА БУДУЩИХ ТРЕБОВАНИЙ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ ОЧЕРК

**Маслов В.В.**, аспирант 1 курса аспирантской школы по праву Московского Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

### Аннотация:

В статье анализируются характеристики уступки будущих требований как сделки ее место в системе юридических сделок. Уступка будущих требований рассматривается как распорядительная сделка, особенностью которой является отсутствие предмета распоряжения на момент совершения сделки.

### Ключевые слова:

Уступка требования, распорядительная сделка, условие права.

### Abstract:

The article covers the main characteristic of cession of future claims as a legal act and its place in the system of legal acts. The author considers assignment of future claims as a disposal transaction with an object which does not exist at the moment.

### Key words

Assignment, disposal transaction, *condicio juris*.

С развитием экономических отношений участники гражданского оборота все чаще заключают сделки в отношении будущих объектов – вещей, прав требования, интеллектуальных прав – которые в строгом смысле слова объектами гражданских прав не являются, поскольку попросту еще не возникли. Однако право не может игнорировать интересы хозяйствующих субъектов во введении таких объектов в оборот и вынуждено создавать соответствующие правовые предписания. При этом возникают достаточно сложные и противоречивые проблемы как теоретического, так и практического характера. Настоящий очерк в большей мере посвящен первым из них.

1. Действующий Гражданский Кодекс РФ прямо закрепил возможность уступки будущих требований. При этом будущим является такое требование, которое на момент уступки не существует. В этом смысле не относятся к будущим требования, срок исполнения по которым еще не наступил, например, вытекающие из обязательственных сделок, связанных отлагательным сроком. Отлагательно обусловленные требования, напротив, до момента разрешения условия являются будущими, поскольку могут возникнуть только с его разрешением.

Аналогичным образом обстоит дело и с требованиями, возникновение которых зависит от условия права (*condicio juris*).

От уступки будущего права также следует отличать уступку чужого права, то есть права, уже существующего на момент уступки, но cedentu пока не принадлежащего.

При этом законодатель намеренно не вводит никаких ограничений относительно вероятности возникновения будущего требования. Предметом оборота теоретически могут стать требования, вероятность возникновения которых очень мала (например, требование из договора имущественного страхования в отношении объекта, риск повреждения которого крайне низок; требование к букмекерской конторе о выплате выигрыша по ставке на то, что сборная Тринидада и Тобаго станет чемпионом мира по футболу и т.п.). Ограничение оборотоспособности будущих требований в зависимости от вероятности их возникновения было бы не самым удачным решением, поскольку участники гражданского оборота в состоянии сами оценить указанную вероятность и на основании этого определить цену договора (с учетом риска невозникновения требования) и принять решение о целесообразности его заключения.

II. Как известно, уступка требования есть распорядительная сделка. Общеизвестно, что необходимой предпосылкой совершения любой распорядительной сделки является право распоряжения<sup>1</sup>. Право распоряжения требованием (или власть к распоряжению) есть самостоятельное секундарное право, не входящее в состав права требования, которым распоряжаются, но побочное по отношению к нему<sup>2</sup>. Побочный характер права распоряжения выражается, в том числе, в том, что оно не может возникнуть ранее, чем возникнет основное право. Это достаточно логично – ведь нельзя распорядиться тем, чего нет.

Из этого следует, что действие уступки будущего требования никак не может наступить раньше возникновения этого требования. Однако также нельзя не учитывать и того обстоятельства, что воля сторон на переход будущего права вполне выражена в момент совершения ими договора уступки, и каких-то дополнительных волеизъявлений для перехода права после его возникновения не требуется.

1 Brox H., Walker W.-D. Allgemeiner Teil des BGB. 37 Aufl. München, VerlagF. Vahlen, 2013.S. 52; Крашенинников Е.А. Распорядительные сделки // Сборник статей памяти М.М. Агаркова. Сборник научных трудов. Ярославль: ЯрГУ, 2007. С. 28;

2 Там же. С. 28-31; Власова А. В.Распоряжение вещью и распоряжение правом собственности на вещь //Очерки по торговому праву: Выпуск 16.Ярославль: Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова, 2009. С. 87 - 89.

Таким образом, возникновение уступаемого требования (точнее – права распоряжения им) является будущим неизвестным обстоятельством, от которого зависит вступление распорядительной сделки уступки в силу. Возникнет ли уступаемое право в будущем или не возникнет, в момент совершения уступки доподлинно неизвестно, поэтому указанное будущее обстоятельство не может рассматриваться в качестве срока.

Возникновение у cedenta права распоряжения также не является настоящим условием, поскольку условие есть средство расширения частной автономии сторон, то есть они могут как включить условие в сделку, так и заключить ее без этого условия. Однако стороны не могут совершить уступку будущего требования без условия о возникновении у cedenta права распоряжения, поскольку необходимость возникновения права распоряжения требованием обуславливает переход будущего требования в силу самой природы указанной сделки, и исключить эту необходимость стороны не вправе. Из этого следует, что возникновение права распоряжения есть условие права (*condicio juris*) вступления сделки уступки будущего требования в силу.

III. Соответственно, уступка будущего требования суть такая же распорядительная сделка, как и уступка существующего требования, только с отложенным правовым эффектом. Из этого следует важный вывод о том, что по договору уступки будущего требования уступаемое право не возникает непосредственно у цессионария, а переходит к нему от cedenta, то есть цессионарий приобретает право не первоначальным, а производным способом. Этот переход осуществляется автоматически (поскольку воля на него была выражена заранее): право требования на логическую секунду возникает у cedenta, после чего переходит к цессионарию.

Иное развитие событий невозможно: если мы признаем, что в случае уступки будущего требования оно возникает непосредственно у цессионария, то нам придется заключить, что по указанному договору к цессионарию переходит некая *возможность приобрести уступаемое требование первоначальным способом*. Однако возможность своими действиями приобретать гражданские права является элементом гражданской дееспособности лица и не может отчуждаться другим лицам.

Соответственно, если после заключения договора уступки, но до возникновения будущего требования cedent будет признан банкротом, то требование не перейдет автоматически к цессионарию, а окажется в конкурсной массе cedenta. Это связано с тем, что право распоряжения

имуществом банкрота принадлежит конкурсному управляющему, поэтому в данном случае *condicio juris* вступления уступки будущего требования в силу попросту не наступает, так как у банкрота возникает только само требование, но не право распоряжения им.

Напротив, в том случае, если после заключения договора уступки будущего требования cedent будет признан недееспособным, этот факт никоим образом не сможет опорочить ни саму сделку уступки, ни автоматический переход права требования в соответствии с ней, поскольку воля сторон на этот переход была выражена ранее. В отличие от предыдущей ситуации, право распоряжения здесь возникает в лице недееспособного cedent, поскольку он правоспособен и может иметь гражданские права, хотя и не может осуществлять их своими действиями (однако какого-либо осуществления в данном случае от cedent и не требуется, так как право требования переходит автоматически).

IV. С практической точки зрения важен первый из приведенных случаев: он иллюстрирует, что в случае заключения договора уступки будущего требования цессионарий несет риск неполучения требования в связи с банкротством cedent, или, иными словами, несет риск банкротства cedent. Это представляет собой весьма серьезную проблему, которая затрудняет оборот будущих требований. В связи с этим обоснованная выше и безупречная с догматической точки зрения теория промежуточности, согласно которой будущее право сначала возникает у cedent, после чего переходит к цессионарию, нередко подвергается критике. Вместо нее предлагается теория непосредственности, предполагающая, что стороны могут оговорить непосредственное возникновение будущего права у цессионария без его промежуточного возникновения у cedent, и снять тем самым риск банкротства последнего.

Выше уже было показано, что с точки зрения догматики гражданского права такое развитие событий невозможно. Уже один этот факт заставляет усомниться в аргументах сторонников теории промежуточности о защите оборота будущих прав. Однако даже если отбросить в сторону все догматические соображения и взглянуть на проблему исключительно с точки зрения правовой политики, теория непосредственности также не будет выглядеть оптимальным решением. Как минимум в силу того, что в таком случае должник не сможет противопоставить новому кредитору возражения, которые он имеет к cedentu<sup>1</sup>. С точки зре-

<sup>1</sup> Крашенинников Е.А. Основные вопросы уступки требования // Очерки по торговому праву. Сборник научных трудов. Ярославль: Изд-во Яросл. ун-та, 1999, Вып. 6. С. 15.

ния того, что уступка не должна ухудшать положение должника (фундаментальный принцип цессионного права), теория непосредственности выглядит явно неудачным решением. Кроме того, нельзя не учитывать определенной специфики отечественного гражданского оборота на современном этапе. Если будущее требование будет возникать непосредственно у цессионария, то в большинстве процедур банкротства начнут появляться якобы совершенные за пределами трехлетнего срока договоры уступки будущих требований в отношении всей дебиторской задолженности должника, заключенные «задним числом». А поскольку доказывание того, что дата на договоре не соответствует реальной дате его изготовления, является весьма затруднительным, уступка будущих требований превратится в еще один способ вывода активов.

Поэтому теория непосредственности с точки зрения политики права является явно неудачным решением. Не случайно ведущие европейские правовые порядки следуют идее промежуточности.

V. В связи с тем, что после возникновения у цедента права распоряжения требованием последнее перейдет к цессионарию автоматически, чему цедент ничем не может противодействовать, цессионарий имеет в отношении будущего требования прочную правовую позицию, которую в литературе (правда, применительно к существующим, а не будущим правам) принято именовать правом ожидания приобретателя<sup>1</sup>. Указанное право заключается в возможности приобрести с наступлением условия права (возникновением права распоряжения) уступленное требование (иными словами – это право приобрести производным способом требование в случае наступления условия права – возникновения права распоряжения) и обеспечивается обязанностью цедента по квази-пре-терпеванию (*quasi-pati*) автоматического перехода права требования через логическую секунду после его возникновения.

Указанное субъективное право, хотя в отличие от классических прав ожидания не является предварительной ступенью (*Vorstufe*) ожидаемого права (поскольку последнее еще не возникло, оно не может иметь предварительных ступеней), тем не менее представляет собой определенную имущественную ценность и само может быть предметом уступки.

---

<sup>1</sup> Грачев В.В. Передача проданной вещи с оговоркой о сохранении права собственности за продавцом // Сборник научных статей в честь 60-летия Е. А. Крашенинникова. Ярославль 2011. С. 144; Крашенинников Е. А. Правовое положение сторон отлагательно обусловленной сделки во время состояния подвешенности // Очерки по торговому праву. Вып. 12. Ярославль, 2005. С. 5.

В этом случае право приобрести производным способом требование при наступлении условия права переходит к другому лицу. Например, если между А (цедент) и В (цессионарий) заключен договор уступки будущего требования, то у В возникает право ожидания, которое он может уступить С. В таком случае при наступлении *condicio juris* уступки будущего требования оно на логическую секунду возникнет у А, после чего перейдет непосредственно к С без промежуточного перехода к В.

Таким образом, под уступкой будущего права требования мы понимаем распорядительную сделку в отношении требования, которое на момент ее совершения не существует. Хотя воля сторон на переход требования выражается в момент заключения сделки, и именно в этот момент считается завершенным ее фактический состав, желаемый сторонами правовой эффект реализуется только с наступлением условия права – возникновением у цедента права распорядиться уступаемым требованием.

#### **Список литературы:**

1. Brox H., Walker W.-D. Allgemeiner Teil des BGB. 37 Aufl. – München, Verlag F. Vahlen, 2013.
2. Власова А. В. Распоряжение вещью и распоряжение правом собственности на вещь [текст] / А.В. Власова // Очерки по торговому праву: Выпуск 16. Ярославль: Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова, 2009.
3. Грачев В.В. Передача проданной вещи с оговоркой о сохранении права собственности за продавцом [текст] / В.В. Грачев // Сборник научных статей в честь 60-летия Е. А. Крашенинникова. Ярославль, 2011.
4. Крашенинников Е.А. Основные вопросы уступки требования [текст] / Е.А. Крашенинников // Очерки по торговому праву. Сборник научных трудов. Вып. 6. Ярославль: Изд-во Яросл. ун-та, 1999.
5. Крашенинников Е.А. Распорядительные сделки [текст] / Е.А. Крашенинников // Сборник статей памяти М.М. Агаркова. Сборник научных трудов. Ярославль: ЯрГУ, 2007.
6. Крашенинников Е. А. Правовое положение сторон отлагательно обусловленной сделки во время состояния подвешенности [текст] / Е.А. Крашенинников // Очерки по торговому праву. Вып. 12. Ярославль, 2005.

## ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ ФИНАНСОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РАЗРЕЗЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

**Мамонова Ю. А.**, доцент кафедры конституционного и административного права факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат юридических наук.

**Дьяков В.**, магистрант факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

### Аннотация

Институт юридической ответственности предусматривает в своём составе множество функций, таких как превентивная, компенсаторная и другие. В рамках финансового права, эти функции реализуются через механизм «двойной ответственности». Данная статья посвящена мерам наказания, результатом которых является компенсирование вреда, причинённого финансовой системе России вследствие совершения противоправных деяний.

### Ключевые слова

Экономическая безопасность, ответственность, финансовые правонарушения

### Abstract

The Institution of legal responsibility implies various functions, such as preventive, compensatory, and other. Within the financial law, these functions are implemented through the mechanism of «double liability». This article deals with the penalties that result in compensation of the harm caused to the financial system of Russia due to unlawful acts.

### Keywords

Economic security, responsibility, financial offences

В теории множества общественных наук утверждается, что жизнедеятельность современного государства базируется на четырёх сферах: политике, культуре, социальной среде и экономике. По вопросу о том, какая из этих сфер в государстве имеет первенство, возникает множество дискуссий: при этом очевиден тот факт, что все четыре сектора государственной деятельности обязательно должны существовать и охраняться. Экономическая безопасность в данном случае не является исключением – в истории Российской Федерации ей уделялось особое внимание.

Подтверждением этого факта служит принятие в 1996 году Указа Президента РФ № 608 «О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (основных положениях)»<sup>1</sup>. В данном указе установлено, что объектами экономической безопасности Российской Федерации являются личность, общество, государство и основные элементы экономической системы, включая систему институциональных отношений при государственном регулировании экономической деятельности.

При этом регламентируются критерии и параметры состояния экономики, отвечающие требованиям экономической безопасности Российской Федерации. Среди них значится создание экономических и правовых условий, исключающих криминализацию общества и всех сфер хозяйственной и финансовой деятельности, захват криминальными структурами производственных и финансовых институтов. Таким образом, одной из приоритетных задач государства в сфере экономической безопасности является борьба с финансовыми правонарушениями.

Однако, рассматриваемый нормативный правовой акт утратил юридическую силу 13 мая 2017 года в связи с принятием Указа Президента РФ №208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года»<sup>2</sup>.

Обновленный документ значительно отличается от ранее действовавшей стратегии – в частности, были сформулированы вызовы и угрозы экономической безопасности Российской Федерации, а также большое внимание уделено внешнеэкономическим факторам воздействия на экономику (что, в целом, похоже на структуру Военной доктрины Российской Федерации). Однако, в то же время видоизменились положения, касающиеся основных характеристик экономической безопасности Российской Федерации.

В Указе Президента №208 дано определение «экономической безопасности» - состояние защищенности национальной экономики от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются экономический суверенитет страны, единство ее экономического пространства, условия для реализации стратегических национальных

---

1 Указ Президента РФ от 29.04.1996 № 608 «О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 18. Ст. 2117.

2 Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 20. Ст. 2902.



приоритетов Российской Федерации. При этом, объект охраны сформулирован абстрактно и категории «личность», «общество», «государство» не употребляются.

В это же время стратегией экономической безопасности предусмотрены цели государственной политики, в числе которых упоминается недопущение избирательного правоприменения в отношении субъектов предпринимательской деятельности, профилактика, предупреждение и предотвращение рейдерских захватов, иных преступных и противоправных действий в хозяйственно-финансовой сфере. Таким образом, как и в стратегии экономической безопасности 1996 года, обновлённый документ также нацелен на противодействие финансовым правонарушениям.

Исходя из теории юридической науки, необходимо заметить, что одной из основных форм профилактики неправомерного поведения является установление соответствующей юридической ответственности. В отрасли финансового права данный инструмент воздействия на общественные отношения имеет многостороннюю форму и более объёмное (по сравнению с некоторыми другими отраслями права) содержание.

Речь идёт о том, что финансово-правовая ответственность включает в себя несколько самостоятельных ответвлений. Это объясняется, прежде всего, сложностью и многогранностью совокупности финансовых правоотношений: к ним относят и налоговые правоотношения, и бюджетные, и правоотношения, связанные с банковской деятельностью и другие.<sup>1</sup> Очевидным становится, что для каждой из групп этих правоотношений законодательством Российской Федерации предусмотрена своя юридическая ответственность. В связи с этим возникает необходимость определять взаимосвязь финансово-правовой ответственности с экономической безопасностью РФ через отдельные институты.

Как известно, основу средств бюджета, позволяющую функционировать любому государству, составляют налоги и сборы. Таким образом, нарушения в сфере налогового законодательства наносят значительный вред экономической безопасности Российской Федерации. Налоговое законодательство достаточно подробно регламентирует вышеназванные юридические факты и инструменты ответственности за нарушения в сфере налогов и сборов. В качестве основания для привлечения к налоговой ответственности указывается совершение нало-

<sup>1</sup> Яковлев, А. А. Виды финансовых правонарушений // Тенденции науки и образования в современном мире. 2015. № 9 (9). С. 75-78.

гового правонарушения (ст. 106 НК РФ). Налоговое правонарушение имеет свой состав, имеет формы вины и отдельно регламентированные санкции. Налоговый кодекс Российской Федерации<sup>1</sup> содержит более 20 составов налоговых правонарушений, указанных в главах 16 и 18 Кодекса, за которые устанавливается единая форма ответственности в виде денежного штрафа. Размеры штрафа определяются конкретными статьями НК РФ, и в этом плане законодатель справедливо не установил высшую планку суммы денежного взыскания с правонарушителя. Это объясняется тем, что в некоторых составах налоговых правонарушений размер штрафа находится в прямой зависимости от причинённого вреда, например, за неисполнение банком решений налоговых органов и др.

Следовательно, исполняется принцип соразмерности и справедливости при назначении финансовой ответственности, а именно компенсируется вред, нанесённый финансовой системе государства. Кроме того, Налоговый кодекс в статье 108 утверждает, что применение налоговых санкций не отменяет привлечения субъектов к административной, уголовной и другим видам ответственности, что также позволяет эффективно компенсировать последствия причинённого вреда.

Не менее востребованным институтом правового регулирования является бюджетная ответственность, основные положения которой регламентируются гл. 28 Бюджетного кодекса РФ<sup>2</sup>. Именно бюджетная система является «кровеносной системой» экономики в государстве, поэтому её стабильная и безотказная работа является залогом безопасности в стране.

В качестве бюджетного правонарушения законодатель рассматривает несоблюдение порядка бюджетного процесса, например, нецелевое использование бюджетных средств, неисполнение обязательств по бюджету и другие.

Санкциями по отношению к рассматриваемым бюджетным правонарушениям являются следующие виды наказаний: передача полномочий по исполнению бюджета на другое лицо, беспорное взыскание средств, беспорное взыскание пеней либо приостановление предоставления межбюджетных трансфертов.

---

1 Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 №146-ФЗ // Собрание законодательства РФ. № 31. 1998. Ст. 3824.

2 Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

При этом, Бюджетный кодекс, как и Налоговый кодекс реализует компенсационные меры ответственности, вводя отсылочную норму к федеральному законодательству, устанавливающему дополнительную ответственность за совершённые правонарушения<sup>1</sup>. Этой ответственностью может быть как административная, так и уголовная.

Однако, несмотря на внешнее единство и целостность системы ответственности за финансовые правонарушения, встаёт несколько полярных вопросов.

Например, как упоминалось выше, Налоговый и Бюджетный кодекс не запрещает применение дополнительных мер ответственности, указанных в соответствии с законодательством Российской Федерации. Не нарушает ли данный механизм правового регулирования принцип единичной ответственности за совершённое правонарушение? Иными словами, не будет ли одно и то же лицо дважды будет наказано за одно деяние? В юридической доктрине он задавался неоднократно.

Ответ на этот вопрос кроется в теории юридической ответственности. Прежде всего, необходимо понимать, что наказания следуют за два правонарушения – административное и финансовое. Несмотря на то, что юридический факт был совершён в единичном проявлении, по своей структуре были совершены два состава. В частности, различается объект посягательства: административные правоотношения завязаны на правоотношениях субъектов с государством, в финансовых правоотношениях объектом являются финансы в своём материальном проявлении.

Однако, у данной модели юридической ответственности есть и обратная сторона проблемы. В частности, она проявляется при изучении Федерального закона от 07.08.2001 №115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»<sup>2</sup>. В данном нормативно-правовом акте также установлена двойная модель ответственности: в тексте закона указано, что кредитные организации, нарушающие законодательство о легализации, могут быть лишены лицензии в порядке её отзыва, а также подвергнуты административной, гражданской или уголовной ответственности.

---

1 Коростина Ю.В., Калашникова Е.Б. Финансово-правовая ответственность как разновидность юридической ответственности // Апробация. 2014. №5.

2 Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма // Собрание законодательства РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3418.

Например, согласно ч.1.1 ст. 15.27 КоАП РФ, кредитная организация за совершение правонарушения в сфере противодействия отмыванию денежных средств может получить предупреждение или денежный штраф. При этом, как упоминалось выше, у этой же кредитной организации может быть отозвана лицензия. Исходя из юридической техники, Федеральный закон 115-ФЗ является первичной нормой и упоминание КоАП РФ идёт лишь в качестве отсылки. Из этого следует, что предупреждение или денежный штраф налагаются на уже лишённую лицензии кредитную организацию.

Поскольку организация, лишённая лицензии на осуществление конкретного вида деятельности прекращает своё существование, то наложение предупреждения, как превентивной нормы является как минимум нелогичным. Такой же вывод можно сделать и в отношении наложения денежного штрафа.

При этом, несогласованность наказаний по их видам и размерам проявляется не только в сфере противодействия легализации преступных доходов, но и в сфере страхования и других, связанных с финансовым законодательством, сферах.

Подводя итог, стоит сказать, что в целях обеспечения экономической безопасности Российской Федерации законодательством предусмотрена двойная модель ответственности за финансовые нарушения. Первая часть санкций (установленная в специальных нормах) направлена на устранение нарушений финансовой системы и компенсацию причинённого вреда, а вторая (в виде административной, уголовной ответственности) направлена на установление правопорядка и регулирования отношений между субъектами и государством.

Данная модель имеет ряд плюсов – полностью компенсируется вред, нанесённый экономической системе государства, финансовые правоотношения с помощью некоторых санкций возвращаются в исходное правомерное состояние, а также осуществляется профилактика подобных нарушений. Однако, при этом, ряд законодательных норм об ответственности за финансовые правонарушения противоречит законам логики, либо общеправовым принципам соразмерности, справедливости или разумности наказания. В связи с этим, представляется необходимой конкретная работа законодателя по устранению противоречий и приведения финансовых и юридических санкций в соответствие друг другу. Ведь именно инструменты ответственности

позволяют сохранять устойчивость финансовой системы государства, и как следствие его экономической безопасности.

**Список литературы:**

1. Коростина Ю.В., Калашникова Е.Б. Финансово-правовая ответственность как разновидность юридической ответственности // Апробация. 2014. №5.
2. Яковлев, А. А. Виды финансовых правонарушений // Тенденции науки и образования в современном мире. – 2015. – № 9 (9). – С. 75-78.

## ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ: МЕТОДЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ

**Мамонова Ю. А.**, доцент кафедры конституционного и административного права факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат юридических наук, доцент

**Халдеева Е. С.**, магистрант факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

### Аннотация

Статья посвящена проблеме неэффективности государственного финансового контроля в Российской Федерации. Обращая внимание на разграничение категорий «нецелевого» и «неэффективного» использования финансовых ресурсов, автором анализируются уже существующие и предлагаются новые методы повышения эффективности государственного финансового контроля.

### Ключевые слова

Государственный финансовый контроль, нецелевое использование, государственные закупки, методы повышения эффективности

### Abstract

The article is devoted to the problem of the ineffectiveness of the state financial control in the Russian Federation. Paying attention to the delineation of the categories of «inappropriate» and «inefficient» use of financial resources, the author analyzes the existing and propose new techniques to improve the efficiency of state financial control.

### Keywords

State financial control, misuse, public procurement, methods of increasing the efficiency

В условиях рыночной экономики достижение стоящих перед государством стратегических целей и задач непосредственно связано с осуществлением им эффективной финансовой деятельности. Двойственная природа финансов выражается не только в распределении денежных фондов в конкретные сферы общественной жизни, но и проявляется в необходимости проведения качественного контроля за обеспечением законности и целесообразности действий в финансово-бюджетной сфере.

Осуществляя внешний и внутренний, предварительный и последующий финансовый контроль, государственные и муниципальные

органы сталкиваются с фактами нецелевого и неэффективного использования денежных фондов, о чем свидетельствует «Отчет о работе Счетной Палаты РФ за 2015 год»<sup>1</sup>, согласно которому 3,7 млрд. руб. были использованы не по целевому назначению, а 81,2 млрд. руб. неэффективно.

Важно отметить, несмотря на то, что в обоих случаях негативным последствием является недостижение запланированной цели, на которую выделялись государственные денежные средства, следует разграничивать проблемы «нецелевого» и «неэффективного» использования финансовых ресурсов.

В соответствии со ст. 306.4 Бюджетного кодекса РФ<sup>2</sup> под «нецелевым использованием бюджетных средств» понимается направление денежных фондов для целей, в части или полностью не соответствующих целям, закрепленным в законе или ином акте, являющимся правовым основанием предоставления данных средств.

Под «неэффективностью», в свою очередь, подразумевается предоставление бюджетных средств на необходимые и установленные цели, однако без получения ожидаемого результата. Согласно статистике выявленных нарушений значительные финансовые ресурсы государственные органы расходуют именно неэффективно.

В частности, в 2014 году на строительство здания для Тамбовского суда из федерального бюджета было направлено 310 миллионов рублей, однако до настоящего момента здание не только не используется, но и продолжает числиться как объект незавершенного строительства. С 2012 года на создание программ для сопровождения современными информационными технологиями таможенного дела и введение в эксплуатацию интегрированных компонентов Единой автоматизированной информационной системы было выделено финансирование в размере 733,3 миллионов рублей, но до сегодняшнего времени технологии не внедрены<sup>3</sup>.

Для предотвращения подобных ситуаций необходимо проводить меры по улучшению финансового контроля. Исследуя методы повышения эффективности финансового контроля, стоит отметить, что за

1 См.: Отчет о работе Счетной Палаты РФ за 2015 год // [Электронный ресурс]. URL: <http://audit.gov.ru/upload/uf/483/4830aed0a9653b4c89e0ed73badbe861.pdf>. (Дата обращения: 01.07.2017).

2 См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 29.06.2017) //Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

3 См.: Бюллетень Счетной Палаты РФ № 6 // [Электронный ресурс]. URL: [http://www.ach.gov.ru/press\\_center/news/22179](http://www.ach.gov.ru/press_center/news/22179). (Дата обращения: 01.07.2017).

последнее время были внесены некоторые поправки в законодательство, а также проведены иные мероприятия, способствующие улучшению качества финансового контроля.

Так, Бюджетный кодекс РФ Законом от 29 декабря 2015 г.<sup>1</sup> уточнил объекты государственного и муниципального контроля, предусмотренных в ст.266.1 БК РФ, добавив: достижение финансовыми органами показателей результативности использования указанных средств, соответствующих конкретным целевым показателям; порядок и условия размещения средств бюджета в ценные бумаги юридических лиц.

Внешний государственный или муниципальный финансовый контроль дополнился проведением анализа и мониторинга в ходе осуществления уполномоченными органами контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

В июле 2016 г. Бюджетный кодекс РФ закрепил, что осуществление внутреннего финансового контроля подтверждено определенным стандартом, которые закрепляются на федеральном, региональном и местном уровне. В частности, в Нижегородской области данный стандарт уже был разработан и утвержден<sup>2</sup>.

Данные изменения в бюджетное законодательство, на наш взгляд, позволят улучшить качество как внешнего, так и внутреннего финансового контроля. Поправка в ст.266.1 БК РФ относительно достижения финансовыми органами показателей результативности использования выделенных средств из соответствующего бюджета представляется необходимым механизмом для обеспечения эффективности направленных финансовых ресурсов.

Несмотря на установленные методы воздействия на повышение эффективности государственного финансового контроля, нарушения в бюджетной сфере являются распространенным явлением, что подтверждается сведениями «Отчета о работе Счетной Палаты РФ за 2016 год»<sup>3</sup>, согласно которым наибольший удельный вес в общем объеме

---

1 См.: Федеральный закон РФ от 29 декабря 2015 г. № 406-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» //Собрание законодательства РФ. 2016. №1 (часть I). Ст. 26.

2 Приказ Министерства финансов Нижегородской области от 09.09.2016 г. № 169 «Об утверждении стандартов осуществления внутреннего государственного финансового контроля» // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW187&n=142137&dst=100228#0>. (Дата обращения: 01.07.2017).

3 См.: Отчет о работе Счетной Палаты РФ за 2016 год // [Электронный ресурс]. URL: [http://audit.gov.ru/activities/annual\\_report/896/](http://audit.gov.ru/activities/annual_report/896/). (Дата обращения: 01.07.2017).



выявленных нарушений приходится на нарушения при формировании и исполнении бюджетов, осуществлении государственных (муниципальных) закупок и ведении бухгалтерского учета.

Какие еще методы повышения эффективности финансового контроля следует предпринять для предупреждения нарушений бюджетного законодательства?

Во-первых, непосредственно реализовывать на практике правовые предписания бюджетного законодательства. Многие механизмы, в т.ч. недавно установленные, позволяют избежать бюджетных нарушений при исполнении распорядителями средств своих полномочий по целенаправленному использованию финансовых ресурсов.

В частности, важным аспектом соблюдения законности и соблюдения бюджетно-правовых норм является тесное сотрудничество органов финансового контроля и Генеральной прокуратуры с иными правоохранительными органами в целях осуществления проверки в отношении лиц, совершивших бюджетные нарушения.

Одним из иллюстрирующих примеров подобного взаимодействия являются выявленные нарушения ФГБУ культуры «Государственный Эрмитаж». Так, Эрмитажем в 2015 году были заключены два договора на выполнение работ и услуг, расторгнутых впоследствии по причине невыполнения работ. При этом в течение двух месяцев после их расторжения на тот же вид и объем работ Эрмитажем заключены новые договоры с иными подрядчиками с увеличением стоимости работ на общую сумму более 1 миллиона рублей, что содержит признаки коррупционных рисков. По данному факту прокуратурой г. Санкт-Петербурга генеральному директору Эрмитажа 15 июля 2016 года внесено представление об устранении нарушений бюджетного законодательства и законодательства о закупках с требованием о привлечении виновных лиц к дисциплинарной ответственности. Два должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

Во-вторых, проблема нарушений, связанных с государственными закупками, также остается актуальной и в настоящее время. Первые шаги, направленные на закрепление более открытой и конкурентной процедуры проведения закупок сделаны еще в 2013 году, когда на смену ФЗ № 94-ФЗ<sup>1</sup> вступил в силу ФЗ № 44-ФЗ «О контрактной системе в

1 Федеральный закон РФ от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» № 94-ФЗ (утратил силу) //Собрание законодательства РФ. 25.07.2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105.

сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>1</sup>.

Однако, данный нормативно-правовой акт содержит определенные законодательные пробелы, как юридической техники, так и неполного описания некоторых процедур, в связи с чем, кажутся обоснованными следующие поправки: подробное урегулирование процедуры закупки у единственного поставщика, а также в целях избегания дорогостоящих и необоснованных закупок - разработка критериев при планировании закупок.

В-третьих, представляется необходимым составление нормативно-правового акта, систематизирующего структуру органов финансового контроля и их полномочия, т.к. в связи с постоянными изменениями законодательства, упразднением одних органов и передачей их полномочий другим государственным органам возникают определенные сложности для правоприменителя.

Таким образом, можно сделать вывод, что, с одной стороны, последние изменения законодательства позволяют улучшить качество финансового контроля, так, к данным нововведениям можно отнести уточнение объектов финансового контроля, проведение мониторинга и анализа контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, утверждение стандартов при осуществлении внутреннего финансового контроля.

С другой стороны, остаются законодательные пробелы в сфере государственных и муниципальных закупок, неунифицированная и постоянно изменяющаяся структура органов государственного финансового контроля, реализация не в полной мере уже существующих механизмов бюджетного законодательства - именно в данных направлениях, на наш взгляд, необходимо совершенствовать правовое регулирование с целью повышения эффективности финансового контроля.

---

1 Федеральный закон РФ от 05 апреля 2013 г. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» № 44-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 08.04.2013. № 14. Ст. 1652.

**НАРОД И ВЛАСТЬ  
В ИСТОРИИ РОССИИ  
И НИЖЕГОРОДСКОГО КРАЯ**

## НИЖЕГОРОДСКИЕ ЛЮБИТЕЛИ ФИЗИКИ И АСТРОНОМИИ

**Галай Н.Н.**, нижегородский краевед.

### Аннотация

Статья посвящена деятельности Кружок Любителей Физики и Астрономии в Нижнем Новгороде с конца XIX века до начала 2000-х гг. Показана история создания этого Кружка, роль нижегородского общества и властных органов в его создании, становлении и функционировании в течение более 100 лет.

### Ключевые слова

Кружок Любителей Физики и Астрономии, Нижний Новгород, научное общество, солнечное затмение

### Abstract

The article is devoted to the activity of the Circle of Enthusiasts of Physics and Astronomy in Nizhny Novgorod from the end of XIX century to the beginning of the 2000s. The history of creation of the Circle, the role of the Nizhny Novgorod society and government bodies in, establishing, creating and functioning for more than 100 years is shown.

### Keywords

Circle of Enthusiasts of Physics and Astronomy, Nizhny Novgorod, научное общество, solar Eclipse

*Энтузиастам науки и 130-летию  
Кружка любителей физики и астрономии  
посвящается*

Давно известно, что любое мероприятие может быть успешным и долговременным, если оно не только дает пользу государству, но и государство заинтересовано в его существовании и развитии. При выполнении этих условий оно может рассчитывать на помощь и поддержку определенных структур власти. Таким мероприятием, зародившимся в конце XIX века в Нижнем Новгороде, стал Кружок Любителей Физики и Астрономии (КЛФА).

Интерес населения России к астрономии развивали выдающиеся учёные XIX века: в Москве - Ф.А.Бредихин, в северной столице – В.Я. Струве, в Казане – наш земляк Н.И. Лобачевский. Они начали читать публичные лекции практически в одно время. Естественно, что Нижний Новгород не мог быть в стороне от таких событий<sup>1</sup>.

Нижегородцы были всегда не только любознательны, но и деятельны. Мобильно реагировали на неординарные события и явления.

1 см. Луцкий В.К. История астрономических общественных организации в СССР. М. 1982.

Одним из таких явлений в конце XIX века стало полное солнечное затмение, конус которого накрывал центрально-европейскую часть России на расстоянии 221 км. Интересно, что многие губернии, в которых можно было наблюдать полное или частичное затмение солнца, напечатали «Извещения», которые предупреждали население об этом явлении природы и сообщали, как, где и почему его лучше наблюдать. Например, в Тобольске в таком извещении разъяснялось, что представляет собой затмение и как оно будет проходить 7 августа 1887 года. На тему затмения для простой публики была даже издана подробная брошюра «О солнечном затмении 7 августа 1887 года».

Ось конуса проходила через небольшой городок Юрьевец Костромской губернии, расположенный в 154 км от Нижнего Новгорода, где и можно было полностью наблюдать это редкое явление природы. Многие российские ученые, астрономы, физики, преподаватели и учителя различных учебных заведений городов России, одним словом, всё любознательное население готовилось к этому событию и постепенно съезжалось в Кострому.

Известный ученый-химик Дмитрий Иванович Менделеев, которому в то время было 53 года, планировал наблюдать солнечное затмение в Клину под Москвой. Он поднялся в одиночку на воздушном шаре на высоту 3000 метров. В день затмения он пролетел на воздушном шаре «Русский» 100 км за 2 часа 30 минут, постоянно ведя наблюдения. (Этот поступок ученого произвел такое впечатление на россиян, что в 1960 году другой ученый - доктор технических наук, профессор Георгий Покровский написал картину «Менделеев на воздушном шаре во время солнечного затмения».) Прощаясь с друзьями перед полетом Дмитрий Иванович пошутил: «Я не боюсь летать. Я боюсь того, что при спуске мужики примут меня за черта и побьют». За свой подвиг Д.И. Менделеев был награжден специальной медалью.

Известно, что кроме ученого-химика, это затмение наблюдала специальная экспедиция Московского университета с участием известных астрономов А.А. Белопольского (1854–1934) и П.К. Штернберга (1865–1920), которая прибыла для этих целей в Юрьевец.

Собирался присутствовать в Юрьевце и В.Г.Короленко с тем, чтобы потом подробно описать, как проходило это интересное явление природы и реакцию разных групп населения на него.

В такой ситуации нижегородцы не могли оставаться в стороне от этого незаурядного события, которое им преподносила природа. Они

наняли четыре (!) парохода, на которых отправились вверх по Волге в Юрьевец<sup>1</sup>. Среди них были, в основном, преподаватели гимназий, дворянского института и даже уважаемый нижегородский нотариус. Посмотреть на редкое природное явление отправился и почтенный попечитель Нижегородского дворянского института Платон Александрович Демидов.

Зафиксировать уникальное событие вместе со своей фотографической аппаратурой поспешил и известный нижегородский фотограф А.О.Карелин с сыном А.А.Карелиным (*в дальнейшем они стали активными членами Кружка - Н.Г.*). На одном из пароходов был и В.Г.Короленко, проживающий в то время в Нижнем Новгороде.

Желающих посмотреть полное солнечное затмение среди жителей других губерний, видимо, тоже было немало. Вот какую картину происходящего дает В.Г.Короленко в своем очерке «На затмении», описывая этот «наплыв» россиян: «Небольшая комната на пристани полна. Сонные, усталые и как будто чем-то огорченные пассажиры все прибывают. Снаружи, вместе с ветром, в лицо веет отсырью, и по временам моросит. Пробирает озноб».

В таких, далеко не комфортных, условиях нижегородцы вместе с другими россиянами ждали полного солнечного затмения 7 августа (по ст. стилю) 1887 года. С приближением времени затмения собравшихся становилось все больше, а их голоса - тише. Приехавших «остроумов» и «астроломов», по выражению населения Юрьевца, местные жители не жаловали. «Шутка ли, господь знамение посылает, а они в небо трубами», — говорил один из героев очерка. Спустя более ста двадцати лет, 1 августа 2008 года полное солнечное затмение на территории нашей страны наблюдали не только профессиональные астрономы, но и десятки тысяч непрофессиональных «остроумов» и «астроломов».

Наступление происходящего и само зрелище Короленко подробно описывает в своем очерке «На затмении». «...Вдруг раздается звонкий удар маятника метронома. ... Тишина. Кое-где слышно неровное, тяжелое дыхание, на фоне напряженного молчания метроном отбивает секунды металлическим звоном» В темнеющем небе исчезла последняя искра света. Она как-то порывисто, будто вырвавшись с усилием из-за темной заслонки, сверкнула еще золотым брызгом, и погасла. И вместе с этим пролилась на землю густая тьма. Я уловил мгновение,

<sup>1</sup> Следует заметить, что население города к 1890 году насчитывало немногим более 70 тысяч человек, а количество дворов не достигало 9000.

когда среди сумрака набежала полная тень. Она появилась на юге и, точно громадное покрывало, быстро пролетела по горам, по реке, по полям, обмахнув все небесное пространство, укутала нас и в одно мгновение сомкнулась на севере... Круглое, темное, враждебное тело, точно паук, впилося в яркое солнце, и они несутся вместе в заоблачной вышине... Я стоял теперь внизу, на береговой отмели, и оглянулся на толпу. В ней царило гробовое молчание. ... Прошло не более пятнадцати секунд. Все мы стояли вместе, подняв глаза кверху, туда, где все еще продолжалась молчаливая борьба света и тьмы, как вдруг вверху, с правой стороны, вспыхнула искорка, и сразу лица моих собеседников осветились. Так же внезапно, как прежде, он набежал на нас, мрак убегает теперь к северу. Темное покрывало взметнулось гигантским взмахом в беспредельных пространствах, пробежало по волнистым очертаниям облаков и исчезло».

Зрелище произвело на некоторых нижегородцев такое впечатление, что на обратном пути они, собравшись на пароходе «Эолина» общества «Самолет», решили учредить в Нижнем Новгороде кружок любителей физики и астрономии.

Под воздействием появившейся привлекательной и перспективной идеи, был разработан проект устава и осенью того же года по заведенному порядку представлен на утверждение правительства. Спустя год, «в 7-й день августа 1888 года, Государь Император, по положению комитета г.г. Министров, Высочайше соизволил на утверждение ученого общества под названием «Нижегородский кружок любителей физики и астрономии» с предоставлением Министру Народного Просвещения права утвердить Устав названного общества»<sup>1</sup>.

24 августа 1888 г. за № 8581 попечитель Московского учебного округа, которому были переданы для рассмотрения учредительские бумаги, «уведомил почетного попечителя Нижегородского Дворянского Института Императора Александра II –го и препроводил, в копии, статс-секретарем Деляновым ... устав Нижегородского кружка любителей физики и астрономии».

Особого внимания заслуживает тот факт, что Кружок изначально рассматривался в качестве ученого общества. К тому же, это было первое такое научное общество на территории России конца XIX века, которое, согласно ч. I § 1 Устава Кружка «... имеет целью содействовать раз-

<sup>1</sup> Первый отчет нижегородского кружка любителей физики и астрономии, с 23 октября 1888года по 1 марта 1889 года. Нижний Новгород. 1890. С. 1.

витию астрономических, физических и всех относящихся к ним знаний. Кружок состоит в ведении Министерства Народного Просвещения».

4 октября 1888 года состоялось собрание учредителей Кружка, на котором присутствовали Демидов, Познанский, Рождественский, Шадрин, Саблин, Костырко-Стоцкий, Щербаков, Малинин, Карелины, Лашманов, Григорьев, Шенрок, Корш, Гутовский, Фишер, Эйнгорн, Батеньков. Баулин, Стратилатов, Венедиктов, Вучетич, Кутлубицкий, Зевеке, Лебедев и Фадеев.

Председательствовал Демидов, который и зачитал устав Кружка. Затем было выбрано первое Правление Кружка. Туда вошли Иван Иванович Шеврок, Сергей Васильевич Щербаков, Николай Николаевич Костырко-Стоцкий, Андрей Осипович Карелин, Владимир Николаевич Гутовский. Членами ревизионной комиссии стали Аполлон Иванович Саблин, Василий Дмитриевич Шадрин и Андрей Андреевич Карелин. В кандидаты членов правления избрали Владимира Владиславовича Янковского, а в кандидаты ревизионной комиссии - Василия Ивановича Калашникова. Председателем кружка был избран почтенный попечитель Нижегородского дворянского института Платон Александрович Демидов. Товарищем Председателя стал Всеволод Васильевич Малинин, преподаватель того же института. Любопытно, что выборы проходили «баллотировкою записками и шарами». Правлению разрешалось вести предварительный прием желающих принять участие в работе Кружка (окончательно вопрос решался на общем собрании), а также в целях реализации ч. I § 1 Устава печатать протоколы собраний Кружка в «Нижегородских губернских ведомостях» и получать брошюрованные их оттиски в необходимом количестве.

Произошедшее полное солнечное затмение пробудило такой большой интерес к деятельности вновь созданного Кружка, что предводитель дворянства И.С. Зыбин предложил для его работы одну из комнат Дворянского Собрания, что и было учредителями с благодарностью принято. Кроме того, собрание учредителей единодушно постановило просить «г. губернского предводителя дворянства Ипполита Сергеевича Зыбина и супругу его Надежду Александровну Зыбину принять звание почетных членов кружка»<sup>1</sup>. Звания почетного члена Кружка за подготовку и проведение работ по его созданию удостоился и Платон Александрович Демидов.

---

1 Там же. С. 10



О важности создания Клуба говорит обстановка, в которой было заявлено о его открытии. На первое расширенное заседание Клуба 23 октября 1888 года, состоявшегося в торжественной обстановке зала Дворянского Собрания пришло 150 человек – членов Клуба, почетных членов и просто посетителей. Собрание открылось молебном, «который удостоил служить Преосвященнейший Модест, Епископ Нижегородский и Арзамасский, в сослужении четырех священников и четырех диаконов, при пении хора воспитанников Нижегородского Дворянского Института Императора Александра II-го».

На это знаменательное событие были приглашены светские власти, духовенство, нижегородская интеллигенция и просто желающие быть в курсе развития науки. П.А. Демидов понимал, что для успешной работы общества необходима будет поддержка местных властей, и, не исключено, что поэтому его будущая деятельность планировалась с учетом «взаимной полезности» Клуба и власти. Это косвенно отразилось и в последующей за торжественной частью речи председателя правления П.А. Демидова, который огласил собравшимся цели и задачи Клуба. Основное направление он видел не только в наблюдении за развитием науки, но в ее изучении и способствовании распространению этих знаний среди образованных людей с пользой для отечества и, в частности, для Нижнего Новгорода. Отмечалось, что средствами их реализации будут:

1. чтения, научные собрания, публичные лекции;
2. распространение теоретических и практических сведений посредством периодических и других изданий;
3. устройство в Нижнем Новгороде обсерватории, физического кабинета, музея, фотографической лаборатории и библиотеки;
4. содействие к приобретению отдельными лицами астрономических инструментов и книг .

Речь председателя Клуба не потеряла актуальности и в наше время. чего только стоят его слова о значении знаний: «...знание – это нравственное солнце разумного существа, - живет его внутренний мир, его духовные силы и вызывает к деятельности его способности». «Нет другой науки, которая удовлетворяла бы духовному мирозерцанию человека на столько, насколько удовлетворяет этой потребности астрономия: она знакомит нас с отдаленными мирами, с вечными и точными законами их движений, с порядком всего творения, с ве-

личием Творца. Знание возбуждает нравственную энергию, дает полет мысли, двигает человечество по пути прогресса; - астрономия расширяет человеческий кругозор почти до бесконечности, указывает человеческой мысли путь, не имеющий предела и дает возможность проникнуть в такие отдаленные миры, познакомиться воочию с такими дивными и величественными картинами вселенной, которых без нея были бы для нас не досягаемы; - астрономия объясняет нам многие видимые явления нашей земной природы, принимаемые человечеством, без знания ее, за явления сверхестественные, необъяснимые; - астрономия главным образом и ранее всех наук, дала толчок к духовному развитию человечества».

Предполагалось, что в первое время Кружок будет работать в режиме проведения собраний, бесед и публичных лекций. В дальнейшем, при содействии городского самоуправления, планировалось обустройство астрономической обсерватории. Интересно, что Платон Александрович на этом же собрании «предоставил в распоряжение Правления свою астрономическую трубу, принадлежащую ранее Казанскому профессору астрономии М.А.Ковальскому»<sup>1</sup>.

С целью заинтересовать государство в деятельности Кружка, его почетными членами были избраны известные в России и за рубежом деятели науки, среди которых были астрономы Ф.А.Бредихин, А.А.Белопольский, П.К. Штернберг, С.П.Глазенап, В.К.Цесарский, С.П.Костинский, С.А.Баклунд, М.Ф.Хондриков, Д.И.Дубяго и не астрономы Т.Н.Лебедь, Н.Е.Жуковский, Н.А.Умов, Д.И.Менделеев, А.П.Карпинский, В.А.Стеклов, а также знаменитый французский популяризатор астрономии К.Фламарион. В разное время с кружком сотрудничал К.Э.Циолковский, который присылал свои материалы и доклады, и А.М.Горький, друживший с С.В.Щербаковым.

Следует заметить, что интерес Нижегородской интеллигенции к естественным знаниям появился задолго до создания КЛФА и связан он отчасти с именем отца В.И.Ленина – Ильёй Николаевичем Ульяновым, который увлекался астрономией ещё будучи студентом физико-математического факультета Казанского университета. С 1863 года он стал преподавателем физики и математики в Нижегородской мужской гимназии. Уже год спустя он создал первый в городе кабинет физики, ставший своеобразным центром изучения и пропаганды естествен-

1 Нижегородский кружок любителей физики и астрономии, 1888 – 1913. Нижний Новгород, 1913 г. С.2.

ных знаний. Поэтому не случайно, что преподаватели этой гимназии не только стали образующим ядром КЛФА, но и способствовали тому, что со временем (с 1909 г.) Кружок надолго оставался в стенах мужской гимназии (*в настоящее время там располагается педагогический университет им. К.Минина – Н.Г.*).

С первых дней работы Кружок стал взаимодействовать с Императорской Академией Наук, с Варшавским, Казанским, Киевским, Харьковским и Московским университетами, Императорским Русским Географическим Обществом и его отделами. В результате этого сотрудничества члены Кружка получали систематически их издания, а также научные работы Российских и Европейских обсерваторий (астрономических и метеорологических), представляющие большую научную ценность и для специалистов.

Кроме того, Кружок за счёт собственных средств (членские взносы, платные лекции и т.п.) выписывал периодические журналы по физике, астрономии, математике, химии. Значительная часть доходов кружка расходовалась на приобретение специального оборудования для обустройства обсерватории и книг, необходимых для полноценного существования и развития кружка. Все печатные издания и книги позволяли сформировать единственную в Нижнем Новгороде, возможно, и в России того времени, библиотеку со специальным собранием книг по физико-математическим наукам, как на русском, так и на иностранных языках (немецком, французском, английском).

В библиотеке были «книги очень редкие и старинные»<sup>1</sup>. Член Правления Кружка Н.Д. Работнов отмечал, что «библиотека Кружка может считаться богатой».

Но это было уже в начале XX века, а в конце XIX века ещё остро стоял вопрос о помещении для размещения оборудования Кружка, создания обсерватории, обустройства библиотеки, проведения лекций и преподавательской деятельности, а также и места, где бы можно было регулярно проводить собрания. И здесь Кружок имеет первую поддержку от местных властей в лице нижегородского губернского предводителя дворянства - Ипполита Сергеевича Зыбина, благодаря которому Кружок безвозмездно получил во временное пользование одну из комнат Дворянского собрания, а затем «большую залу» для проведения публичных лекций, чтений и собраний членов КЛФА.

---

<sup>1</sup> Там же. С.8

В дальнейшем правление Клуба рассчитывало получить разрешение властей на установку рефлектора в Георгиевской башне Кремля. Кроме того, предполагалось, что городское самоуправление может субсидировать часть средств на приобретение некоторого специализированного оборудования.

Местные власти предложили КЛФА компромисс: они не возражали против передачи Дмитриевской башни, но, ссылаясь на работы по обустройству территории будущей ярмарки, денежную помощь даже не обещали. Дмитриевская башня требовала ремонта, на который у Клуба не было средств, несмотря на всю многогранность его деятельности.

В 1894 год Клуб торжественно отпраздновал столетний юбилей со дня рождения Н.И.Лобачевского. Празднику предшествовали своеобразные исследования корней великого математика. Дело в том, что одни биографы считали его родиной Макарьевский уезд Нижегородской губернии, а другие – Нижний Новгород. Члены Клуба, на основании исследования архивных материалов, установили: родина Лобачевского – Нижний Новгород, одновременно выявили, что математик в детском возрасте почти два года жил в г. Лысково.

В этом же году в Клубе появляется идея ежегодного издания астрономического календаря, которая начала реализовываться с 1895 года. «Русский Астрономический календарь», единственный в России, вышел бесплатным приложением к московскому журналу «Научное обозрение», с которым Клуб тесно сотрудничал. Первоначальная задача Календаря была скромная - «дать краткое руководство к наблюдению неба на 1895 год для обширного круга любителей астрономии»<sup>1</sup>. Однако первый выпуск не удовлетворил членов Клуба из-за большого количества опечаток, «понижающих достоинство книги и подрывающих доверие к самому изданию». Не смотря на финансовую поддержку Министерства народного просвещения, правление КЛФА принимает решение печатать ежегодник в издательстве К.И.Тихомирова (Москва) в виде отдельных книжек. Члены КЛФА очень щепетильно относились к своему научному авторитету, а поэтому, когда издатель запоздал с выпуском Календаря, было решено издавать его полностью самостоятельно, и вскоре он стал давать прибыль. К 1900 году территория распространения астрономического Календаря охватывала не только Рос-

---

1 Там же. С. 10.

сию, но его подписчики были, например, в Болгарии, Франции и др. странах. Польза и необходимость Календаря была столь очевидна, что Министерство Народного Просвещения рекомендовало его для фундаментальных и ученических библиотек, а Главное Управление Военно-Учебных Заведений – в качестве учебного пособия в кадетские корпуса и учебные заведения. Большой интерес к Календарю проявило и Главное Управление Землеустройства и Земледелия. Популярность и точность данных ежегодника была настолько высока, что Кружок за его издание получил на всемирной Парижской выставке 1900 года серебряную медаль.

Деятельность Кружка в новом веке обещала быть интересной и эффективной: в 1899-1906 гг. он был привлечён Министерством Народного Просвещения к разработке и обсуждению программ средней школы по физике, математике, космографии. В 1899-1901 гг. члены Кружка по просьбе местного самоуправления составляли для Нижнего Новгорода «таблицы восхода и захода луны для регулирования городского освещения».

Особо востребована стала деятельность Кружка во время Японской войны, когда по предложению Генерального штаба он составлял лунный календарь «для Манчжурии, изданный потом под названием «Памятка разведчика». Как ни странно, именно в эти годы (1903-1906) деятельность Кружка ослабевает, чему способствовала не только война, но и революционные события 1905 года.

Чтобы выжить, Кружок организывает подготовительные курсы по физике и математике для подготовки гимназистов 7-8 классов к сдаче «экзамена зрелости», а также занятия с лицами, получившими начальное образование и отдельно с теми, кто окончил «городские по положению 1872 года училища». В программу первых входят арифметика, алгебра, геометрия, естествознание, физика, химия и даже такие предметы, как анатомия и физиология человека.

Программа второй группы формировалась с учётом имеющихся у них знаний. Это были первые в России вечерние образовательные курсы для взрослого населения, которые вызвали большой интерес. Уже в первый год на курсы было принято 120 человек, хотя желающих было значительно больше. Для этих целей Городская управа выделила помещения в коммерческом училище и в городском училище им. Императора Александра II. Интересно, что среди учащихся вечерних

курсов были конторщики, приказчики, мастеровые и рабочие разных специальностей.

Одновременно продолжались лекции, с которыми выступал новый Председатель Клуба В.В.Адрианов – дед известного поэта, прозаика, исследователя и художника Ю.А.Адрианова. Лекции читались в Народном Доме Нижнего Новгорода, в Сормово и в Арзамасе. Он также взял на себя обязанность редактировать Календарь. Василий Васильевич Адрианов не только значительное время был редактором Календаря, но в 1919 г. под эгидой Союза потребительских кооперативов Нижегородского района выпустил «Руководство для первоначального ознакомления с небом путём самостоятельных наблюдений»<sup>1</sup>.

Отметив, что в Русской популярной литературе по астрономии отсутствует описание звездного неба, Клуб в 1906 году издает «звёздную карту». Пояснительный текст к ней был написан по просьбе членов Правления КЛФА ассистентом Московской Универсальной Обсерватории П.И. Яшиновым.

В 1910-1913 г.г. Клуб работал каждую неделю. За эти годы были прочитаны (и прослушаны нижегородцами) целые курсы по таким дисциплинам, как термодинамика, электростатика, электродинамика, кинетическая теория газов, теория потенциала, электромагнитная оптика. Это «дало возможность нижегородской интеллигенции разобраться во многих научных открытиях и теориях, так занимающих теоретическую физику». Интересно, что на этих занятиях разбирались вопросы теории относительности Эйнштейна, работы Планка, Гиббса, Лебедева и других. Это всё интересовало нижегородцев в начале прошлого века! Несмотря на всю деятельность Клуба, у него все еще оставалась проблема обустройства полноценной любительской обсерватории. Этот вопрос мог быть решён при поддержке местных властей, но при сложившейся обстановке они пока ничего не могли предложить.

Число членов Клуба в годы его существования колебалось от 150 до 190 человек, но было время, когда количество сокращалось до 44 персон. Однако понаблюдать за звёздным небом, отдельными небесными телами желающих всегда было достаточно. В разное время оно велось из Дворянского собрания (1888-1891 г.г.), из сада Первой Мужской гимназии (1891-1900 г.г.), из сада реального училища (1900-1902 г.г.), а с 1909 года – снова из сада гимназии. Кроме того, Клуб

<sup>1</sup> Руководство для первоначального ознакомления с небом путём самостоятельных наблюдений. Нижний Новгород. 1919.

часто пользовался вышкой, построенной в центре города на одном из высоких зданий того времени, в 1909 году – на крыше Коммерческого училища, а затем до 1918 г. на крыше той же Первой мужской гимназии по ул. Тихоновская, д. 1 (теперь – ул. Ульянова). А иногда - даже с флигеля усадьбы вице-губернатора В.П. Елагина.

События 1917 года Кружок пережил, и даже в 1918 году выпустил юбилейный (к 25-летию) «Русский Астрологический Календарь на 1919 год». Его последние страницы занимал «Отчет о деятельности кружка любителей физики и астрономии с 20 апреля 1917 г. по 18/5 мая 1918 г.»<sup>1</sup>. В этом же году продавалась и «Звёздная карта до 30° южного отклонения» с диаметром 48 см., выпущенная ещё в 1909 году.

С 1919 г. по 1923 г. образовательные курсы для населения не действовали, но когда в 1927 г. была построена Обсерватория, которую и сейчас можно видеть на крыше Педагогического Университета им. Минина, они заработали вновь.

В начале 30-х годов в СССР насчитывались уже десятки подобных кружков. Молодое поколение страны ознакомилось с работами Циолковского и мечтало покорить космос. Количество кружков росло, и в 1933-1934 г.г. все они были объединены во Всесоюзное астрономо-геодезическое общество – ВАГО, которое в 1938 году было передано в ведение АН СССР. Это не только подняло его статус, но и подразумевало определённые интерес и гарантии развития со стороны государства. Уже в 1935 г. Календарь был переименован в «Астрономический календарь - ежегодник» и его приобрести можно было во многих городах страны.

В связи с этими изменениями, нижегородский Кружок был преобразован в «Горьковское краевое астрономо-геодезическое общество» (ГКАГО) на правах отделения ВАГО, а с 1942 г. - в Горьковское отделение ВАГО. С 1928 года по инициативе Б.В. Кураркина, будущего профессора московского университета, стал издаваться биллютенъ «Переменные звёзды». Следует напомнить, что Б.В. Кураркин занимался их исследованием, и его работа представляла большой интерес для астрономов многих стран, где также распространялось это издание. Большинство работ членов Кружка, в который теперь входили также студенты и аспиранты, печатались в нижегородской газете «Краткие астрономические вести».

---

1 Русский Астрологический Календарь на 1919год. Нижний Новгород. 1918. № 1. С.186.

С 1914 по 1934 г. Председателем НКЛФА был Владимир Васильевич Мурашов. Ему досталась наитруднейшая задача – сохранить кружок в годы Первой мировой войны, в февральские и октябрьские события 1917 г., в годы гражданской войны и в период НЭПа. Следует отметить, что с этой проблемой он и члены Кружка блестяще справились.

С 1922 г. началась регулярная работа Кружка, а с 1923 г. стал опять ежегодно выходить Календарь, редактированием которого занимался Г.Г. Горянинов, один из старейших членов Кружка. Несколько позже в структуре НКЛФА был организован свой вычислительный центр во главе с М.А.Касаткиным.

Деятельность Кружка резко сократилась в годы Второй мировой войны, когда многие его члены ушли на фронт. В послевоенные годы, когда в СССР стала развиваться принципиально новая для большинства стран наука космонавтика, неожиданно быстрыми темпами стал расти и тираж Календаря. Если в 1952 г. он составлял порядка 2000 экз., то к концу 70-х годов его тираж увеличился до 80 000 экземпляров.

Этому в немалой степени содействовал тот факт, что в октябре 1957 г. с запуском первого искусственного спутника Земли, при АН СССР была организована Станция оптических наблюдений за искусственным спутником Земли. В работе этой Станции активно участвовали члены Кружка. Об этом периоде деятельности Кружка можно прочесть немало интересных работ. С 1991 г. Кружок вернулся к своему прежнему названию - «Кружок любителей физики и астрономии», а в 1994 г. вышло вновь издание «Русского астрономического календаря».

В советский период Обсерватория органично влилась в физико-математический факультет Педагогического института, где также готовили преподавателей астрономии, которая входила в обязательный набор школьных предметов старших классов. Перед энтузиазмом членов Кружка стоит склонить голову: они делали всё, чтобы быть полезным своему народу. При этом и государство со своей стороны проявляло свою заинтересованность и поддержку. Нижегородские власти дореволюционного и советского периода придерживались общегосударственной тенденции развития всех научных направлений. Кроме того, они были в разные периоды прагматиками и романтиками, что в определенной степени способствовало деятельности Кружка.

После событий 1991 г. романтизм в науке был вытеснен прагматизмом. Для многих общественных организаций наступило время,



когда их судьба стала решаться не лучшим образом. Так помещения, занимаемые ими, получили других собственников. КЛФА выживал трудно, опять же за счёт энтузиастов, теперь уже преподавателей Педагогического института (Педагогический университет им. К.Минина). В 2002 г. Кружок прошёл государственную регистрацию. Сложности начались, когда было принято решение закрыть физико-математический факультет Педагогического института. До этого в школах отменили уроки астрономии.

Тем не менее, хочется верить, что нижегородская юность вновь, как наши предки, обратит свой взор в небо, чтобы увидеть там, среди множества звезд, одну, которая будет освещать вечный тернистый путь науки. Наверное, нижегородцы и сегодня способны, как 130 лет тому назад, загореться новой научной идеей и дать ей возможность воплотиться в реалии жизни впервые на нижегородской земле. Ведь «история каждого мира, Всякой страны, всякого дня, записана лучом света, и мы принуждены допустить постоянную видимость всего творения в вечности. Это постоянное, последовательное отражение всех деяний и на всех мирах совершается в лоне Безконечного Существа, вездесущность Котораго держит всякую вещь в вечном бытии»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Второй отчет НКЛФА. Н.Новгород . 1891. С. 34.

## КОНФЛИКТ МЕЖДУ ВЛАСТЬЮ И НАЦИОНАЛЬНЫМИ МЕНЬШИНСТВАМИ ЮГОСЛАВИИ – ОДНА ИЗ ПРИЧИН ВООРУЖЕННОГО ПРОТИВОСТОЯНИЯ 1990-Х ГОДОВ.

**Новиков С. С.**, профессор кафедры международного права и внешне-экономической деятельности юридического института Владимирского государственного университета имени А.Г. и Н.Г. Столетовых, доктор исторических наук, доцент.

### Аннотация

Статья посвящена конфликту между властными структурами Хорватии и сербским национальным меньшинством накануне и в начале вооруженной борьбы 1990-х годов. Проведен анализ противостояния и шагов по примирению сторон.

### Ключевые слова

Власть, национальные меньшинства, Югославия, Краина, вооруженный конфликт

### Abstract

The article is devoted to the conflict between the authorities of Croatia and the Serbian minority before and at the beginning of the armed struggle of the 1990s. The analysis of the conflict and steps to reconcile the parties.

### Keywords

Power, national minorities, Yugoslavia, Krajina, the armed conflict

Современные история, политология и социология рассматривают дилемму власть и народ, анализируя взаимодействия господства и подчинения. Преимущественное внимание уделяется обеспечению механизмов подчинения, поддержки и принятия властных структур. Следующая идея заключается в разработке концепции социального контроля, опирающегося на поощрение законопослушного поведения и принятия разнообразных санкций к носителям противоправного поведения.

При выборе средств политической борьбы, особое значение приобретает вопрос соотношения насилия и ненасилия. Планирование насилия, как правило, не декларируется ни одной из конфликтующих сторон. Оно совершается как бы спонтанно, в результате некоей «инициативы с мест». Однако победа с помощью аргументов насилия наносит ущерб как побежденным, так и победителям. Такая победа открывает путь к напрасным жертвам, усилению взаимной отчужденности и

враждебности. Опыт показывает, что применение насилия в большой политике можно прогнозировать с того момента, когда между конфликтующими сторонами прекратилось общение. И это в полной мере соотносится с событиями развертывания вооруженного конфликта в бывшей Югославии начала 1990-х гг.

Главной причиной разворачивания конфликтов на территории Хорватии, а затем и Боснии и Герцеговины стало упорное нежелание признать право на определение своей судьбы за теми сербами, которые проживали в СФРЮ за пределами собственно Сербии, в первую очередь в Хорватии и Боснии. Весь ход событий, начиная с 1990 г., показал, что основной силой сопротивления распаду были сербы не самой Сербии, а те, кто оставался на отделяющихся территориях (а это – 3 миллиона сербов из 8, проживающих в СФРЮ).

Сразу же после прихода к власти Франьо Туджмана и его ХДС<sup>1</sup> сербы Краины поставили вопрос о культурной автономии. Принятие в декабре 1990 г. новой Конституции, лишавшей сербов статуса государствообразующего народа, и низведение их до положения национального меньшинства, резко обострили ситуацию. Начались увольнения сербов с работы (поголовные – из силовых структур). Руководители Сербского культурного общества (СКО) «Зора»<sup>2</sup>, провозгласившего своей целью «защиту культурного наследия сербов в Социалистической Республике Хорватии, особенно на стыке Лики, Далмации и Боснии», были арестованы хорватскими властями. В г. Даруваре две партии – правящее ХДС и Инициативный комитет по созданию Хорватской демократической партии (ХДП) – распространили циничный текст-плакат, предназначенный помочь хорватам распознавать среди соседей «пятую колонну», то есть сербов. Предлагалось узнавать их по употреблению сербских слов, «по нежеланию отказаться от родительного падежа», по направленности их телевизионных антенн на восток и мн. др. Появились надписи: «Запрещен вход ЮНА<sup>3</sup>, четникам<sup>4</sup> и собакам». В Пакраце, городке, расположенном в пятнадцати километрах

---

1 HrvatskaDemokratskaZajednica – Хорватское Демократическое Содружество, одна из ведущих политических партий Хорватии(авт.)

2 «Зора» (хорв.) переводится как «Заря».

3 Югославская Народная Армия

4 Четники (серб.четници, četnici, отсерб. Чета—рота)— наименование сербских партизан националистического толка. Термин оформился в XX в. и получил известность в годы Второй мировой войны (отряды Д. Михайловича и Четники К. Печанаца). Предшественниками четников были гайдуки.

южнее Дарувара, стены были исписаны лозунгами: «Сербы, убирайтесь из Хорватии!»<sup>1</sup>. Поднятие 25 июля 1990 г. усташского<sup>2</sup> «шахматного» флага стало рубежом, за которым последовали первые столкновения сербского населения Краины и хорватской полиции.

Непосредственным поводом для столкновений стала попытка запретить референдум, проводимый сербским населением, а также отказ жителей сербских сел устанавливать новые хорватские флаги с символикой НГХ периода Второй мировой войны. В конце июля 1990 г. в местечке Срб в Лике в присутствии 150 тысяч человек было сформировано Сербское национальное вече как единственный легитимный орган сербов в Хорватии. В августе среди сербского населения был проведен референдум, а в декабре 1990 г. после принятия Хорватской Конституции, сербы провозгласили создание Сербской автономной области Краины (САО) и приняли ее Устав.

Шестнадцатого августа 1990 г. созданное краинскими сербами национальное вече приняло решение о проведении референдума по вопросу об автономии сербов в Хорватии. Тогда хорватские власти заявили, что воспрепятствуют референдуму «всеми средствами правового государства». Семнадцатого августа, в ответ на ночное нападение «отряда особого назначения» на милицейский пост в Бенковаце сербы изымают оружие у резервного милицейского состава и возводят баррикады на транспортных путях. Этим событием началось «сербское восстание» в Книнской Краине.

Требования СИВ во главе с Анте Марковичем к хорватским властям не препятствовать плебисциту сербов, а к сербскому населению Краины – убрать баррикады, ни к чему не привели. Было ясно, что стороны идут к военному столкновению. Для сербов Книнской Краины войти в состав Хорватии на предложенных условиях было невысказано. Для Хорватии же значение Книна, крупного узла всех железнодорожных линий далматинского побережья, определялось прежде всего тем, что от него зависела вся туристическая индустрия. Вот почему Туджман потребовал «вернуть Книн под контроль Загреба». Однако сделать это мирным путем, не идя ни на какие уступки сербам (именно

---

1 См.: KovacicZ. Daruvar. Farewelltolies. Daruvar.1995. P. 34–35.

2 Усташы (от сербскохорв. ustase – повстанцы), члены хорватской террористической, крайне националистической фашистской организации «Хрватскодомобран», созданной в конце 1920–х гг. одним из лидеров Хорватской партии права А. Павеличем. В целях маскировки и обмана масс присвоили себе наименование прежних патриотов – «Усташей».

отказ от уступок составлял принципиальную основу краинской политики Загреба), было уже невозможно.

К началу 1991 г. самовооружение сербских общин можно было считать совершившимся фактом. Въезды во все города и села с преобладающим сербским населением были заблокированы и контролировались вооруженными отрядами самообороны. Началось формирование собственных силовых структур: четвертого января 1991 г. решением Исполнительного вече Сербской автономной области Краина было создано МВД Краины. Соответственно президент Республики Хорватия Ф. Туджман принял решение о создании Вече народной обороны и защите конституционного порядка в ней. Оно приобрело огромную силу, по сути, присвоив себе всю полноту власти в военной области. Когда 31 января 1991 г. военный трибунал в Загребе отдал распоряжение об аресте Мартина Шпегеля, министра обороны Хорватии, в связи с причастностью к афере с нелегальным ввозом оружия, Вече народной обороны Хорватии отвергло эти обвинения, и Шпегель так никогда и не был арестован.

Попытка Президиума СФРЮ вмешаться в процесс оказалась безуспешной. Двятого января им был издан Указ о расформировании всех нерегулярных вооруженных формирований и о передаче оружия, нелегально ввезенного в страну, ближайшим учреждениям или частям ЮНА. Однако Словения и Хорватия решительно заявили, что не допустят его реализации на своих территориях. Семнадцатого января состоялась встреча делегаций Словении и Хорватии в Мокрицах, где была достигнута договоренность о сотрудничестве в делах обороны и безопасности. С учетом дальнейшего развития событий эту роль Словении можно считать достаточно двусмысленной и в чем-то сходной с ролью Прибалтики: будучи лидером отделения, она, с минимальными человеческими потерями, воспользовалась плодами, причем в период войны в Боснии и прямо в денежном выражении, уничтожения Федерации, которое другие оплатили огромной кровью.

Двадцатого января, 11 дней спустя после Указа СФРЮ, на предвыборном собрании ХДС заместитель председателя Президиума СФРЮ Степан (Стипе) Месич отметил, что Хорватия через торговые связи вооружила свою полицию<sup>1</sup>, взяла курс на самооборону и что единственные нелегальные военизированные формирования в Хорватии – это

---

<sup>1</sup> В вооружении хорватской полиции принимали участие Австрия и Германия (авт.)

те, которые сформированы сербами в Книнской Краине. Двадцать четвертого января 1991 г. органы военной прокуратуры ЮНА в Хорватии сделали еще одну попытку обуздать процесс, взяв под стражу значительное число лиц, подозревавшихся в организации и вооружении нелегальных военизированных формирований. Одновременно Президиум СФРЮ издал уведомление об обязательной демобилизации резервного состава милиции в Хорватии, мобилизованного после создания Вече народной обороны. В ответ на это хорваты развернули полицейские силы в г. Пакрац (Западная Славония).

В том же месяце сербы под руководством одного из лидеров национальной самообороны (в западной литературе принято наименование «парамилитарные отряды») Милана Мартича<sup>1</sup> овладели важным районом Плитвицкого национального парка. Тридцать первого марта хорватская полиция попыталась отбить его, при этом в завязавшейся перестрелке были убиты один хорват и один серб. Части ЮНА выдвинулись в район Плитвицких озер, но ситуация уже окончательно выходила из-под контроля. Мартич требовал от Милошевича передачи вооружения отрядам самообороны, а похороны убитого Райко Вукадиновича прошли под знаком ужасных воспоминаний об усташах.

В начале апреля в Хорватии все граждане, способные носить оружие, были призваны записаться в Добровольческие отряды Национальной защиты. Звучали лозунги: «Всё для Хорватии!».

Ответ сербов был адекватным: еще 19 марта все общины САО Краины приняли решение о выходе из Республики Хорватия, а 1 апреля Исполнительный совет национального вече САО Краины принял решение о присоединении Краины к Республике Сербия и о том, что на территории Краины действуют законы Республики Сербия и Конституция Югославии. В этих условиях предотвратить войну можно было только одним способом: признать за сербами Краины такое же право на самоопределение, как за хорватами, но это исключали как сама Хорватия, так и Европа. «Европейское сообщество, взяв на себя роль арбитра в разрастающемся национальном пожаре, изначально исходило из свершившегося факта распада Югославской Федерации...»<sup>2</sup>. Роковую роль то, как и в случае распада СССР, сыграло то, что оно исходило из

---

1 Милан Мартич, глава Сербской Краины. Приговорен Гаагским трибуналом к 35 годам заключения. Срок отбывает в г. Тарту (Эстония).

2 Югославия в огне: документы, факты, комментарии (1990-1992). Современная история Югославии в документах. Под ред. Е.Ю. Гуськовой М.: Экспертинформ, 1992. С.114.

уравнивания внешних границ Федерации и внутренних – между составляющими ее субъектами.

Конфликт охватывал все большую территорию. Стычки начались уже и в сельских местностях Восточной Хорватии, где центром сербского неповиновения стало Борово Село под Вуковаром. В середине апреля впервые была применена артиллерия – группа хорватов под командованием Гойко Шушака, впоследствии министра обороны Хорватии, выпустила три ракеты по Борову Селу<sup>1</sup>, а в ночь на 1 мая в него попытались войти 4 хорватских полицейских, которые были застрелены. На следующий день попытку повторила целая группа, в завязавшейся перестрелке погибли 12 хорватов и 5 сербов<sup>2</sup>. В село вошла ЮНА, но она уже представляла здесь второстепенной силой. Инициативой завладели «парамилитарные отряды», в том числе прибывшие из самой Сербии: «Тигры» Желько Ражнатовича (Аркана)<sup>3</sup> и «Четники» Воислава Шешеля<sup>4</sup>. Влияние их было очень велико, позиции, как и у четников периода Второй мировой войны, радикально националистичны, а действия круты.

Западное сообщество не обращало внимания на то, что 3 мая в Задаре и Шибенике прошли сербские погромы, а также на выступление 5 мая Франьо Туджмана в Трогире<sup>5</sup>, в котором он призвал к переводу предприятий на выпуск военной продукции и к бунту против ЮНА. Ответом на призыв 6 мая стали демонстрации в Сплите и нападения на ЮНА, в ходе которых один военнослужащий погиб и несколько было ранено.

В ответ Союзный секретариат по народной обороне издал уведомление, в котором подчеркнул, что ЮНА будет отвечать огнем на любое нападение на личный состав, подразделения и объекты армии. Двенад-

---

1 Автор с октября 1999 г. по декабрь 2000 г. арендовал две комнаты в доме, пострадавшем от этого обстрела. Адрес: Борово Село, улица Божидара Маслориче, д. 29. Гойко и Мира Латиничи.

2 Рой Гутман, репортер газеты «Newsday», лауреат Пулитцеровской премии вспоминает беседу с В. Шешелем во время его предвыборной кампании в Воеводине. Шешель в подробностях рассказал ему о том, как он и 16 добровольцев убивали хорватских полицейских. См: Gutman R. Crime reporting // Warreport, 1998. № 58. P. 34–35. В 1999 г. на месте этого боестолкновения хорватские власти поставили мемориальный памятник погибшим хорватам. В течение 1999–2001 гг. он четырежды осквернялся, проживающими в Борово Село сербами (авт.).

3 Обвинялся Гагским Трибуналом в военных преступлениях на территории Восточной Славонии, Далмации, Боснии и Герцеговине. В январе 2000 г. убит около отеля «Интерконтиненталь» в Белграде. Очевидцы событий рассказывали автору о том, что осенью 1995 г. он приказал повесить несколько сербов в г. Приедор (Северо-западная Босния) за отказ вступить в его отряд.

4 В. Шешель – лидер Сербской радикальной партии Сербии. В 31 год стал самым молодым доктором права.

5 Курортный город на юге Хорватии.

цато мая 1991 г. краинским сербам было предложено высказаться на референдуме по вопросу о том, хотят ли они стать частью Республики Сербия и, таким образом, остаться в Югославии. В западной печати в соответствии с духом двойных стандартов, этот референдум был осмеян «как фарс, прикинувшийся демократией», и политики не собирались хоть сколько-нибудь считаться с выраженной на нем волей краинских сербов. Зато с уважением восприняли прошедшее 19 мая 1991 г. в Хорватии голосование за «суверенное и независимое государство».

Чувства сербов выразил Младен Йович, лидер повстанцев Борова Села: «Все выглядит так, как если бы хорватскими лидерами стали те же самые люди, что зверски убивали сербов во время войны... мы не хотим, чтобы нами правили такие люди»<sup>1</sup>.

Уже в середине июня хорватское руководство приступило к проведению крупномасштабной операции по борьбе с отрядами самообороны сербов, которые были созданы во всех пунктах сербских автономий – в Сербской Краине, Восточной Славонии, Западной Славонии, Баранье и Западном Среме. После провозглашения Декларации о независимости руководство Хорватии объявило федеральный закон о военной службе недействительным и приступило к формированию собственных вооруженных сил, численность которых с июня по август 1991 г. возросла в 6 раз (с 20 до 120 тысяч).

Шел интенсивный процесс их вооружения – на основе как закупок за рубежом, так и налаживания военного производства на республиканских заводах. По сообщению газеты «Народна армия», из-за рубежа Хорватией были получены средства ПВО, аналогичные имевшимся у ЮНА; а позднее – малые переносные ракетные системы американского производства типа «Стингер»<sup>2</sup>.

После ожесточенных летних сербско-хорватских столкновений в треугольнике Осиек – Вуковар – Винковцы, а также в Придунайской Хорватии к середине августа сербы при поддержке ЮНА завладели примерно 15% территории Хорватии. И тогда хорватское руководство пошло на формальную реабилитацию и легализацию усташества. В ре-

1 Аналогичные высказывания автор неоднократно слышал в разговорах с жителями Борова Село и соседнего села Даль (авт.).

2 23 ноября 1998 г. бывший офицер Вооруженных сил Аргентины Диего Паллерос заявил журналистам, что правительство его страны знало о незаконных поставках оружия в Хорватию в 1991—1995 гг. (6500 тонн) и в Эквадор в 1995 г. (75 тонн) при посредничестве оружейных контрабандистов из ЮАР. Документы об отправке подписывались бывшим министром экономики Кавалло и президентом Менемом с ведома и санкции США.



спублику был разрешен въезд усташей из стран латинской Америки, Австрии, Германии. Страхи сербов, связанные с первыми заявлениями Туджмана, обеляющими НГХ и Анте Павелича, материализовались в полной мере. Опубликованы документальные данные, согласно которым захваченных в плен сербов усташа, опьяненные реваншем, сажали на кол, выкалывали им глаза, отрезали уши, живыми бросали в шахты<sup>1</sup>.

В этих условиях переговоры не могли привести к значимому результату. А 1 июля ситуацию взорвало убийство в районе села Клиса Иосипа Рейхл-Кира, молодого шефа полиции г. Осиек (Восточная Славония). Рейхл-Кир отличался умеренными взглядами и искренне стремился к мирному урегулированию споров с сербами. Убийцей его, согласно большинству источников<sup>2</sup>, был не серб, а хорват Антун Гуделя, эмигрант из Австралии; поручение ему дал крайний хорватский националист Бранимир Главаш<sup>3</sup>, объединивший хорватских экстремистов в тайную армию в районе Осиека. Они ненавидели Кира за его миролюбие, и за то, что он, как им стало известно, собирал на них досье.

Сразу же весь состав ХДС объявил, что мира с сербами быть не может. И это, несомненно, дает основание считать убийство Рейхл-Кира продуманной провокацией хорватской стороны, а не поступком экстремиста-одиночки. Сербы ответили тем, что потребовали от Милошевича дать им вооружение. В г. Глина, сербские радикалы, сделали все, чтобы разрушить единство пользовавшейся поддержкой гражданского сербского населения ХДП. Добиться взаимного недоверия было здесь легче, так как именно в Глине в 1941 г. усташа за один день уничтожили 800 сербов, зверски растерзанных и сожженных в местной православной церкви.

Разумеется, в обстановке, сложившейся после убийства Кира, никакого позитивного отклика со стороны краинских сербов не встретило предложение Комиссии Сабора Хорватии о защите и равноправии народов и народностей, расширении политической и территориальной автономии. По этому предложению сербы в Хорватии являлись

---

1 Югославия в огне: документы, факты, комментарии (1990-1992). Современная история Югославии в документах. Под ред. Е.Ю. Гуськовой М.: Экспертинформ, 1992. С. 189.

2 В беседах с автором это подтверждалось бывшими руководителями полиции г. Осиека г-ном Йосипом Беговичем и г-ном Владо Туличичем в 2000–2001 гг.

3 Являлся депутатом парламента Хорватии, а до 2000 г. – был жупаном, т.е. губернатором Осиечко-Бараньской области. В 2001 г. Б. Главаш неоднократно вызывался в полицию для дачи показаний по данному делу. Против него были возбуждены уголовные дела по военным преступлениям в Хорватии и Боснии и Герцеговине, куда он бежал в 2008 г. (авт.).

суверенным народом со всеми правами, кроме права на отделение. Но это предложение повисло в воздухе: было уже слишком поздно. А последовавшая 1 августа 1991 г. кровавая расправа сил МВД и Сбора народной гвардии над сербами г. Даль (Восточная Славония) положила конец всяким разговорам на эту тему.

К сентябрю 1991 г. боевые действия распространились уже почти на всю территорию Хорватии. Контроль сербских сил и самообороны и ЮНА был установлен почти над 40% Хорватии, вследствие чего руководство последней поставило вопрос о сербской агрессии.

Двадцатого августа 1991 г. хорватские отряды территориальной обороны блокировали два небольших гарнизона ЮНА в Вуковаре. В их действиях активное участие принимали военизированные группировки («парамилитарные отряды») Добросава Параги, которого даже западные журналисты именовали неонацистом и в отряды которого вливались по большей части, прибывающие из-за рубежа усташы и иностранные наемники<sup>1</sup>. Двадцать первого августа председатель кризисного штаба Восточной Славонии и Бараньи Владимир Шекс<sup>2</sup> оповестил общественность, что югославская армия лишается снабжения электроэнергией, водой и продовольствием. Международное общественное мнение безмолвствовало, на что позже в беседе с итальянскими журналистами Ратко Младич<sup>3</sup>, в 1991 г. командующий 9-го корпуса ЮНА в Книне, указал как на вопиющее проявление политики двойных стандартов. Двадцать пятого августа казармы были блокированы и в Сплите, а 27 августа Белград обратился в Совет ЕС с просьбой повлиять на хорватские власти с тем, чтобы они прекратили террор против сербов. Просьба осталась без ответа.

В сложившейся ситуации сербам оставалось действовать самостоятельно, и 24 сентября 1991 г. части ЮНА (390 БМП с резервиста-

---

1 В Хорватии в настоящее время проживает несколько десятков бывших иностранных наемников (в основном из Германии, Австрии, Великобритании и Бельгии). Они имеют хорватское гражданство, а в годы военного конфликта отличались особой жестокостью. Об этом стало известно широкой публике после убийства одного из них – бельгийца П. Капью в конце 2000 г. (в годы войны он занимался поставками оружия в Хорватию, а в последнее время поставками наркотиков и проституток). Также, небольшая германская ТВ компания создала широко разрекламированный документальный фильм об одном из немецких наемников, воевавшем в отряде Д. Параги и погибшем в Восточной Славонии (авт.).

2 В настоящее время он является депутатом хорватского парламента (Сабора).

3 Ратко Младич – боснийский серб. Генерал. Род. 12 марта 1943 г. Арестован в 2011 г. Обвиняется Гаагским трибуналом за совершение военных преступлений на территории Боснии и Герцеговины.

ми, 400 танков и 280 других моторизованных единиц) двинулись на город. Этот день и можно считать началом войны, хотя сама операция началась 3 сентября (командовал генерал Панич). Она имела специфический характер: не было ни одного крупного сражения, но в течение двух месяцев город обстреливался из сотен орудий, с самолетов, а также с военных судов, бросивших якорь на Дунае. Гражданское население – и сербы, и хорваты – пряталось в подвалах. И лишь после того как город был разрушен, танки и пехота двинулись вперед, почти не встречая сопротивления: соотношение атакующих и обороняющихся было 30 или даже 50 к 1, в зависимости от направления атаки.

Еще более непонятным было поведение сербской стороны. Она немало проиграла в пропагандистском плане при осаде Вуковара – осаду нельзя не признать жестокой; более того – в начале октября ЮНА начала обстрел знаменитого Дубровника, города-памятника, охраняемого ЮНЕСКО. Особой стратегической необходимости в этом не было, зато реакция западного общественного мнения была предсказуема и, хотя обстрел вовсе не имел массированного и регулярного характера, не замедлила последовать. При этом, был проигнорирован тот, упоминавшийся даже в западной печати, факт, что хорваты преднамеренно размещали снайперов на крепостных стенах, чтобы провоцировать сербов на шокирующий мировую общественность обстрел именно этой части. Тем временем в Краине господствовал хорватский террор: Госпич (здесь было убито около 80 сербов – гражданских лиц), Дарувар, Карловац, Вировитица, Сисак, Огулин – города, где началась массовая резня сербов осенью 1991 г., и сотни тысяч бежали от репрессий. Но об этом западные СМИ молчали, тогда как антисербская истерия нарастала.

Тем более странными и непоследовательными выглядели действия руководства Югославии. Добыв победу под Вуковаром (город пал 19 ноября 1991 г., и вернувшиеся в Белград части ЮНА прошли под специально сооруженной в честь этого события триумфальной аркой, многие получили награды и повышения), оно уже 23 ноября согласилось с планом Сайруса Вэнса, уполномоченного представителя ООН. План Вэнса предусматривал вывод ЮНА из Хорватии, возвращение беженцев, создание полиции на мультиэтнической основе и разоружение краинских сербов. Последнее условие, в сложившейся ситуации, было абсолютно невыполнимо; что же до первого, то Белград присту-

пил к его исполнению. Это вызвало негативную реакцию краинских сербов, которую Милошевич проигнорировал. И хотя поставки оружия из Сербии в Краину через Боснию продолжались, в целом краинские сербы оказались предоставлены своей участи.

В основе межнациональных конфликтов лежит борьба за права и интересы этнических и национальных групп, они связаны со статусными и территориальными претензиями. Суверенитет народа или этнической группы выступает доминирующим фактором в конфликте. Эти конфликты по своей структуре, по характеру и по ожесточенности противостояния, по сложности их регулирования являются наиболее сложными. К социальным противоречиям, языковым и культурным проблемам добавляется историческая память, которая углубляет конфликт. Именно это и преобладало в республиках бывшей Югославии.

#### **Список литературы:**

1. Югославия в огне: документы, факты, комментарии (1990-1992). Современная история Югославии в документах. Под ред. Е.Ю. Гуськовой. М.: Экспертинформ, 1992.
2. Kovacic Zvonko, Daruvar. Farewell to lies. Daruvar.1995.46 p.
3. Мартынова, М.Ю. Балканский кризис: Народы и политика / М.Ю. Мартынова; Ин-т этнологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая РАН. М.: Старый сад, 1998. 466 с.
4. Новиков С.С. Деятельность миротворческих миссий ООН, ОБСЕ и Российской Федерации в разрешении конфликтов на территории бывшей Югославии. // Дис....докт. ист. наук. Владимир, 2011. 472 с.

## ВОСПОМИНАНИЯ АЛЕКСАНДРА БЕЗЫМЕНСКОГО О СОЛДАТСКОМ ВОССТАНИИ В НИЖНЕМ НОВГОРОДЕ В ИЮЛЕ 1917 ГОДА

**Сапон В. П.**, профессор кафедры истории России и вспомогательных исторических дисциплин Нижегородского государственного педагогического университета имени Козьмы Минина, доктор исторических наук, доцент.

### Аннотация

Автор предлагает для публикации воспоминания известного советского поэта А. Безыменского о восстании солдат нижегородского гарнизона в июле 1917 г. Литературное описание событий уточняется документальными фактами.

### Ключевые слова

Нижегородский гарнизон, восстание, июль 1917 г., А. Безыменский

### Abstract

The author proposes to publish memoirs of famous Soviet poet A. Bezymensky on the uprising of soldiers of the Nizhny Novgorod garrison in July 1917. The literary description of the events is specified by documentary evidence.

### Keywords

Nizhny Novgorod garrison, the uprising, July of 1917, A. Bezymensky

В 1967 г., в преддверии полувекового юбилея газеты «Нижегородская правда», исторической предшественницей которой была большевистская газета «Интернационал», завязалась переписка между одним из сотрудников указанного периодического издания, А.А. Лугининым, и классиком советской поэзии А.И. Безыменским. Творческим результатом этой переписки стал предлагаемый для публикации очерк, освещающий ряд эпизодов солдатского восстания в Нижнем Новгороде в июле 1917 года<sup>1</sup>.

А.И. Безыменский написал свою мемуарную зарисовку через полвека после восстания, поэтому его литературное свидетельство стоит дополнить документальными источниками. Согласно документам, события развивались следующим образом.

<sup>1</sup> Подробнее об этом восстании см.: Сапон В.П. Восстание солдат Нижегородского гарнизона. По материалам местной периодической печати и воспоминаниям участников событий // Военно-исторический журнал. 2010. № 10. С. 3–8; Сапон В.П. Нижегородская губерния в 1916–1917 гг.: от «феврализма» к большевизму: Монография. Нижний Новгород, 2017. С. 186–195.

В конце июня 1917 г. командующий Московским военным округом полковник А.И. Верховский издал приказ о санкциях против тех солдат 62-го полка, которые отказались возвращаться на фронт (о причинах отказа – ниже): они объявлялись дезертирами, лишались права участвовать в выборах депутатов Учредительного собрания; их семьи снимались с пайкового довольствия<sup>1</sup>. По этому поводу вечером 4 июля 1917 г. эвакуированные «с красными знаменами, но без оружия»<sup>2</sup> собрались в Нижнем Новгороде у Кремлевского дворца и направили своих делегатов к начальнику гарнизона, а также в Совет рабочих и солдатских депутатов с просьбой посодействовать отмене вышеуказанного приказа. Начальник гарнизона ответил отказом, тогда в толпе митингующих солдат зазвучали призывы арестовать его, а также председателя Совета солдатских депутатов П.Ф. Налетова (выступая на митинге, он обвинил «эвакуированных» в трусости<sup>3</sup>), и «сместить Совет, защищающий буржуазию»<sup>4</sup>. (Позднее в своем письме из Бутырской тюрьмы нижегородские мятежники уточнили, что они «требовали отправки на фронт прежде укрывшихся буржуев и тоже из Совета солдатских депутатов, не бывших на фронте. То есть Совет солдатских депутатов переизбрать, так как там была масса буржуев, прошедших из подготовительного учебного батальона и штабов. А их места заменить более благонадежными из эвакуированных, из социалистических партий»<sup>5</sup>.)

«Вскоре, однако, эвакуированные успокоились и в порядке возвратились в казармы»<sup>6</sup>. В этот же день в городе появились прибывшие из Москвы юнкера Алексеевского училища и учебная команда 56-го полка. Солдат нижегородского гарнизона заверили, что москвичи прибыли «только в связи с голодным бунтом, наступило успокоение»<sup>7</sup>. На самом деле юнкера были направлены для «обезоружения 62 полка эвакуированных»<sup>8</sup>, причем с учетом того, что предполагалось иметь

1 См.: Победа Октябрьской социалистической революции в Нижегородской губернии: Сборник документов. Под ред. А.И. Великоречина и К.Г. Селезнева. Горький, 1957. С. 208–209. (Корреспонденция в газете «Известия Нижегородских Советов рабочих и солдатских депутатов. 1917. № 25 (25 июня)).

2 См.: там же. С. 209. (Из корреспонденции в газете «Современное слово» 9 июля 1917 г.).

3 См.: там же. С. 217 (Доклад секретаря Канавинского комитета РСДРП (б) на II Московской областной конференции РСДРП. 21–23 июля 1917 г.).

4 См.: там же. С. 208–209

5 Победа Октябрьской социалистической революции в Нижегородской губернии. С. 218.

6 См.: там же.

7 См.: там же. С. 217.

8 См.: там же. С. 214 (Донесение Нижегородского губернского комиссара в Министерство внутренних дел. 7 июля 1917 г.).

дело с «дезертирами» изначально было решено применить к ним физическую силу<sup>1</sup>.

В ночь на 5 июля «москвичи» окружили казармы 62 полка и рьяно приступили к выполнению задания: они «подымали спящих товарищей прикладами и отправляли партиями в одних кальсонах»<sup>2</sup> на железнодорожный вокзал. Нескольким солдатам удалось скрыться и вызвать на подмогу своих товарищей из 183-го и 185-го пехотных полков. Вскоре «гостям», прибывшим из столицы, пришлось столкнуться с ожесточенным и умелым контрнаступлением «эвакуированных», которые, по их собственным словам, «по три года сидели в окопах, по нескольку раз ранены»<sup>3</sup>. После недолгой перестрелки на Арзамасском шоссе один из отрядов юнкеров, понеся потери, был вынужден сдать. Около четырех часов утра 5 июля произошла стычка у Грузинских казарм, которые стали временным местом дислокации «москвичей». После переговоров из казарм ушли солдаты-дружинники, а затем зашедшие там юнкера, осознав бессмысленность дальнейшего сопротивления, сдали нападавшим свои винтовки и пулеметы. Примерно в это же время развернулся бой на Канавинском вокзале, где после трех часов утра началась концентрация мятежных солдат нижегородского гарнизона для отправки на передовую. К вокзалу, оцепленному юнкерами и конвоем учебной команды 56 полка, подошли солдаты 185-го полка и потребовали от «москвичей» удалиться. Переговоры закончились беспорядочной стрельбой и бегством солдат учебной команды через железнодорожное полотно в сторону Сормовского шоссе. В результате этой стычки погибло несколько «москвичей», более 30 солдат учебной команды были захвачены «в плен»<sup>4</sup>.

Расправившись с юнкерами, восставшие солдаты направились в центр Нижнего Новгорода. Как отмечалось в газете «Нижегородский листок» (далее НЛ), «эвакуированные с Семинарской площади и с Нижнего Базара значительными силами подошли в 8 часов утра к Дворцу свободы (резиденция Совета солдатских депутатов. – В.С.) и со стороны кафедрального собора стали медленно цепью приближаться ко Дворцу, держа винтовки наготове. Во дворце в это время

1 См.: События в Нижнем. Кровавые столкновения войск // Нижегородский листок. 1917. № 161 (6 июля). С. 3.

2 Победа Октябрьской социалистической революции в Нижегородской губернии. С. 218.

3 Там же.

4 События в Нижнем. На Канавинском вокзале // Нижегородский листок (далее – НЛ). 1917. № 161 (6 июля). С. 3.

находилось человек 60 юнкеров, преимущественно местного учебного батальона. Вскоре показались с обеих сторон парламентареры, результатом встречи которых последовала сдача юнкеров. Один за другим юнкера выходили из главного подъезда дворца, складывая в одну кучу свои винтовки, на асфальт»<sup>1</sup>. Данному эпизоду и посвящена большая часть очерка А.И. Безыменского, при этом бросаются в глаза разночтения в литературном свидетельстве участника событий и газетном отчете.

Уточним, в частности, кто же «олицетворял власть» в городе после временной победы восставших солдат гарнизона. Утром 5 июля во Дворце свободы состоялось частное совещание Совета солдатских депутатов, на котором было принято решение создать чрезвычайный орган власти – «Временный комитет по охране города и по организации перевыборов» (Нижегородский временный исполнительный комитет (ВИК)). Во временный комитет вошли 15 представителей от солдат (по 5 человек от каждого восставшего полка), по 5 представителей от Совета рабочих депутатов и Совета крестьянских депутатов, 5 человек от Совета профсоюзов и 6 человек от социалистических партий: по 2 от эсеров, большевиков и меньшевиков<sup>2</sup>. Лишь шестую часть членов самочинного ВИКа составили большевики, игравшие более или менее заметную роль в политической жизни города (Н.М. Федоровский, Воробьев, Е.Н. Козин, А.Д. Костин, К.А. Рождественский, К.Г. Ветошников), однако отнюдь не они стали лидерами новой городской власти. На первом же заседании Нижегородского ВИКа был избран президиум в следующем составе: В.И. Бабаков (председатель), Гранев, Рябов, В.И. Сибиряков и Н.М. Федоровский; члены для поручений: И.М. Мордвинов и Павлов; секретари: С.А. Шкрабий и А.Д. Костин<sup>3</sup>. Таким образом, в президиуме ВИКа из 9 человек оказалось только два видных нижегородских большевика (член Нижегородского окружного комитета РСДРП (б) Н.М. Федоровский и член Канавинского районного комитета РСДРП (б) А.Д. Костин), при том что решающая роль в указанном самочинном органе принадлежала опять-таки не им.

Партийные историки более поздних времен утверждали, что именно представители ленинской партии стали инициаторами создания новой власти в Нижнем Новгороде в начале июля 1917 г., что они

1 События в Нижнем. У Кремлевского дворца // Там же.

2 События в Нижнем. Временный комитет по охране города // Там же.

3 События в Нижнем. Президиум В.И.К. // Там же.



заняли в ВИКе и городе руководящее положение<sup>1</sup>. (А.И. Безыменский в своем очерке также утверждает, что «одни большевики, члены Совета, олицетворяли власть».) Между тем современники и участники событий трактовали ситуацию совсем иначе. Так, на совещании Губернского исполнительного комитета Временного правительства, проведенного по горячим следам, член Нижегородского совета рабочих депутатов большевик Г.С. Биткер заявил, что «вся вина в пролитой человеческой крови лежит на первом временном комитете, просуществовавшем только три дня»<sup>2</sup>. Характерно также, что секретарь Канавинского комитета РСДРП (б) Я.З. Воробьев на 2-й Московской областной конференции партии большевиков (21–23 июля 1917 г.) не только не упомянул о какой-либо авангардной роли большевиков в ходе солдатского восстания, но даже был вынужден отвечать на вопрос «о роли черносотенных элементов в нижегородских событиях»<sup>3</sup>.

Более того, политические противники нижегородских большевиков с документами на руках доказали, что те были против каких-либо силовых инициатив со стороны солдат в конце июня – начале июля 1917 г. В частности, эти документальные аргументы перечислены в статье П.Ф. Налетова «“Интернационал” за работой»:

«...1) Движение эвакуированных июньских и июльских дней было признано контрреволюционным всеми 3-мя Советами, что было документально удостоверено воззванием, выпущенным 23 июня (можно найти в газете от этого числа), за которое голосовала фракция большевиков полностью, за исключением гражданина Козина<sup>4</sup>.

2) На собрании 3-х Советов 8 июля (после июльских дней) протоколами заседаний первого временного революционного комитета [зафиксировано], что представители большевиков Биткер и Костин были в том заседании, где решено было вызвать войска из Москвы, и голосовали за этот вызов. Несмотря на то, что сначала названные представители большевиков отрицали свое участие, когда в протоколе оказалась фамилия Биткер, и все свидетели установили, что Костин голосовал

---

1 См., напр.: Минц И.И. История Великого Октября. Т. 2. Свержение Временного правительства. Установление диктатуры пролетариата. М., 1968. С. 624; Фадеев В.П., Шульпин П.И., Парусов А.И. Очерки истории Горьковской организации КПСС. Часть 1. 1891–1918. Горький, 1961. С. 377.

2 Бурное совещание Губ. Исп. Ком. // НЛ. 1917. № 164 (9 июля). С. 3.

3 Победа Октябрьской социалистической революции в Нижегородской губернии. С. 216.

4 О Е.Н. Козине см.: Кураков Д.В. Провинциальный политик эпохи революции: некоторые страницы политической биографии Е.Н. Козина // Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики. Серия: Гуманитарные науки. 2016. № 8. С. 21–25.

за вызов войск, только без казаков (против казаков голосовали все), то не только названные лица должны были признать свое участие и ответственность в вызове войск, но и вся фракция большевиков после этих разоблачений, посоветовавшись, заявила, что она берет на себя всю ответственность за деятельность своих представителей в первом и втором временном комитете, т.е. берет ответственность и за вызов войск, и за окружение казарм, и за все происшедшее потом.

Это заявление фракции большевиков в свое время появилось в печати и документально засвидетельствовано в протоколах Советов от 8-го июля»<sup>1</sup>. Таким образом, большевики не являлись инициаторами солдатского восстания в Нижнем Новгороде в июле 1917 г., не стремились использовать его для захвата власти и даже не возглавляли его в активной фазе событий.

В заключение отметим, что летом 1967 г. А. Безыменскому удалось побывать в г. Горьком на праздновании юбилея местной областной газеты, однако, его очерк в то время так и не был опубликован. Материалы, связанные с этим любопытным эпизодом жизни и творчества знаменитого поэта (машинописная рукопись очерка с рукописной правкой автора, два письма А.А. Лугинину, фотокопии ряда личных документов А.И. Безыменского, датированные 1917 г.) отложились в одном из фондов Государственного общественно-политического архива Нижегородской области.

### **Безыменский А. Страницы воспоминаний: Июльские события в Нижнем**

*1917 год. Июль. Нижний Новгород.*

Я – курсант студенческого учебно-подготовительного батальона, из которого через определенные сроки отправляются группы людей в школы прапорщиков.

Здание нашего общежития-казармы находится почти на самом «откосе» над Волгой. Перед казармой (зданием бывшей семинарии) – стена Кремля. За стеной – Нижегородский Совет рабочих и солдатских депутатов. Председатель Совета – меньшевик Налетов, заместитель его – меньшевик Берман. Это студенты нашего же учебного батальона, избранные несколько месяцев назад на свои посты и посему никуда не отправленные.

---

1 Налетов П. «Интернационал» за работой // Жизнь. 1917. № 66 (19 октября). С. 2.

Среди двух сотен студентов батальона – четыре большевика: Давыдов, Арнштам, Зельдин и я. С первых дней прибытия в Нижний включаюсь в партийную работу. Как-то так вышло, что мне передали все «посты» Юрия Флаксермана<sup>1</sup>, уезжавшего в 1-ю Петергофскую школу прапорщиков. Меня кооптировали в райком партии, поручили следить за издательскими делами, дали ряд пунктов для агитации, двинули на помощь редактору газеты «Интернационал»<sup>2</sup> Федоровскому<sup>3</sup>. В газете я выполнял многочисленные функции: члена редколлегии, сотрудника, распространителя, толкача наборщиков, подчас корректора, а иногда и расклейщика газеты на улицах города. На страницах «Интернационала» началась моя журналистская деятельность. Статьи, заметки и фельетоны подписывал я псевдонимом «Александр Мацедо» – так в детстве называл меня мой брат, наградивший меня именем Александра Македонского.

---

1 Флаксерман Юрий Николаевич (1895–1994) – ученый, инженер-энергетик. Активный участник российского революционного движения с 1915 г., в 1917 г. вступил в РСДРП (б). В мае 1917 г. вошел в состав президиума Временного Нижегородского окружного комитета РСДРП (б), а также Городского районного комитета РСДРП (б). В этом же году возглавил Петергофский уездный комитет РСДРП (б). Присутствовал на заседании ЦК РСДРП (б) 10 октября 1917 г. (оно прошло на квартире его сестры, Г.К. Сухановой-Флаксерман), которое приняло решение о вооруженном восстании в Петрограде. В 1921–1927 гг. выполнял обязанности помощника наркома просвещения, члена коллегии и председателя научно-технического отдела ВСНХ. В 1925–1928 гг. – директор ЦАГИ. В 1937 г. арестован и до 1945 г. отбывал срок на Колыме. После освобождения работал на-чальником строительства электростанции в Башкирии. В 1949 г. вновь арестован и отправлен в бессрочную ссылку в Красноярский край. Освобожден в 1954 г., реабилитирован в 1955 г. Вернулся в Москву, работал в Научно-техническом совете Министерства энергетики.

2 Первый номер газеты «Интернационал» вышел 4 июня 1917 г. (по старому стилю) тиражом 6 тысяч эк-земпляров. Сначала газета была органом Нижегородского окружного комитета РСДРП (б). В октябре – декабре 1917 г. с номера 39 по 44 (45)-й она выходит как орган губернского комитета партии большевиков.

3 Федоровский Николай Михайлович (1886–1956) – ученый, политический деятель. Член РСДРП с 1904 г., участник Первой русской революции 1905–1907 гг. В 1908–1915 гг. учился на физико-математическом фа-культете Московского университета, в марте 1915 г. переехал в Нижний Новгород. До весны 1917 г. преподавал в эвакуированном в Нижний Новгород Варшавском политехническом институте, после Февральской революции вновь включается в активную политическую деятельность. Осенью 1917 г. становится членом Нижегород-ского ВРК, организовавшего переход власти к большевикам. В ноябре 1917 – апреле 1918 гг. возглавлял Нижегород-ский губком партии большевиков. В 1918 г. вернулся в Москву. В 1918–1921 гг. заведовал горным отде-лом ВСНХ, в это же время возглавлял кафедру минералогии в Московской горной академии. В 1921–1923 гг. находился в командировке в Берлине. В 1923–1937 гг. выполнял обязанности директора Всесоюзного НИИ ми-нералогии и металлургии. В 1935 г. получил степень доктора геолого-минералогических наук, избран членом-корреспондентом АН СССР. В октябре 1937 г. арестован, в апреле 1939 г. Военной коллегией Верховного суда СССР приговорен к 15 годам исправительно-трудовых лагерей. Отбывал наказание в Воркутстрое, Москве (в 1942 г.), Норильлаге (с 1943 г.). Реабилитирован в 1954 г. Умер в Москве после тяжелой и продолжительной болезни.

Работа нижегородской большевистской организации под руководством горкома и Окружного Комитета РСДРП (б) была боевой, активной, неустанной. Не исчезнут из благодарной памяти большевиков дела Федоровского, Розанова<sup>1</sup>, Арнштама, Яши Воробьева<sup>2</sup>, Фридмана, Симы Бурцевой, Ларисы Генриховны Позерн, Остроумовой<sup>3</sup>, Сони Моисеевой...

Но вот настали июльские дни – и необычайное происшествие потрясло весь Нижний Новгород. Расквартированный в нем пехотный полк отказался идти на фронт.

Нашему учебному батальону это стало известно поздней ночью, когда нас подняли по военной тревоге, построили в ряды и заставили выслушать пылкую речь Налетова. Он обвинял солдат полка в измене революции и приписывал им намерение разгромить Совет рабочих и солдатских депутатов. Налетов призывал нас, будущих юнкеров, к тому, чтобы выйти по его сигналу с оружием в руках на защиту Совета.

Как только Налетов закончил свою речь, из юнкерских рядов шагнул вперед наш большевик – Давыдов, могучий золотоволосый гигант-сибиряк, и спокойным голосом заявил:

---

1 Розанов Николай Иванович (1883–1917) – участник российского революционного движения с 1901 г. Занимался партийной работой в Вологде, Нижнем Новгороде, Кубанской области. В мае 1917 г. вернулся в Нижний Новгород, вместе со своей супругой, Н.Г. Остроумовой, вошел в редколлегию газеты «Интернационал». Был членом окружного комитета РСДРП (б) и членом полкома Нижегородского совета рабочих депутатов. Умер от туберкулеза в декабре 1917 г.

2 Воробьев (Кац) Яков Зиновьевич (1885–1919) – участник российского революционного движения с 1902 г. В юности стал членом Бунда; после первого тюремного заключения, в 1905 г., организовал группу анархистов-коммунистов. В 1907 г. после второго ареста сослан в Архангельскую губернию, где примкнул к большевикам. С 1916 г. вел подпольную работу в Канавине, был арестован, освобожден после Февральской революции 1917 г. В марте 1917 г. стал секретарем Канавинского районного комитета РСДРП (б) в Нижнем Новгороде. Принимал активное участие в организации Октябрьского революционного переворота в Нижнем Новгороде, будучи членом городского ВРК. В марте 1918 г. возглавил Нижегородскую губернскую ЧК. В сентябре 1919 г. был убит белогвардейцами на пути к новому месту службы.

3 Остроумова Нина Георгиевна (1872–1951) – член РСДРП с 1903 г., вела партийную работу в Вологде, с 1908 г. – в Нижнем Новгороде; неоднократно подвергалась арестам. С июня 1917 г. выполняла обязанности ответственного секретаря газеты «Интернационал». В сентябре 1917 г. избрана кандидатом в члены Нижегородского губернского комитета РСДРП (б). В октябре 1917 г. вошла в Военно-революционный комитет в Нижнем Новгороде, после победы большевистской революции стала секретарем губисполкома. С марта 1918 г. – губернский комиссар призрения (социального обеспечения). В 1921–1923 гг. возглавляла отдел по работе среди женщин Нижегородского губкома РКП (б). В конце 1923 г. перешла на работу в детскую коммуны имени Ленина. В 1926 г. переехала в Новгородскую губернию, где около года заведовала школой-коммуной на ст. Оксочи. В 1927–1932 гг. работала в Костромской губернии, в Северном крае. В 1933 г. оформила персональную пенсию. В конце 1930-х гг. – директор Амурского краеведческого музея (г. Благовещенск). Умерла в августе 1951 г. в г. Уссурийске.

– Вы лжете, Налетов! Никогда не поверю, чтобы солдаты изменили революции, и тем более не поверю в то, что они хотят громить Совет, хотя там и засели в большинстве меньшевики да эсеры. Не Совету грозит опасность, а вашей подлой политике! Выдумали бы вы лучше что-либо другое в оправдание вашей боязни солдат, не желающих воевать за Милюковские Дарданеллы...

Как вы смели выйти из строя?! – заорал начальник батальона.

Но, очевидно, такой оборот дела не устраивал Налетова, опытного демагога, понимающего, что тут не обойдешься одним военным приказом.

– Это не я, а вы являетесь трусом! – сказал Налетов. – Мало того, что вы не хотите защитить Совет рабочих и солдатских депутатов, которому, как я понимаю, вы призываете отдать всю власть. Вы поддерживаете худших дезорганизаторов революции. А, верней всего, вы просто боитесь подвергнуть свою жизнь опасности.

– Не ваша бы корова мычала, – все так же спокойно вымолвил Давыдов, – жизнь отдать за революцию мне не жалко, а за вас и за вашу братию я отдавать ее не хочу. Вместе с тем мне попросту жалко тех, кто выйдет по вашему сигналу навстречу солдатам. Слушайте вы, Налетов, меньшевистская фитюлька! Я пойду вместе с нашим батальоном, если его выведут. Но винтовку взять я отказываюсь. Стрелять в солдат я не буду. Уверен, что точно так же поступят все мои товарищи-большевики.

И Давыдов сделал шаг назад, встав в строй.

– Разойтись! – неожиданно для всех крикнул начальник батальона, и митинг был окончен.

В семь утра батальон построили и вывели из казармы. Через несколько минут мы уже были в здании Совета. Господ студентов расположили в разных комнатах, обращенным окнами к площади перед зданием. Посреди площади красовалась тогда солидная церковь. Только с этой стороны могли показаться солдаты «взбунтовавшегося» полка. Позади здания Совета был откос к Волге, надежный тыл позиции.

Мы, четверо большевиков, находились на первом этаже и с любопытством наблюдали за поведением студенческого батальона. Мы были спокойны, а господа - завтрашние юнкера, дико волновались. Мы были без винтовок, а винтовки в руках большинства курсантов батальона дергались и никак не могли обрести устойчивое положение на подоконниках. Кой-кто просто «праздновал труса», а кой у кого это

происходило от явной неуверенности в справедливости задания стрелять в солдат.

Ждать развязки событий пришлось недолго. Густыми рядами с обеих сторон церкви двинулись к Совету воины полка. Они не шли воинским строем, они шли гуляючи, медленно, даже лениво. Винтовки висели у всех за плечами. Обещанных Налетовым пулеметов не было видно нигде. Приблизившись к Совету шагов на двести, передние ряды солдат одновременно заложили пальцы в рот, да как свистнули! И тут...

Тут произошло вот что. Господа студенты побросали винтовки и, опрокидывая стулья, толкая и сшибая друг друга, ринулись к откосу, скатились на собственных сидениях к Волге и разбежались кто куда. Вместе с ними сиганули из здания члены Совета, “народные социалисты”, меньшевики и эсеры во главе с Налетовым и Берманом...

Как только началась эта катавасия, мы, четыре большевика во главе с Давыдовым, пошли навстречу солдатам. Впереди солдатских рядов шагал комитет полка. Товарищи из комитета не обнаружили никакого желания преследовать своих разбежавшихся противников. Давыдов объяснил воинам ситуацию, и комитет “бунтовщиков” реагировал на это – смехом!

Товарищи хотели одного: встретиться с представителями Совета. Нечего и говорить, что не было у них никакого замысла громить Совет...

Скромная роль четырех студентов-большевиков была быстро исчерпана, ибо из здания Совета вышли и направились к нам депутаты Совета – большевики. Они, конечно, и не подумали удирать из города.

Мы уступили им место и направились к себе в казарму, куда к середине и концу дня стали поодиночке стекаться господа студенты. Вид у этих по-Налетовски храбрых вояк был смешон и отвратителен...

\* \* \*

Город остался «без власти». Дума разбежалась, депутаты Совета тоже удрали – кроме большевиков. Одни большевики, члены Совета, олицетворяли власть.

Солдаты полка вернулись в казармы, город жил спокойно. Были организованы красногвардейские отряды по охране порядка в городе (в работе одного из них мне выпала честь участвовать), нормально работали все пункты снабжения населения. Узнав о случившемся, рабочие Нижнего Новгорода оказали полное содействие мерам Совета. Жизнь текла нормально. Никаких эксцессов, никаких происшествий,

нарушающих эту жизнь, не было. Наоборот. Все шло спокойней и организованней, чем всегда, ибо ни во что не встречали меньшевики и их присные.

А во всех буржуазных, меньшевистских и эсеровских газетах страны огромные шапки полос и заголовки статей возвестили о бунте в Нижнем Новгороде, о захвате большевиками власти, об эксцессах на улицах города, о кошмарном терроре большевиков, о насилиях над мирными гражданами. Из Москвы двинулся в Нижний карательный отряд войск под командованием генерал-майора А. Верховского. Войска выгрузились из вагонов невдалеке от Нижнего и двинулись пешим ходом «усмирять» бунтовщиков и захватчиков власти.

С окраины города А. Верховский послал Нижегородскому Совету ультиматум, составленный по всем канонам детективных романов: выслать к такому-то часу безоружную делегацию Совета, подойти туда-то, не приближаться на столько-то шагов к посланцам командования Верховского, нести белый флаг.

Большевики, депутаты Совета, выделили делегацию, она подошла к тому месту, где находился Верховский – и после нескольких минут разговора полный конфуз миссии «усмирителей» обнаружился с полной ясностью. В городе все спокойно, власть досталась большевикам из-за бегства всех депутатов других партий, работала эта власть хорошо и установила полный порядок. Большевики не бланкисты и власть возьмут в должный срок не в одном пункте, а во всей России. Волноваться и гнеться эсеру Верховскому незачем, гораздо целесообразней для него сделать выводы из поведения его соратников по партии, обскакавших представителей других партий, когда все они вместе удирали от солдат.

«Войска» вступили в город, на улицах было тихо, примеров и следов насилий над гражданами не существовало. Мыльный пузырь клеветы лопнул.

В этот день была создана «комиссия по расследованию участия лиц и организаций в событиях 3–5 июля в Нижнем Новгороде». Окружной комитет РСДРП (б) назначил меня своим представителем в этой комиссии. Но заседать в ней мне не пришлось. Прибыло в учебно-подготовительный батальон очередное требование – и я срочно выехал из Нижнего в Петергоф.

**ГОПАНО. Ф. 244. Оп. 2. Д. 55. Лл. 5–10. Машинопись с рукописной правкой. Подлинник.**

### **Список источников и литературы:**

1. Бурное совещание Губ. Исп. Ком. // Нижегородский листок (далее – НЛ). 1917. № 164 (9 июля). С. 3.
2. Кураков Д.В. Провинциальный политик эпохи революции: некоторые страницы политической биографии Е.Н. Козина // Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики. Серия: Гуманитарные науки. 2016. № 8. С. 21–25.
3. Минц И.И. История Великого Октября. Т. 2. Свержение Временного правительства. Установление диктатуры пролетариата. М.: Наука, 1968. 1008 с.
4. Налетов П. «Интернационал» за работой // Жизнь. 1917. № 66 (19 октября). С. 2.
5. Победа Октябрьской социалистической революции в Нижегородской губернии: Сборник документов. Под ред. А.И. Великоречина и К.Г. Селезнева. Горький: ГКИ, 1957. 602 с.
6. Сапон В.П. Восстание солдат Нижегородского гарнизона. По материалам местной периодической печати и воспоминаниям участников событий // Военно-исторический журнал. 2010. № 10. С. 3–8;
7. Сапон В.П. Нижегородская губерния в 1916–1917 гг.: от «феврализма» к большевизму: Монография. Нижний Новгород, 2017. 310 с.
8. События в Нижнем. Временный комитет по охране города // НЛ. 1917. № 161 (6 июля). С. 3.
9. События в Нижнем. Кровавые столкновения войск // НЛ. 1917. № 161 (6 июля). С. 3.
10. События в Нижнем. На Канавинском вокзале // НЛ. 1917. № 161 (6 июля). С. 3.
11. События в Нижнем. Президиум В.И.К. // НЛ. 1917. № 161 (6 июля). С. 3.
12. События в Нижнем. У Кремлевского дворца // НЛ. 1917. № 161 (6 июля). С. 3.
13. Фадеев В.П., Шульпин П.И., Парусов А.И. Очерки истории Горьковской организации КПСС. Часть 1. 1891–1918. Горький: ВВКИ, 1961. 503 с.



# ИЗУЧЕНИЕ ИСТОРИИ РЕГИОНОВ И НАРОДОВ РОССИИ В НИЖЕГОРОДСКОМ ГОСУДАРСТВЕННОМ УНИВЕРСИТЕТЕ ИМ. Н.И. ЛОБАЧЕВСКОГО: ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

**Селезнев Ф. А.**, профессор кафедры зарубежного регионоведения и локальной истории, руководитель Центра краеведческих исследований Института международных отношений и мировой истории, Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского, доктор исторических наук, профессор.

**Евдокимов А. В.**, ассистент кафедры зарубежного регионоведения и локальной истории Института международных отношений и мировой истории Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского.

## Аннотация

Статья посвящена истории изучения народов и регионов России в Нижегородском государственном университете им. Н. И. Лобачевского. Авторы выделяют несколько этапов изучения региональной истории. Дается характеристика вклада ученых университета в развитие этого направления. Авторы приходят к выводу, что изучение истории народов и регионов России в Нижегородском государственном университете им. Н. И. Лобачевского является перспективным направлением для дальнейших научных исследований.

## Ключевые слова

Краеведение, регионоведение России, нижегородские историки, Ф. А. Селезнев, Центр краеведческих исследований

## Abstract

The article is devoted to the history of the study of the peoples and regions of Russia in Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod. The authors identify several periods of the study of regional history. The characteristic contribution of university scientists to the development of this field of research is done. The authors consider that regional studies of Russia and the history of the peoples and regions of Russia in Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod have great prospects for development.

## Keywords

Local history, regional studies of Russia, Nizhny Novgorod historians, F. A. Seleznev, Centre of local history studies

Изучение истории народов и регионов России началось в Нижегородском (тогда Горьковском) университете одновременно с созданием в 1946 г. историко-филологического факультета. Одной из двух

исторических кафедр нового факультета стала кафедра истории народов СССР<sup>1</sup>. Правда, затем за ней закрепился краткий вариант названия – истории СССР, но регионоведческая тематика всегда занимала в исследованиях ученых кафедры достойное место. Не чужд историко-краеведческой тематике был и заведующий кафедрой всеобщей истории и первый декан историко-филологического факультета, член-корреспондент АН СССР С. И. Архангельский<sup>2</sup>. Из его краеведческих изысканий вырос локальный метод исторического исследования. Суть его заключается в том, что историческое краеведение, направленное на исследование развития отдельных областей (городов, других населенных пунктов) тесно связано с общероссийской историей и часто является важнейшим инструментом при изучении многих дискуссионных проблем истории страны. Мы выделяем три этапа в развитии краеведческих исследований в Нижегородском государственном университете.

### **Первый этап (1946–1990 гг.)**

Среди историков-краеведов, работавших на кафедре истории СССР ГГУ, первой следует назвать Нину Ивановну Привалову (1900–1987), которая работала на кафедре с 1947 по 1956 год в качестве со-вместителя. Выпускница факультета общественных наук Московского университета, она несколько лет состояла научным сотрудником отдела рукописей Государственного Исторического музея, где получила фундаментальную подготовку по палеографии и археографии.

В 1947–1948 годах Н. И. Привалова входила в рабочую группу под руководством академика А.А. Андропова по изучению нижегородского периода жизни Н. И. Лобачевского. Она провела источниковедческий анализ архивных документов, позволивший уточнить место и время рождения великого геометра, установить местоположение дома, где он родился и провел детские годы. Исследования А. А. Андропова и Н. И. Приваловой явились стимулом для присвоения Нижегородскому университету имени Лобачевского. Главным вкладом Приваловой в историческую науку является составление и издание сборника пись-

---

1 ЦАНО. Ф. 377. Оп. 8. Д. 204. Л. 85.

2 О С. И. Архангельском см.: Седов А. В. Сергей Иванович Архангельский // Записки краеведов. Горький: Волго-Вятское кн. изд-во, 1983. С.72–80.

менных источников «Нижний Новгород в XVII в.»<sup>1</sup>. Эта книга до сих пор не потеряла своей научной актуальности.

С 1948 по 1950 год на кафедре истории СССР в качестве совместителя работал Петр Иванович Шульпин, директор Горьковского института иностранных языков и бывший ректор Нижегородского университета. (Правда, ректором он был очень мало – только с 28 февраля по 1 мая 1930 года, как раз перед закрытием университета). Он первым в университете начал изучение советского периода нижегородской истории.

Шульпин хорошо знал заведовавшего кафедрой истории СССР ГГУ в 1946–1954 гг. А. И. Парусова. В 1949 г. вышла их совместная книга «100 лет завода “Красное Сормово” им. А. А. Жданова». Очевидно, в связи с работой над этой книгой А. И. Парусов и пригласил П. И. Шульпина на кафедру. Отметим, что впоследствии (1961) П. И. Шульпин и Парусов, вкупе с В. П. Фадеевым создадут «Очерки истории горьковской организации КПСС». Ну а основной труд П. И. Шульпина – это монография «Под знаменем Октября. Борьба за Советскую власть в Н. Новгороде и Нижегородской губернии»<sup>2</sup>. Больше ни одной книги на эту тему пока не написано. Следует сказать, что Петр Иванович потом стал первым председателем Горьковской организации ВООПИК (Всероссийского общества охраны памятников истории и культуры).

Целой эпохой в развитии кафедры истории СССР можно назвать профессора МГУ Петра Андреевича Зайончковского (1904–1983). Он работал здесь с 1952 по 1972 год. Зайончковский руководил дипломными работами студентов кафедры, вел спецкурс и спецсеминар, о которых многие годы спустя с восторгом вспоминают его благодарные ученики.

Устроившись на полставки на кафедру истории СССР Горьковского университета, П. А. Зайончковский обратился к истории крестьянской реформы Александра II. Работа в Горьком позволяла получать информацию по крестьянской реформе из местного архива. Так Зайончковский начал сбор материала для написания большого труда по подготовке и проведению отмены крепостного права с привлечением провинциальных архивов. Он анализировал реализацию реформы по уставным грамотам, создав целый коллектив из учеников, в том

---

1 Нижний Новгород в XVII веке. Сборник документов. Горький: Горьковское книжное издательство, 1961. 466 с.

2 Шульпин П. И. Под знаменем октября. Борьба за советскую власть в Н. Новгороде и Нижегородской губернии. Горький: кн. изд-во, 1957. 159 с.

числе горьковских. Для обработки огромного массива собранных данных Зайончковский стал применять количественные методы. Результатом стала монография «Проведение в жизнь крестьянской реформы 1861 г.»<sup>1</sup>. Среди горьковских учеников Зайончковского – Нина Алексеевна Богородицкая, ведущий специалист по истории Нижегородской ярмарки и Владимир Анатольевич Китаев, крупнейший исследователь русской общественной мысли середины и второй половины XIX века.

Новый импульс изучения регионоведческой тематики в ГГУ получило в 1957–1960 гг., когда заведующим кафедрой истории СССР работал Виктор Трофимович Илларионов (1901–1985). Это был известный в Нижнем Новгороде архивист, историк революционного движения, а затем – автор крупных трудов по историографии палеолита, этнографии Сибири и Дальнего Востока. С именем Виктора Трофимовича на факультете связано становление археологии<sup>2</sup>.

Лучшей ученицей В. Т. Илларионова стала Надежда Николаевна Толстова, защитившая в 1971 г. кандидатскую диссертацию «Тувинский народ в исторической науке СССР». Прделанное ей исследование можно считать образцовым. В нём с исчерпывающей полнотой была представлена картина формирования научных знаний о Туве и тувинцах, начиная с древности и кончая советским периодом<sup>3</sup>. Впоследствии в своей научной работе Н. Н. Толстова затрагивала проблемы национально-государственного строительства в СССР, активно занималась публикацией документов из нижегородских архивов, касавшихся советского периода истории.

Н. Н. Толстова стала сотрудницей кафедры истории СССР, когда ей руководил В. В. Пугачев (1923–1998). Он являлся заведующим с 1960 по 1968 год. Это был признанный специалист по военной и интеллектуальной истории России первой четверти XIX века. Однако краеведческая тематика при нём практически не развивалась. Вновь интерес к ней стал заметен лишь в начале 1970-х годов. В 1971 г. увидел свет специальный выпуск Ученых записок Горьковского госуниверситета: «Из истории на-

---

1 Зайончковский П. А. Проведение в жизнь крестьянской реформы 1861 года. М.: Изд-во соц.-эконом. лит.-ры, 1958. 467 с.

2 Толстова Н. Н. В. Т. Илларионов // Нижегородские исследования по краеведению и археологии. Нижний Новгород, 2000. С. 3–14.

3 Подробнее см.: Русинов В. Н. Историография, источниковедение и археография // Историческая наука в Нижегородском государственном университете им. Н.И. Лобачевского / Под ред. Е.А. Молева. Н. Новгород: Изд-во ННГУ им. Н.И. Лобачевского. С.102–106.

шего края»<sup>1</sup>. Он открывался статьей А. И. Парусова «С. И. Архангельский как историк нашего края». В книгу вошли также статьи преподавателей кафедры И.В. Оржеховского, К.П. Маслова, А.П. Лиленковой, А.В. Седова. Однако это начинание не получило продолжения.

В 1973 г. кафедра истории СССР ГГУ разделилась на кафедру истории СССР советского периода и на кафедру истории СССР феодального и капиталистического периодов. Вторую из них в 1976 г. возглавил декан историко-филологического факультета Е.В. Кузнецов, специалист по истории средневековой Англии, живо интересовавшийся и эпохой Древней Руси. Е.В. Кузнецов пригласил на кафедру Н.Ф. Филатова, В.П. Макарихина, В.Н. Русинова, внесших большой вклад в развитие научных изысканий в области древней истории Нижегородского края.

С 1981 по 1990 год заведующим кафедрой был Андрей Васильевич Седов (1924–2010). В 1954 году он защитил кандидатскую диссертацию «Удельные крестьяне Нижегородской губернии (1797–1863 гг.)». Таким образом, с самого начала занятий наукой в ученых трудах Андрея Васильевича присутствовала весомая краеведческая составляющая.

Андрей Васильевич Седов был историком-аграрником, имевшим всесоюзную известность. В 1981 году он защитил докторскую диссертацию «Крестьянские комитеты России в 1917 году». При нём приоритетным направлением научных исследований кафедры становится изучение социально-экономической истории России.

Велик творческий вклад профессора Седова и в развитие нижегородского краеведения. Еще во время работы над кандидатской диссертацией молодой ученый заинтересовался историей знаменитой нижегородской купеческой династии Бугровых, вышедших из удельных крестьян и биографией управляющего нижегородской удельной конторой Владимира Ивановича Даля, составителя знаменитого «Словаря живого великорусского языка». Было собрано много интереснейших материалов, связанных с родословной Бугровых и нижегородским периодом жизни Даля. На их основе Андрей Васильевич Седов в 1993 году написал книгу «Нижегородский подвиг В. И. Даля». А в 2005 году профессор Седов завершил фундаментальную монографию о Бугровых, выход которой стал настоящим событием для нижегородских краеведов<sup>2</sup>.

---

1 Из истории нашего края. Ученые записки. Выпуск 135. Горький: Горьковский государственный университет, 1971. 134 с.

2 Седов А. В. Кержаки. История трех поколений купцов Бугровых. Нижний Новгород: Ново, 2005. 216 с.

Одной из самых ярких личностей на кафедре истории СССР феодального и капиталистического периодов являлся Валерий Павлович Макарихин (1946–2003). В 1981 году он защитил кандидатскую диссертацию «Нижегородское летописание XIII – XV вв. как историко-культурное явление». В 1990 году В.П. Макарихин при поддержке А.В. Седова создал кафедру историографии и источниковедения истории СССР. Там он воспитал плеяду талантливых исследователей истории допетровской Руси, а также России XVIII века. Среди них следует особо выделить А. А. Кузнецова, Д. Ю. Кривцова и А. В. Морохина.

### **Второй этап (1990–2014 гг.)**

Кафедру истории СССР феодального и капиталистического периодов в 1990 г. возглавил Николай Филиппович Филатов (1938–2004), занимавший должность заведующего до 2004 года. Он сыграл выдающуюся роль в организации краеведческих исследований в Нижегородском университете. Его стараниями в 1992 году кафедра получила название кафедры истории России досоветского периода и краеведения, которое определило новое направление её деятельности.

Список опубликованных работ Николая Филипповича Филатова включает более 350 наименований. Следует особо отметить труды Филатова по истории нижегородской архитектуры XVII – начала XX вв. и истории нижегородского края в XVII веке. К сфере научных интересов Н. Ф. Филатова в первую очередь должно быть отнесено социально-экономическое и культурное развитие Нижегородского Поволжья в связи с общероссийскими тенденциями. В защищенной им в 1988 году докторской диссертации «Города и посады Нижегородского Поволжья в XVII веке», как и в созданной на её основе монографии, был реализован принцип соединения в процессе исторической реконструкции социальной, экономической и культурной составляющих. Процесс исторического развития Нижегородского края в XVII веке рассматривается здесь как единое целое<sup>1</sup>. В золотую сокровищницу нижегородского краеведения вошли книги профессора Филатова «Нижний Новгород пушкинской поры», «Нижегородские мастера», «Веси Нижегородского края», «Нижний Новгород. Архитектура XIV начала XX веков».

<sup>1</sup> Филатов Н. Ф. Города и посады Нижегородского Поволжья в XVII веке. История. Архитектура. Горький: Волго-Вятское кн. изд-во, 1989. 174 с.

Н.Ф. Филатова связывали теплые отношения с работавшим на кафедре истории зарубежных стран востоковедом Сергеем Борисовичем Сенюткиным (1951–2004). Они часто вели беседы о прошлом Нижегородского края. Сергея Борисовича особенно интересовала история нижегородских татар. Постепенно эта тема стала в научных изысканиях С.Б. Сенюткина основной. Он защитил по ней докторскую диссертацию и написал замечательную книгу о татарах-мишарях<sup>1</sup>. По мировоззрению и научному темпераменту это был нижегородский Гумилев. Он не жалел сил на то, чтобы ломать стереотипы, рассеивать туман предрассудков и пропагандировать реальный исторический опыт совместного бытия русских и татар. Нижегородская история давала для этого богатый материал. Используя его С.Б. Сенюткин, его супруга О.Н. Сенюткина, их ученица Ю.Н. Гусева внесли весомый вклад в изучение истории татарского народа<sup>2</sup>.

Проблемы истории нижегородских татар и других народов Поволжья входят и в круг научных интересов Ф.А. Селезнева, в 2007–2014 гг. работавшего заведующим кафедрой истории России и краеведения ННГУ. В 2014 г. Ф.А. Селезнев опубликовал учебное пособие по истории Нижегородского края, в котором, изложив основные концепции этногенеза мишарей, представил и собственное суждение на сей счет<sup>3</sup>.

По мнению Селезнева, юг современной Нижегородской области, перед монгольским нашествием сплошь населенный мордвой-эрзей, составлял известную нам по летописям Пургасову волость. В 1239 году она подверглась нападению монголов и была разорена. Здесь, рядом с мордвой, поселились можары – предки нижегородских татар-мишарей.

Можары («маджар») – это маджары (древние венгры). Часть их ещё в IX веке ушла далеко на запад и поселилась на территории современной Венгрии, дав начало венгерскому народу. Те же, кто остался на левобережье Волги, в XIII веке оказали упорное сопротивление Батью, но были им покорены и включены в состав монгольского войска. В ка-

1 Сенюткин С. Б. История татар Нижегородского Поволжья с последней трети XVI до начала XX вв. (Историческая судьба мишарей Нижегородского края). Нижний Новгород: Изд-во Нижегородского госуниверситета, 2001. 418 с.

2 Идрисов У. Ю., Сенюткин С. Б., Сенюткина О. Н., Гусева Ю. Н. Из истории нижегородских мусульманских общин в XIX – 30-х гг. XX в. Н. Новгород: Изд-во ННГУ, 1997. 182 с.; Гусева Ю. Н. История татарских сельских общин Нижегородской области в XX веке (1901–1985). Н. Новгород: Изд-во ННГУ, 2003. 265 с.; Сенюткина О. Н. Тюркизм как историческое явление (на материалах истории Российской империи 1905–1916 гг.). Нижний Новгород: Изд-во НГЛУ, 2007. 550 с.

3 Селезнев Ф. А. История Нижегородского края с древнейших времен до конца XVI в.: Учебное пособие. Нижний Новгород: Изд-во Нижегородского госуниверситета, 2014. С.55–56.

честве пространства для кочевания им была выделена бывшая Пургасова волость, которую в Золотой орде стали называть Можарским юртом (Мижер юрт), а на Руси – Мещерой. Область Мещера занимала юг современной Нижегородской области (и восток Рязанской). По природным условиям эта обширная область представляла собой лесостепь. В её лесной части жила мордва, а в степной поселились можары, которые в качестве свободных конных воинов (казаков) участвовали в походах татарских ханов. О можарах напоминают названия населенных пунктов Чувашии (Мижары, Мижеры, Мижеркасы, Можарки, Можары), юга Нижегородской области (Можаров майдан в Пильнинском районе, Большая Мажарка и Малая Мажарка в Краснооктябрьском районе), Рязанской области (Большие Можары, Меньшие Можары). Одна часть можар приняла православие, другая – ислам. Можары, принявшие христианство, заселяли западную, рязанскую, часть Мещеры. Это – будущие донские казаки. Можары-мусульмане составили основу татар-мишарей. Местом расселения мишарей стала восточная, нижегородская, часть Мещеры.

Сразу после того, как Ф. А. Селезнев стал заведующим кафедрой истории России и краеведения (2007) при ней был создан научный центр «Нижегородская энциклопедия». Цель его деятельности заключалась в систематизации информации по истории Нижегородского края, создании разного рода баз данных для подготовки научных и справочно-энциклопедических изданий. Для участия в отдельных его проектах привлекались другие факультетские специалисты по истории Нижегородского края, ученые из других ВУЗов, музеев Н. Новгорода и Нижегородской области.

Центр наладил плодотворное сотрудничество с издательствами «Большая Российская энциклопедия» и «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН). В 2011 г. вышла написанная сотрудниками центра «Нижегородская энциклопедия промышленности и предпринимательства»<sup>1</sup>. Книга состоит из примерно тысячи статей о выдающихся открытиях, сделанных нашим земляками, о созданных ими промышленных технологиях, которыми мы по праву можем гордиться, о предпринимателях прошлого, принесших нашему краю славу «кармана России». В написание статей приняли участие 37 авторов из ННГУ, Политехнического университета, ННГАСУ, ВВАГС, предста-

1 Нижегородская энциклопедия промышленности и предпринимательства / сост. и науч. ред. Ф. А. Селезнев. Нижний Новгород: издательство «Книги», 2011. 616 с.



вители музеев, предприятий, краеведы. Сбор информации и написание статей продолжались три года.

В 2008 году ученые кафедры истории России и краеведения выиграли конкурс, объявленный Министерством поддержки и развития малого предпринимательства, потребительского рынка и услуг Нижегородской области на написание научно-исследовательской работы по истории народных художественных промыслов Нижегородской области. В ходе работы над проектом членам творческого коллектива кафедры пришлось объездить почти всю Нижегородскую область: от Шахунского района на севере, до Вознесенского – на юге. Они работали в архивах, осматривали музейные коллекции, посещали предприятия художественных промыслов, беседовали с народными мастерами. Достойным завершением проекта стал выход в мае 2011 года трехтомной «Истории народных художественных промыслов и ремесел Нижегородской области»<sup>1</sup>. Эта уникальная книга не имеет аналогов по широте и глубине охвата материала за всю историю изучения нижегородских народных промыслов.

В 2013 г. большой общественный резонанс вызвало издание подготовленной коллективом под руководством Ф. А. Селезнева книги для внеклассного чтения «Славное прошлое Нижегородское земли»<sup>2</sup>. В ней были собраны поучительные и добрые примеры деяний наших предков в назидание нынешнему поколению. И, наверное, главный, вытекающий из неё урок нижегородской истории такой – славное прошлое созидали все народы, для которых эта земля была родной.

## **Перспективы изучения истории регионов и народов России в ННГУ**

Несмотря на свою активную научную и просветительскую деятельность кафедра истории России и краеведения в ходе объединения Исторического факультета и Факультета международных отношений в 2014 г. была ликвидирована. Ведение краеведческих исследований было возложено на вновь созданный Центр краеведческих исследований Института международных отношений и мировой истории.

---

1 История народных художественных промыслов и ремёсел Нижегородской области / Под ред. Ф. А. Селезнева. В 3-х тт. Нижний Новгород, 2011. Т.1. 344 с.; Т.2.344 с.; Т.3. 224 с.

2 Славное прошлое нижегородской земли: книга для внеклассного чтения по истории Нижегородского края / сост. и науч. ред. Ф. А. Селезнев. Нижний Новгород, 2013. 416 с.

За три года своей работы Центр краеведческих исследований провёл целый ряд научных мероприятий по профилю своей деятельности. В 2014 г. Центром была организована Всероссийская научная онлайн-конференция «Первая мировая война: взгляд из 21 века». По её итогам был издан сборник научных трудов. Центр краеведческих исследований и факультет права НИУ Высшая школа экономики – Нижний Новгород выступили организаторами первой научно-практической конференции «Народ и власть: вопросы истории государства и права». Конференция была посвящена памяти выпускника историко-филологического факультета ГГУ, основателя факультета права Нижегородской Высшей Школы Экономики - Юрия Григорьевича Галая (1945–2012). В конференции приняли участие историки, юристы, краеведы, которые обсудили различные аспекты истории государственных учреждений, проблемы правового взаимодействия народа и власти, а также вопросы охраны памятников истории и культуры. В 2014–2015 гг. в Центре краеведческих исследований проводились исследования по истории Нижегородского края в эпоху Смуты. Велось изучение истории и современного состояния нижегородских народных промыслов. По итогам этих проектов под грифом Центра были изданы две книги<sup>1</sup>.

В 2015 г. Центр краеведческих исследований подготовил к изданию первый выпуск сборника научных статей «Нижегородский краевед»<sup>2</sup>. По замыслу составителей он должен сочетать в себе академичность научного ежегодника и доступность популярного краеведческого издания. Особый раздел сборника отведен под научную публикацию источников по истории Нижегородского края. Сборник был положительно встречен краеведческой общественностью. В 2016 г. вышел его второй выпуск<sup>3</sup>.

В 2015 г. Центр краеведческих исследований ИМОМИ ННГУ начал работу по разработке магистерской программы «История регионов и народов России». Она должна сочетать в себе фундаментальность подготовки историков и практические знания, необходимые для

---

1 Селезнев Ф. А. Нижегородцы и преодоление Смуты (1606–1618). Нижний Новгород: ДЕКОМ, 2015. 144 с.; Селезнев Ф. А. Мастер одного резца (к 50-летию И.Н. Фролова). Нижний Новгород: ННГУ, 2015. 22 с.

2 Нижегородский краевед: сборник научных статей. Выпуск 1 / отв. ред Ф.А. Селезнев. Нижний Новгород, 2015. 200 с.

3 Нижегородский краевед: сборник научных статей. Выпуск 2 / сост. и науч. ред. Ф.А. Селезнев. Нижний Новгород: Центр краеведческих исследований ИМОМИ ННГУ им. Н.И. Лобачевского, 2016. 262 с.

подготовки грамотного аналитика и управленца. В рамках программы будут преподаваться как курсы академического характера («История регионов и народов России: источники и историография», «Межнациональные и межконфессиональные отношения в общественной мысли России», «Социально-экономические факторы исторического процесса»), так и дисциплины прикладного характера («Аппарат полномочного представителя Президента в Приволжском федеральном округе: структура и функции»).

В результате процесса обучения студенты должны получить востребованный сегодня набор компетенций, позволяющий анализировать современную политическую и социально-экономическую ситуацию, прогнозировать развитие региона и формировать его положительный имидж.

### **Список литературы:**

1. Гусева Ю. Н. История татарских сельских общин Нижегородской области в XX веке (1901–1985). Н. Новгород: Изд-во ННГУ, 2003. 265 с.
2. Идрисов У. Ю., Сенюткин С. Б., Сенюткина О. Н., Гусева Ю. Н. Из истории нижегородских мусульманских общин в XIX – 30-х гг. XX в. Н. Новгород: Изд-во ННГУ, 1997. 182 с.
3. Из истории нашего края. Ученые записки. Выпуск 135. Горький: Горьковский государственный университет, 1971. 134 с.
4. История народных художественных промыслов и ремёсел Нижегородской области / Под ред. Ф. А. Селезнева. В 3-х тт. Нижний Новгород, 2011. Т.1. 344 с.; Т.2.344 с.; Т.3. 224 с.
5. Зайончковский П. А. Проведение в жизнь крестьянской реформы 1861 года. М.: Изд-во соц.-эконом. лит-ры, 1958. 467 с.
6. Нижегородская энциклопедия промышленности и предпринимательства / сост. и науч. ред. Ф. А. Селезнев. Нижний Новгород: издательство «Книги», 2011. 616 с.
7. Нижегородский краевед: сборник научных статей. Выпуск I / отв. ред Ф. А. Селезнев. Нижний Новгород, 2015. 200 с.
8. Нижегородский краевед: сборник научных статей. Выпуск 2 / сост. и науч. ред. Ф. А. Селезнев. Нижний Новгород: Центр краеведческих исследований ИМОМИ ННГУ им. Н.И. Лобачевского, 2016. 262 с.
9. Нижний Новгород в XVII веке. Сборник документов. Горький: Горьковское книжное издательство, 1961. 466 с.

10. Русинов В. Н. Историография, источниковедение и археография // Историческая наука в Нижегородском государственном университете им. Н.И. Лобачевского / Под ред. Е. А. Молева. Н. Новгород: Изд-во ННГУ им. Н.И. Лобачевского. С. 99–119.
11. Седов А. В. Кержаки. История трех поколений купцов Бугровых. Нижний Новгород: Ново, 2005. 216 с.
12. Седов А. В. Сергей Иванович Архангельский // Записки краеведов. Горький: Волго-Вятское кн. изд-во, 1983. С. 72–80.
13. Селезнев Ф. А. История Нижегородского края с древнейших времен до конца XVI в.: Учебное пособие. Нижний Новгород: Изд-во Нижегородского госуниверситета, 2014. 198 с.
14. Селезнев Ф. А. Мастер одного резца (к 50-летию И.Н. Фролова). Нижний Новгород: ННГУ, 2015. 22 с.
15. Селезнев Ф. А. Нижегородцы и преодоление Смуты (1606–1618). Нижний Новгород: ДЕКОМ, 2015. 144 с.
16. Сенюткин С. Б. История татар Нижегородского Поволжья с последней трети XVI до начала XX вв. (Историческая судьба мишарей Нижегородского края). Нижний Новгород: Изд-во Нижегородского госуниверситета, 2001. 418 с.
17. Сенюткина О. Н. Тюркизм как историческое явление (на материалах истории Российской империи 1905–1916 гг.). Нижний Новгород: Изд-во НГЛУ, 2007. 550 с.
18. Славное прошлое нижегородской земли: книга для внеклассного чтения по истории Нижегородского края / сост. и науч. ред. Ф. А. Селезнев. Нижний Новгород, 2013. 416 с.
19. Толстова Н. Н. В. Т. Илларионов // Нижегородские исследования по краеведению и археологии. Нижний Новгород, 2000. С. 3–14.
20. Филатов Н. Ф. Города и посады Нижегородского Поволжья в XVII веке. История. Архитектура. Горький: Волго-Вятское кн. изд-во, 1989. 174 с.
21. Шульпин П. И. Под знаменем октября. Борьба за советскую власть в Н. Новгороде и Нижегородской губернии. Горький: кн. изд-во, 1957. 159 с.

## ОБЩЕСТВО И ВЛАСТЬ В БОРЬБЕ ЗА ЛИКВИДАЦИЮ СОЦИАЛЬНЫХ КОРНЕЙ ПРЕСТУПНОСТИ В 1930-Е ГОДЫ (НА МАТЕРИАЛАХ ГОРЬКОВСКОЙ ОБЛАСТИ).

**Беляков А. В.**, член-корреспондент общества «Нижегородский крайвед», кандидат юридических наук.

### Аннотация

Статья посвящена взаимодействию общества, судебных и правоохранительных органов в Горьковском крае, борьбе с социальными корнями преступности в период строительства основ социализма. В основе статьи материалы архивов Нижегородской области.

### Ключевые слова

Паспортизация, социально-вредный элемент, суд, прокуратура, милиция, исправительно-трудовые учреждения.

### Abstract

The article is devoted to the interaction of society, judicial and law enforcement authorities in the Gorky region, against social roots of crime in the period of building the foundations of socialism. In article materials of archives of Nizhny Novgorod region

### Keywords

Certification, socially-harmful element, the court, prosecutors, police, penitentiaries.

В истории российской государственности первые десятилетия Советского государства ознаменованы строительством основ социализма: организацией общества без эксплуатации человека человеком и борьбой за устранение социального зла – преступности, имеющей в России глубокие корни. Еще в 1922 г. в двенадцати исправительно-трудовых домах Нижегородской губернии находилось 7,7 тысяч преступников<sup>1</sup>. Благодаря усилиям органов милиции и представителям уголовного розыска, в переходный период преступность сократилась и в местах лишения свободы по Нижегородской губернии к 1927 г. содержалось уже 2,6 тыс. человек.

На рубеже 1920-1930-х годов происходят большие события в жизни общества и государства в связи с проведением политики сплошной коллективизации сельского хозяйства, индустриализации и культурной революции. К проведению этих мер надо было подготовить общество, которое еще не отошло от семи лет войны. Новая экономическая политика внесла оживление в развитие народного хозяйства. Одну из многих проблем, призванных решить недостаток средств, по мнению

<sup>1</sup> Статистический ежегодник по Нижегородской губернии за 1922 год. Н.Новгород, 1924. С.115.

руководителей государства, должна была произойти реорганизация мест заключения с целью перевода их на самокупаемость. В связи с чем в уездных городах ликвидируются дома заключения, создаются исправительно-трудовые дома по производственной специализации<sup>1</sup>. Правонарушители, находящиеся под следствием, содержатся в арестных помещениях при милиции. В Нижегородской губернии организовано 1 место для рецидивистов<sup>2</sup>.

С начала 1930-х годов происходят очевидные изменения уголовно-исполнительной политики. Вместо домов заключения создаются лагеря. Исправительно-трудовая система Горьковского края входит в систему ГУЛАГА<sup>3</sup>. На 1 мая 1933 года в открытых и закрытых местах заключения содержалось 28.870 заключенных, в том числе из них срочных – 16.976; следственных – 8111 (из них 4.117 ОГПУ), кассационных 2.647. Количество осужденных превышало возможности их содержания в два раза<sup>4</sup>. С 1934 года, когда места заключения были переданы под оперативное управление УНКВД по Горьковскому краю, общее количество заключенных в лагерях составило 8.103 человека, а в 99 инспекциях исправительно-трудовых работ состояло на учете 36.500 человек<sup>5</sup>.

Органы милиции под оперативным руководством ОГПУ с начала 1930-х годов сосредотачивают свою деятельность на борьбе с хищениями колхозно-кооперативной собственности, а также в промышленности, государственной торговле и кооперации<sup>6</sup>. В отчете «О борьбе с преступностью в Нижегородском крае за 1931 г.»<sup>7</sup> за три квартала 1931 г. зарегистрировано совершение 52.242 преступлений, в том числе по городу Н.Новгороду 8.406. Из состава общеуголовных преступлений выделяется доля хулиганства (34,6%), краж (11,7%), должностных преступлений (19,7%) при общей раскрываемости в 65,5%. Выделяется

1 Создаются трудовые коммуны в Нижегородской губернии //Нижегородская коммуна. 1930. 2 февраля.

2 О ФЗТК. Постановление Бюро Нижгубкома ВКП (б) от 9 апреля 1931 г. //Бюллетень Нижкрайисполкома ВКП(б). 1931. №5. С.12-14.

3 Подрепный Е.И. Вместе с Российским государством. Н.Новгород, 2009. С.9.

4 ГОПАНО. Ф.2. Оп.1. Д.2055. Л.9. 10.

5 Подрепный Е.И. Вместе с Российским государством. Н.Новгород, 2009. С.14.

6 Потери от хищений государственного и имущества по РСФСР в 1931 г. определялись в цифрах: в сельском хозяйстве – 10 млрд. руб., в промышленности – 2 млрд. руб., на транспорте – 1 млрд. руб. //Галай Ю.Г., Беляков А.В. Функция органов внутренних дел по экономической безопасности РСФСР (октябрь 1917 – 1936 годы): учебное пособие. Нижний Новгород: Академия МВД РФ, 2009. С.46

7 ЦАНО. Ф.2626. Оп.4. Д.37.Л.29.

доля должностных преступлений, составлявшая пятую часть общего числа преступлений<sup>1</sup>.

С начала 1932 г. управлением краевой милиции ежемесячно готовятся аналитические сводки о состоянии преступности в Нижегородском крае<sup>2</sup>. Только за август 1932 года по краю зарегистрирована деятельность нескольких бандитских групп, 52 грабежа, 95 убийств, из них 77 на селе, 19 в городах. Отмечено увеличение случаев хулиганства, мошенничеств и афер. Преступностью причинен материальный ущерб на сумму 858 тысяч рублей, милицией возвращено государству 325 тысяч рублей<sup>3</sup>.

Работа правоохранительных органов активизируется. В 1933 году происходит снижение числа преступлений на 28,5 процентов<sup>4</sup>. Преступность медленно снижается по ряду насильственных преступлений. Если в 1932 году по городу Горькому задержано 9.673 хулигана, в 1933 году – 6.677, 1934 году – 10.581 человек. Только за второе полугодие 1934 г. в г. Горьком уголовную ответственность понесли 555 человек, из них в возрасте от 16 до 25 лет 80%<sup>5</sup>. При анализе причин хулиганства органы милиции, судебные органы и прокуратура отмечают корни хулиганства в рабочей среде и трудящейся молодежи<sup>6</sup>.

Фронтальная борьба государства и общества по выявлению преступного элемента происходит с проведением паспортизации населения. Распоряжением правительства от 14 января 1933 года она производилась в течение двух лет. Были созданы паспортные «тройки», составленные из представителей местной администрации, суда, органов милиции. Их целью было наведение учетного порядка и дисциплины. Для лиц, проживающих в сельской местности и выбывающих на длительный срок, вводилась также паспортная система; они могли получить паспорт сроком на один год в районном или городском отделении милиции.

Четырнадцатого февраля 1933 года Бюро крайкома ВКП (б) рассмотрело вопрос о проведении паспортизации в городе Горьком, отмечая ее политический характер. Было организовано 60 пунктов содействия паспортизации. По итогам проведения паспортизации в 1933 году выдано 275 тысяч паспортов, выявлено около двадцати тысяч

1 ГОПАНО. Ф.2. Оп.1. Д.645. Л.141об.

2 ЦАНО. Ф.2626. Оп.4. Д.37. Лл.114-137; 154-188; 185-189; 200-209.

3 Обзор преступлений в сфере охраны государственного и общественного имущества по Нижегородскому краю за август 1932 года //ЦАНО. Ф.2626. Оп.4. Д.37. Л.200-209..

4 ЦАНО. Ф.1964. Оп.1. Д.71. Л.110.

5 ГОПАНО. Ф.30. Оп.1. Д.946. Л.5.

6 ГОПАНО. Ф.2. Оп.1. Д.108. Л.41.

человек так называемого социально-вредного элемента. Проведены проверки на 980 предприятиях и выявлено 6,4 тысяч беспаспортных. Паспортизация 1933-1934 годов упорядочила жизнь в областном центре. Только в городе Горьком было выдано 405 тысяч паспортов. Отказано в выдаче 23 тысячам гражданам, из которых 19,3 тысячи выбыли из города по этой причине. Осуждено 3,5 тысяч «беспаспортных»<sup>1</sup>. Очень большая статистика по изъятию социально-вредного элемента (далее СВЭ) по районам краевого центра. Изъято СВЭ – 860 человек, из них - 190 несовершеннолетних преступников. В ОГПУ передано 43 человека, паспортным тройкам - 276 человек<sup>2</sup>.

Работа оперативного состава милиции в этот период ориентирована на борьбу с социально-вредным элементом: бандитами, грабителями, рецидивистами. Отдел уголовного розыска УМ УНКВД по Нижегородскому краю состоял из 73 штатных единиц, трех отделений по борьбе с предупреждением и пресечением и раскрытием проявлений преступности. Как отмечалось в сводках отдела, за вторую половину 1934 г. ежемесячно задерживалось от двух до двух с половиной тысяч преступников<sup>3</sup>, которые впоследствии определялись по компетенции в места различного содержания<sup>4</sup>.

Уголовным розыском и милицией за первые три квартала 1934 г. было задержано: по линии уголовного розыска 58.132, по линии милиции 9.133 преступления. Если по краю преступность в целом можно было охарактеризовать как стабильную, то в краевом центре она расла. По линии ОГПУ арестовано или выслано в ноябре и декабре 180 человек<sup>5</sup>. Правонарушения составляли следующую картину: а) преступления против общественного порядка и управления – 10.827 (34,6%); б) должностные преступления – 11.239 (19,7%); в) растраты и присвоения – 2.977 (5,2%); г) кражи простые – 6.451 (11,3%); д) мошенничества – 3.437 (5,7%); е) квалифицированные кражи – 2.147 (3,7%); ж) поджоги – 1.246 (2,3%). Процент раскрытия преступлений по краю составлял 65,5%<sup>6</sup>.

1 Добротвор М.Н. О введении паспортной системы в городе Горьком /Записки краеведов. Н.Новгород, 2004. - С.84-88.

2 ГОПАНО.Ф.30.Оп.1.Д.618. Л.110.

3 Там же. Л.143.

4 За 1933 г. подготовлено 34 протокола Тройки инспекции ОГПУ по милиции. Произведен арест социально-вредного элемента - 4779 человек. За 1934г. подготовлено 46 протоколов на 9968 человек. За 1935 г. Тройкой УНКВД по милиции подготовлено 49 протоколов. Произведен арест 2100 человек с комиссионным присутствием.

5 ЦАНО.Ф.1964.Оп.4.Д.37.Л.29-43.

6 Там же. Л.42-43.



Паспортными тройками, а с мая 1935 года «милицейскими тройками», по Горьковскому краю было выявлено десятки тысяч нарушителей, а 14,5 тысяч человек признаны социально-вредными элементами и направлены в места лишения свободы. Это позволило органам милиции во многом улучшить статистику по правонарушениям<sup>1</sup>. Так, за первый квартал 1935 года паспортной «тройкой» по городу Горькому привлечено 285 человек. К лишению свободы сроком на два года – 124 человека, на 1 год – 68 человек, на срок 6 месяцев – 5 человек. В режимных местах расселено 88 человек. За нарушение паспортного режима оштрафовано 2.057 человек, из них 1604 – на селе, 385 ответственных советских работников, 68 – руководителей предприятий и учреждений на сумму 78.477 руб<sup>2</sup>. За период с июля по август по делам о социально-вредных элементах и нарушителях паспортного режима санкциям на СВЭ подвержено 251 человек<sup>3</sup>.

27 мая 1935 года приказом НКВД СССР №00132 были организованы милицейские тройки в регионах, подчиненных указанной категории на уровне автономных республик, краев, областей в следующем составе: начальник УНКВД или его заместитель, ее члены – начальник управления милиции и начальник соответствующего отдела, представляющего материал на рассмотрение. Инструкция предусматривала обязательное участие в заседании тройки прокурора и лица, привлекаемого к ответственности. Решение тройки приводилось в исполнение немедленно, а протокол направлялся на утверждение Особого совещания НКВД СССР.

В тройках рассматривались дела по следующим категориям лиц:

- а) имеющих приводы за уголовные преступления и не порвавшие связи с уголовно-преступной средой;
- б) не имеющих судимостей и приводов, но не занятых общественно полезным трудом и не имеющих определенного места жительства и связанных с уголовно-преступной средой;
- в) воры-рецидивисты, уличенные в конкретных преступлениях;
- г) хулиганы-рецидивисты, приговоренные ранее судом за хулиганство не менее двух раз к тюремному заключению или принудительным работам на срок от года и более, в случае совершения ими хулиганства, вызывающего необходимость привлечения их снова в уголовном порядке;

1 Архив ИЦ ГУВД Нижегородской области. Ф.1. Оп.1. Д.1. Л.144. По материалам паспортных «троек» за 1933 и 1934 год, милицейских «троек» за 1935 и 1936 год.

2 ЦАНО. Ф.1964. Оп.2. Д.38. Переписка по милиции. Л.12.

3 ЦАНО.Ф.1964.Оп.2.Д.33. Переписка по милиции. Л.78.

- д) нищие профессионалы;
- е) злостные нарушители паспортного режима.

Обращалось внимание на абсолютную недопустимость производства массовых операций при «изъятии» уголовного и деклассированного элемента. При вынесении решений «тройкам» предлагалось руководствоваться правами, предусмотренными Положением об Особом совещании при НКВД СССР. Протоколы «троек» направлялись начальнику Главного управления РК милиции для представления их на Особое совещание НКВД СССР. Численность задержанных была значительна и составляла более десяти тысяч только по Горьковскому краю<sup>1</sup>.

Количество осужденных по стране в исправительно-трудовых лагерях существенно выросло. О масштабах этой деятельности свидетельствуют следующие цифры: к 1 ноября 1935 г. по СССР изъято 265720 «социально-вредных элементов». Из них рассмотрено тройками УНКВД -84903, заключено в ИТЛ-65274, приняты другие меры социальной защиты к 64483, передано в суды НКЮ и другие органы-97920, освобождено 13630 человек<sup>2</sup>.

По итогам работы в приказе НКВД СССР от 17 марта 1936 г. отмечалось, что по сравнению с 1934 г. число вооруженных грабежей в 1935 году снизилось на 45 процентов, невооруженных грабежей снизилось на 46 процентов, квалифицированных краж на 32 процента, конкраздство снизилось на 55 процентов.

В оперативном отделе краевого управления РКМ был организован научно-технический кабинет. Создана химическая лаборатория. К середине тридцатых годов следственно-оперативная работа проводилась исключительно силами милиции. По данным краевого управления милиции за первое полугодие 1935 года возникло 14.814 дел, прекращено 7.220 дел, за второе полугодие 1935 года – 38.123 дела, прекращено – 5.958 дел, за пять месяцев 1936 года возбуждено 21.480 дел, прекращено – 4.661 дело<sup>3</sup>.

---

1 По материалам деятельности троек УНКВД по Горьковскому краю за 1934-1936 гг. «тройками» было задержано во второй половине 1934 года более 10 тыс. человек (проведение паспортизации), в 1935 г. – более 2,2 тыс., в 1936 г. – 2,1 тыс. человек См.: Харламов В.А., Беляков А.В. Историки-архивисты, научная общественность о политических репрессиях середины двадцатого века в Горьковском крае (к завершению издания «Книги памяти жертв политических репрессий в Нижегородской области») //Вестник VII городской научно-практической конференции Сахаровские чтения. Н.Новгород, 2006. С.41.

2 Органы и войска МВД России. Краткий исторический очерк. М., 1996. С.259.

3 ЦАНО. Ф.1964. Оп.2. Д.1781. Л.135.

Если взять состояние преступности в городе Горьком на 1934 год за 100%, то в 1935 и 1936 гг. статистика будет иметь следующий вид по основным видам преступлений: а) вооруженные ограбления в 1935 г составили 27% от 1934 г., в 1936 г – около 1%; б) невооруженные ограбления составили соответственно 49% и 6,2%; в) квалифицированные кражи соответственно 80,8% и 16,6%; г) простые кражи соответственно 61,4% и 24%; д) бытовые убийства составили 57% и 18%; е) случаев хулиганства в 1935 г. выросло до 112%, сократившись в 1936 г до 28%; и только преступления несовершеннолетних составили увеличение в два раза<sup>1</sup>. Увеличение преступлений по несовершеннолетним можно отнести на счет становления учетно-регистрационной дисциплины во вновь организованной инспекции по делам несовершеннолетних.

По Горьковскому краю преступность в целом можно охарактеризовать как стабильную. Постепенно она снижалась, хотя в краевом центре - не сокращалась. Все реже можно было видеть сообщения о событиях в сельской местности в оперативных сводках УНКВД следующего содержания: «На территории Первомайского района задержана в декабре 1934-начале 1935 гг. группа кочующих цыган под руководством Даниила Лебедева, на долю которой приходится много квалифицированных краж. Изъято краденое имущество на сотни тысяч рублей. Осуждены на сроки от трех до десяти лет»<sup>2</sup>. Или в сводках о правонарушениях можно было увидеть такое сообщение: «Борским районным отделом милиции ликвидирована бандитско-грабительская группа в составе 14 человек, совершавшая ограбления, кражи различного рода в Борском, Кстовском и Лысковском районах. Обнаружен материальный ущерб на сумму в 80 тыс. руб. При задержании бандитов изъято 4 револьвера, 4 дробовых ружья, 1 винтовка, а также награбленного имущества на сумму 17 тыс. рублей»<sup>3</sup>. Нельзя не отметить в борьбе с преступностью роль органов милиции и уголовного розыска. Однако в этой деятельности было сложно избежать ошибок, на что и указывает прокуратура.

Распоряжением по прокуратуре Горьковского края от 21 марта 1936 года по надзору за органами милиции в области изъятия социально-вредных элементов и направлении их дел в тройку УНКВД за 1936 год<sup>4</sup> отмечается неудовлетворительность служебно-оперативных

1 ЦАНО. Ф.1964. Оп.2. Д.33. Л.81.

2 Архив ИЦ ГУВД Нижегородской области. Ф.1. Оп.1. д.2. Л.41-42.

3 Там же. Л.420.

4 ЦАНО Ф.1964. Оп.2. Д.20. Л.111-113.

показателей. Основные недостатки наблюдались в оформлении дел по линии милиции на социально-вредный элемент, а именно: неполнота материалов, приписывание фактов ничем не доказанных, отсутствие справок и характеристик, отсутствие проверки указываемых обстоятельств из этого контингента. В ряде случаев лица, имеющие временную работу, квалифицировались как лица без определенных занятий, особенно к лица, проживающие в деревне и имеющие свое хозяйство. В качестве оснований для постановки дела на тройку учитывались приводы за уклонение от исправительно-трудовых работ для выяснения личности. Отмечалось, что отдельные прокуроры вместо детальной проверки собираемых РОМ материалов лишь присутствовали на допросе. Такое положение приводило к возвращению поступающих дел в районах на доследование. Больше того, это приводило к задержанию, аресту и направлению дел на случайных лиц, которых нельзя отнести к СВЭ.

Прокуратурой края выносятся распоряжение «списки на арест давать в соответствии с Инструкцией НКВД и НКЮ о порядке ареста и приказом НКВД от 25 марта 1935 года». Рекомендовалось «приводы учитывать как основание для направления дела на тройку только в том случае, если привод был связан с конкретным обвинением. При даче санкции о нарушителях паспортного режима необходимо было гражданам проверить законность лишения права прописки в данной режимной местности, не исходить из данного факта нарушения данной подписи, не допускать нарушений Инструкции о порядке ареста. «Не допускать нарушения сроков расследования дел. Допрос производил лично районный прокурор. При городской прокуратуре вели особый учет работы в этой области (особо выполняется в случае отказа от сути санкций, предупредить всех об ответственности). Всем прокурорам сообщать о ходе расследования дел по ст.37 УК о преступлениях политической направленности»<sup>1</sup>.

Итоги работы по изъятию социально вредного элемента отмечены в распоряжении прокуратуры края от 9 июня 1936 г: «Поражение в правах применять к лицам, осужденным за контрреволюционную деятельность, либо опасным преступникам, осужденным за растраты, контрабанду, взяточничество, умышленное убийство (ст.136 и соответствующие ей статьи). Если этому человек не соответствует, сделать отметку – «без поражения в правах». Дачу санкций на арест производить осторожно. С каждым применением давать мотивировку»<sup>2</sup>.

1 ЦАНО.Ф.1964. Оп.2. Д.26. Л.3-9

2 ЦАНО. Ф.1964. Оп.2. Д.20. Л.11, 127.

В отчетах о деятельности уголовного розыска по городу Горькому с января по сентябрь 1936 года отмечалось снижение числа преступлений по грабегам на 87%, убийствам на 46%, кражам на 26%, хулиганству на 32%. Изъято 2.321 человек как социально-вредных элементов. Арестовано преступников, совершивших побег из-под стражи или места лишения свободы 2.530 человек. Выселено из города Н. Новгорода 5.086 беспаспортных. Раскрыто 3.132 случая хищений (38,5%), привлечено к ответственности 3.853 человека. Выявлено 2.566 случаев спекуляции. К административной ответственности привлечено 35.130 человек<sup>1</sup>.

Циркулярное распоряжение прокуратуры от 1 ноября 1936 г. №702/63с «Об итогах проверки выполнения Инструкции ЦИК СССР и ЦК ВКП (б) от 8.05.33» (о законности производимых арестов), проведенное группой комитета партийного контроля при ЦК ВКП (б) рекомендовало «произвести проверку всех без исключения следственных дел на лиц, содержащихся под стражей. Проверку произвести в течение ноября 1936 г. Санкции на арест делаются лично прокурором, либо в его отсутствие заместителем на основании ст. 159 УПК следить за точным исполнением, не допуская превышения представленных сроков содержания под стражей следственных заключенных. 1 раз в месяц посещать тюрьму краевого центра, осуществлять обход камер, опрос заключенных»<sup>2</sup>.

Начальник управления милиции УНКВД по Горьковской области В.А. Корытов в статье «Горьковская коммуна» в феврале 1937 года отмечал, что «снижение преступности в 1936 г. прошло медленнее, чем в предыдущем году. Преступность снизилась на 31,6%. 80% снижения преступных проявлений дали кражи. По хулиганству наметилось незначительное снижение»<sup>3</sup>. Было показательно, что количество дел за третий квартал 1937 г. уменьшилось, а объясняется тем, что «органы милиции переключились в своей работе на другие мероприятия»<sup>4</sup>.

В итоге с 1929 года преступность в стране по ряду ее важнейших показателей сократилась почти в пять раз<sup>5</sup>. В городе Горьком в 1937 году по сравнению с 1934 годом она снизилась в два раза. Как писала газета «Горьковский рабочий», «нередки дни, когда в городе и области нет преступлений». Раскрываемость преступлений выросла до

1 ЦАНО. Ф.5980. Оп.1. Д.6. Л.31

2 ЦАНО. Ф.1964. Оп.2. Д.20. Л.164-166.

3 Корытов В.А. Борьба с преступностью //Горьковская коммуна. 1937. 14 февраля.

4 ЦАНО. Ф.5980. Оп.2. Д.2. Л.89.

5 Правда. 1937. 8 августа.

77,1 процентов, число вооруженных ограблений сократилось на тридцать процентов, злостного хулиганства – на 27 процентов<sup>1</sup>.

Благодаря усилиям государства, его правоохранительных и судебных органов, общества, профессиональная преступность существенно сократилась как в РСФСР, так и в Горьковской области. Сокращение преступности происходит на фоне очевидных успехов экономической и социальной политики. Следует подчеркнуть, что это было началом пути создания базы для перехода на новое качество развития Советского государства. К сожалению, есть и трагичные страницы нашей Родины, последовавшие за большими успехами в борьбе за ликвидацию социальных корней преступности. Мы имеем в виду проведение в нашей стране в 1937 г. массовых политических репрессий. Этот опыт связан с поспешностью проведения насильственных мер на рубеже 1920-1930-х годов в отношении большого количества населения, что и явилось их следствием.

#### **Список литературы:**

1. Галай Ю.Г., Беляков А.В. Функция органов внутренних дел по экономической безопасности РСФСР (октябрь 1917–1936): учебное пособие. Нижний Новгород, 2009.
2. Беляков А.В. Организация и деятельность нижегородской милиции по охране общественного порядка и борьбе с правонарушениями (1917-1945 гг.): монография. Н. Новгород, 2010.
3. Добротвор М.Н. О введении паспортной системы в городе Горьком //Записки краеведов. Н. Новгород, 2004. С.84-88.
4. История нижегородской полиции. 1718-2012. Н. Новгород, 2013.
5. Кoryтов В.А. Борьба с преступностью //Горьковская коммуна. 1937. 14 февраля
6. Органы и войска МВД России. Краткий исторический очерк. М., 1996.
7. Подрепный Е.И. Вместе с Российским государством (развитие учреждений исправительно-трудовой системы на территории Нижегородской области). Н. Новгород, 2009.
8. Харламов В.А., Беляков А.В. Историки-архивисты, общественность о политических репрессиях в Горьковском крае (к завершению издания «Книги памяти жертв политических репрессий в Нижегородской области»)//Вестник VII Городской научно-практической конференции – Сахаровские чтения. Н. Новгород, 2006. С.39-45.

---

<sup>1</sup> Горьковский рабочий. 1937. 9 мая.

## РАТНАЯ ПОВИННОСТЬ ДВОРЦОВЫХ УЕЗДНЫХ И ПОСАДСКИХ ЛЮДЕЙ В РОССИИ XVII В.

**Варенцова Л.Ю.**, доцент кафедры теории и истории государства и права Нижегородской академии МВД России, кандидат исторических наук, доцент.

### Аннотация

Статья посвящается проблеме дворцового землевладения в России XVII в. Особое внимание уделяется ратной повинности дворцовых уездных и посадских людей.

### Ключевые слова

Дворцовые уездные и посадские люди, царский домен, ратная повинность.

### Abstract

The article is devoted to the problem of land tenure in the Palace of Russia of XVII century. Special attention is given to the military service of the Palace district and the townspeople.

### Keywords

The Palace the county and the townspeople, the Royal domain, the military service.

Феодалная собственность на землю и прикрепление к ней крестьян – непосредственных производителей материальных благ – являлось основой могущества правящего класса в период феодализма. В это время становились главными вопросы землевладения – обладания землей на определенных основаниях – право пользования, право собственности, определявшие не только права и обязанности владельцев, но и господствовавший способ производства.

К. Маркс в работе «Процесс против Рейнского окружного комитета демократов» (8 февраля 1849 г.), характеризуя феодалную формацию, отмечал, что в ее природе главную роль играет землевладение: «Крупная земельная собственность была подлинной основой средневекового феодального общества»<sup>1</sup>, «господствующим общественным фактором»<sup>2</sup>.

Исследование проблем землевладения является одной из ключевых задач изучения феодализма<sup>3</sup>.

К XVII в. в России сложилось два основных вида феодальной земельной собственности: 1) феодального государства как верховного собственника земли, 2) частная собственность (царя на свой домен –

1 Маркс К. Процесс против Рейнского окружного комитета демократов // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Изд. 2-е. М., 1957. Т. 6. С. 258.

2 Там же.

3 Воробьев В. М., Дегтярев А. Я. Русское феодальное землевладение от «Смутного времени» до кануна Петровских реформ. Л., 1986. С. 3.

дворцовое землевладение); феодалов-помещиков на свои поместья – условное держание земли; вотчинников; церковных землевладельцев)<sup>1</sup>.

XVII в. – «новый» период русской истории – сопровождался изменениями в положении класса феодалов. Шел процесс укрепления феодальной собственности как экономической основы этого господства.

Особое место в сфере феодального землевладения Российского государства занимал **царский домен** (фр. *domaine*, от лат. *dominium* – владение) – царские наследственные земельные владения, состоявшие из вотчин в разных уездах, городов, волостей, сел, слобод, деревень, лесов, рек, озер, лугов. Московскому государю принадлежало право на обладание недвижимым имуществом для содержания себя, своего семейства и царского двора. Эти владения носили название дворцовых и состояли в ведении придворных приказов<sup>2</sup>.

Царский домен не являлся на протяжении XVII в. величиной постоянной, его размеры, доходность постоянно видоизменялись, в силу того, что, с одной стороны, из дворцового фонда земли жаловались в виде вотчин и поместий, а с другой стороны, он пополнялся за счет присоединения владений крупных феодалов.

В XVII в. на территории царского домена развивалось самостоятельное **дворцовое хозяйство**, включавшее различные отрасли производства, пахотные земли, лесные массивы, угодья, сады, постройки, инвентарь, которое, в основном, обслуживалось трудом дворцовых уездных и посадских людей.

Дворцовые земли в феодальной России – это земли, принадлежавшие лично царю и членам царской фамилии<sup>3</sup>. Дворцовое землевладение стало складываться в XII–XV вв., в период феодальной раздробленности на Руси, когда князья были не только носителями верховной власти, но и собственниками своих, лично принадлежавших им земель – доменов, которыми они владели на правах частной феодальной собственности. Князья приобретали земли путем наследования, покупки, мены, захвата<sup>4</sup>. Крестьяне, проживавшие на этих землях и несшие в пользу великих князей и царей феодальные повинности, назывались дворцовыми. Их основной обязанностью было снабжать великокняжеский, а позже цар-

---

1 Водарский Я. Е. Дворянское землевладение в России в XVII – первой половине XIX в. М., 1988. С. 3.

2 Загоскин Н. П. История права Московского государства. Казань, 1871. Т. 1. С. 181.

3 Дворцовые крестьяне // Советская историческая энциклопедия. М., 1964. Т. 5. С. 16.

4 Там же.



ский двор, продовольствием. В XVI в. дворцовые земли находились не менее чем в 32 уездах Европейской части страны<sup>1</sup>. Наибольшее их количество концентрировалось в Московском, Костромском, Коломенском уездах, Бежецком Верхе (Новгородская земля).

Дворцовый земельный фонд пополнялся за счет дальнейшего окняжения черных земель и отписки на государя старинных, главным образом, боярских и княжеских, вотчин опальных владельцев, выморочных. В связи с развитием поместной системы дворцовыми крестьянами вознаграждались служилые люди по отечеству. В XVII столетии с ростом территории Российского государства увеличилось и число дворцовых крестьян. К 1678 г. насчитывалось 83 тысячи дворов дворцовых крестьян, находившихся более чем в 60 уездах Центра, Урала и Сибири<sup>2</sup>. Спектр их обязанностей был достаточно широк.

Дворцовые крестьяне и посадские люди несли ратную повинность. Так называемые «даточные люди» набирались с определенного количества четвертей пашни или дворов<sup>3</sup>.

Во второй половине XVII в. даточные люди призывались на службу, как правило, с определенного количества дворов в селениях царского домена.

Согласно «Дел Тайного приказа», были в солдатах и представители «с тяглых жеребьев», а также от семей охотники<sup>4</sup>, то есть добровольцы.

В конце XV – XVII вв. даточных людей называли «посошной ратью», а саму повинность – «посохой»<sup>5</sup>. Количество даточных людей в армии России было значительным. Призывались даточные люди вплоть до 1705 г., до введения рекрутской повинности<sup>6</sup>.

Четкой методики сбора даточных людей в дворцовой вотчине не было. «Акты, относящиеся до сбора даточных людей 1678 – 1681 гг.» свидетельствуют, что мобилизация населения с дворцовых вотчин проводилась несколькими способами: 1) по уездам, из сел и деревень; 2) по городам; 3) по приказам, ведавшим дворцовые земли, 4) со всего государства<sup>7</sup>.

1 Отечественная история. История России с древнейших времен до 1917 года. Энциклопедия в 5 тт. Гл. ред. В.Л. Янин. М., 1994. Т. 1. С.678.

2 Дворцовые крестьяне // Советская историческая энциклопедия. М., 1964. Т. 5. С.16.

3 Лаппо-Данилевский А. Организация прямого обложения в Московском государстве со времени Смуты до эпохи преобразований. СПб., 1890. С. 390.

4 Дела Тайного приказа // РИБ. СПб., 1907. Т. 21. Кн. 1. С. 381.

5 Даточные люди // Советская историческая энциклопедия. М., 1963. Т. 4. С. 115 – 116.

6 Там же.

7 1678 г. октября 9 – 1681 г. марта 9. Акты, относящиеся до сбора даточных людей // ДкАИ. СПб., 1862. Т. 8. С. 118 – 145.

Известно, что только 9 октября 1678 г. из дворцовых сел и деревень Московского уезда единовременно в даточные люди набирали по 165 человек<sup>1</sup>.

С этой целью на уровне дворцовых приказов определялись территории для сбора даточных людей, производился учет населения царских вотчин.

В 1678 г. набирались даточные люди из девяти дворцовых слобод города Москвы (Садовой, Барашской, Гончарной, Напрудной, Кошельной, Огородной, Таганной, Басманной, села Красного), общей численностью 1428 дворов<sup>2</sup>.

Контроль за сбором даточных людей Москвы осуществлялся приказом Большого дворца<sup>3</sup>.

Во второй половине XVII в. приказ Большого дворца проводил постоянные наборы дворцовых людей «в солдатскую службу»<sup>4</sup>. Существовал порядок набора даточных людей по территориям.

В 1658 г. набор производился из Трубческого (город Трубческ с округой), Темниковского (Красная слобода, Троицкий острог), Владимирского (Ярополчская волость), Балахонского (Заузольская волость), Юрьево-Поволжского, Переяславль-Залесского, Тверского уездов, всего набрали 1400 человек<sup>5</sup>. Самое значительное количество даточных людей взято в Трубческом уезде (1000 человек)<sup>6</sup>.

В 1659 г. набор солдат Большим дворцом осуществлялся дважды, на солдатскую службу отправлено 2755 человек, в 1661 году – 2362 человека<sup>7</sup>.

Даточные люди набирались, как правило, по одному человеку с 20 – 25 дворов, а в некоторых дворцовых селах порядок поставки людей на солдатскую службу был более жестким, и каждые 10 дворов давали одного солдата<sup>8</sup>.

Лишь в редких случаях в солдаты брали по одному человеку с 30 дворов, например, в кампанию 1668 г., когда со всех дворцовых вотчин отправлено на службу всего 1130 человек<sup>9</sup>.

---

1 Там же. С. 124.

2 1678 г. октября 9 – 1681 г. марта 9. Акты, относящиеся до сбора даточных людей ... С. 131.

3 Там же.

4 Там же. С. 123.

5 Там же.

6 Там же.

7 Там же.

8 Там же.

9 Там же.

В силу того, что 1650 – 1660-е гг. приказ Большого дворца осуществлял постоянные наборы населения в «посошную рать», вероятно, дворцовые крестьяне и посадские люди сопротивлялись политике дворцовой администрации.

В 1664 г. Большой дворец проводил набор «в стрельцы» по Московскому уезду, на стрелецкую службу попали 163 человека<sup>1</sup>.

Отдельно проводились солдатские сборы приказом Тайных дел. Известно, что в 1654 – 1656 гг. из Важского уезда было взято 4941 человек на солдатскую службу<sup>2</sup>.

В приказе Тайных дел также происходил отбор дворцовых жителей на государеву стрелецкую службу. В «Делах Тайного приказа» имеется «столп» 1673 г. «за рукою дьяка Артемия Степанова», а в нем говорится о выборе стрельцов в Скопине, Романове, Лыскове, Мурашкине, Городецкой волости, Гридине<sup>3</sup>. Для набора стрельцов в дворцовые города, волости и села из Тайного приказа направили Степана Нелединского и Петра Большого Лопухина.

В 1673 г. шел массовый призыв даточных людей с территорий, подведомственных приказу Хлебных дел, набирались выборные солдаты и стрельцы в полк боярина и воеводы князя Григория Григорьевича Ромодановского<sup>4</sup>. Всего мобилизовано 1782 человека, в том числе из городов Скопина и Романова, сел Лыскова, Гридина, Мурашкина, из Городецкой волости<sup>5</sup>. Самые большие наборы даточных людей прошли в Скопине и Романове: соответственно было призвано в «посошную рать» 500 и 534 человека<sup>6</sup>.

Аналогичный сбор даточных людей по Хлебному приказу проводился в 186 (1678) г. по указу царя Федора Алексеевича<sup>7</sup>, причем поставляли их те же населенные пункты, в том же количестве (1782 человека)<sup>8</sup>.

В связи с наборами даточных людей предпринимались попытки вести учет дворцового населения по всей России. В «Актах, относящихся до сбора даточных людей 1678 – 1681 гг.» указывается, что «великого государя в дворцовых городех и селех, опричь Московского уезду и

---

1 Там же.

2 Там же.

3 Дела Тайного приказа // РИБ. СПб., 1907. Т. 21. Кн. 1. С. 730 – 732.

4 1678 г. октября 9 – 1681 г. марта 9. Акты, относящиеся до сбора даточных людей... С. 125.

5 Там же.

6 Там же.

7 1678 г. октября 9 – 1681 г. марта 9. Акты, относящиеся до сбора даточных людей ... С. 137.

8 Там же.

Замосковных сел, по писму новых писцов посацких 2877 дворов, пашенных крестьян 77966 дворов, непашенных крестьян и рыбных ловцов и бобылей 8278 дворов, всего 89121 двор»<sup>1</sup>.

В 1679 г. царь Федор Алексеевич издал указ об особом пожаловании жителей дворцовой Городецкой волости Ивашка Фомина «с товарищи», солдат полка генерала Агея Алексеевича Шепелева, отпуском<sup>2</sup>. Они участвовали в Чигиринских походах русской армии и украинских казаков, в период Русско-турецкой войны (1677 – 1681 гг.), имели успехи в ратной службе.

В 1678 г. городецкие солдаты «были на его великого государя службе», в полку боярина и воеводы князя Г. Г. Ромодановского «за Днепром, и под Чигирином и в Чигирине»<sup>3</sup>. В «Делах Тайного приказа» отмечено, что отбор даточных людей из крестьян и бобылей дворцовой Городецкой волости проводил лично Петр Большой Аврамов сын Лопухин, посланный из Москвы, «выбирая в солдаты от отцов детей, от братьев братью, от дядей племянников»<sup>4</sup>.

По указу царя Федора Алексеевича, велено даточных людей Городецкой волости оставить служить в том же полку, а от различных денежных сборов, мирских податей освободить<sup>5</sup>.

Таким образом, в XVII в. ратная повинность для дворцовых уездных и посадских людей была одной из самых тяжелых и опасных. Четких правил сбора даточных людей в дворцовых вотчинах не было выработано. Выполняя ратную повинность, даточные люди освобождались от других видов повинностей, обязательных для населения дворцовых вотчин.

### **Список литературы**

1. Водарский Я. Е. Дворянское землевладение в России в XVII – первой половине XIX в. М., 1988. 303 с.
2. Воробьев В. М., Дегтярев А. Я. Русское феодальное землевладение от «Смутного времени» до кануна Петровских реформ. Л., 1986. 181 с.
3. Даточные люди // Советская историческая энциклопедия. М., 1963. Т. 4. С. 115 – 116.

---

1 Там же. С. 131.

2 Дела Тайного приказа // РИБ. СПб., 1907. Т. 21. Кн. 1. С. 380 – 381.

3 Там же.

4 Там же. С. 382.

5 Там же. С. 380 – 381

4. Дела Тайного приказа // РИБ. СПб., 1907. Т. 21. Кн. 1. 994 с.
5. Дворцовые крестьяне // Советская историческая энциклопедия. М., 1964. Т. 5. С.16 - 17.
6. Загоскин Н. П. История права Московского государства. Казань, 1871. Т. 1. 344 с.
7. Лаппо-Данилевский А. Организация прямого обложения в Московском государстве со времени Смуты до эпохи преобразований. СПб., 1890. 557 с.
8. Маркс К. Процесс против Рейнского окружного комитета демократов // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Изд. 2-е. М., 1957. Т. 6. С. 254 – 272.

## ФОРМИРОВАНИЕ ВЫСШИХ ОРГАНОВ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ И ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ ОППОЗИЦИИ БОЛЬШЕВИЗМУ (КОНЕЦ ОКТЯБРЯ 1917 Г.)

**Грубов В.И.**, доцент кафедры истории и обществознания Арзамасского филиала ННГУ, кандидат исторических наук, доцент.

### Аннотация

Статья посвящена процессу размежевания в среде российских социалистов после захвата власти большевиками. Особое внимание обращается на создание советской системы власти и начало формирования умеренной социалистической оппозиции большевизму.

### Ключевые слова

Октябрьская революция, советская система власти, большевики, умеренная социалистическая оппозиция.

### Abstract

Article is devoted to the disengagement process among the Russian socialists after the seizure of power by the Bolsheviks. Special attention is paid to the creation of the Soviet system of government and the beginning of the formation of the moderate socialist opposition to Bolshevism.

### Keywords

The October revolution, the Soviet system of government, the Bolsheviks, the moderate socialist opposition.

Одним из главных процессов первого послеоктябрьского периода стало формирование новой, советской системы власти. Первоначально оно происходило в условиях сохранения рожденных Февралем демократических традиций и ограниченной многопартийности (после Февральской революции с политической сцены сошли черносотенцы, октябристы и близкие к ним политические объединения). Ведущую роль в политике в начальный период существования Советской власти играли партии и организации социалистической ориентации, спектр которых был достаточно широким.

Применение политологической категории «оппозиция»<sup>1</sup> позволяет выделить в этом спектре отдельные секторы, различавшиеся отношением к формировавшей системе власти и партии большевиков, а также линией политического поведения. По нашему мнению, следует отделить умеренную социалистическую оппозицию, считавшую необходимым сотрудничеством с РСДРП (б) в разных формах и на опре-

<sup>1</sup> Политическая наука: словарь-справочник. Авт. и сост.: Санжаревский И.И. Тамбов, 2010. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/politology/1994>. (Дата обращения: 01.07.2017).

деленных условиях, от непримиримой социалистической оппозиции, выбравшей путь открытой конфронтации с большевиками. Начало формирования умеренной социалистической оппозиции большевизму мы и рассмотрим в данной статье.

Вооруженное восстание в октябре 1917 г. и захват большевиками власти существенно изменили методы, формы и направления деятельности различных партий и организаций. В социалистической среде крайнюю актуальность приобрели вопросы легитимности вновь создаваемой власти, ее политической платформы и программы, а также партийного и персонального состава ее центральных органов.

Лидеры правого крыла и центра в ПСР и РСДРП (о) были едины в оценке октябрьских событий 1917 г. как «политической авантюры» большевиков. Они продолжали считать уже свергнутое Временное правительство единственной законной властью в стране, категорически требуя восстановления полномочий кабинета Керенского. Они выступали против перехода к Советам («часовой революции») функций государственной власти и управления<sup>1</sup>. Правые социалисты не признали правомочности II Всероссийского съезда Советов рабочих и солдатских депутатов в качестве источника власти и органа парламентского типа. Соответственно, в их глазах не было легитимным и сформированное съездом большевистское правительство – Совет Народных Комиссаров.

Между тем, в позициях и тактике правых социалистов по отношению к новой власти были и существенные отличия. Обозначим вначале позицию крайне правых, представителей так называемого оборонческого крыла ПСР и РСДРП (о) – Н.Д. Авксентьева, А.Р. Гоца, А.Н. Потресова и др. Для них главная цель всей революционной демократии после захвата власти большевиками заключалась в борьбе за свержение последних; в этой борьбе они готовы были взаимодействовать с любыми общественными силами<sup>2</sup>. 26 октября 1917 г. был сформирован Всероссийский Комитет спасения Родины и Революции<sup>3</sup>, куда, среди

---

1 Известия ВЦИК. 1917. 12 октября.

2 См.: Волобуев О.В., Ильяшук Г.И. Послеоктябрьский меньшевизм // История СССР. 1991. № 2. С. 37.

3 В состав Всероссийского Комитета спасения Родины и Революции вошли представители Временного Совета Республики, Петроградской городской Думы, ЦИК обоих Советов 1-го созыва, фронтовой группы, эсеровской и меньшевистской фракций II Всероссийского съезда Советов рабочих и солдатских депутатов, а также центральных комитетов Трудовой народно-социалистической партии, ПСР, РСДРП (о) и плехановской группы «Единство» (Дело народа. 1917. 27 октября).

прочих, вошли и социалисты-оборонцы. Своими задачами Комитет провозгласил «преодоление большевизма» и «восстановление законного правительства»<sup>1</sup>. Одной из первых акций в этом смысле стало подготовленное Комитетом антибольшевистское восстание в Петрограде 29 октября (так называемый «юнкерский мятеж»).

Представители центристского направления в ПСР и РСДРП (о) – В.М. Чернов, Ф.И. Дан и др. – были солидарны с оборонцами во взглядах на большевистский переворот и сущность новой власти. Так, в резолюции ЦК РСДРП (о) от 26 октября 1917 г. захват власти большевиками «путем военного заговора» был назван «насилием над волей демократии и узурпацией прав народа». Но тактику центристы выбрали иную – политическую изоляцию большевиков. Указанный выше документ провозгласил основной задачей момента не борьбу с «авантюрой», а «сплочение всех пролетарских и демократических сил для предотвращения разгрома революции»<sup>2</sup>. Столь «мягкотелая» тактика ЦК вызвала резкий протест оборонческого крыла РСДРП (о) и способствовала дальнейшему размежеванию в партии<sup>3</sup>. Тем не менее, по нашему мнению, правых и центристов в меньшевистской и эсеровской партиях, несмотря на различия в их тактике, можно отнести к категории непримиримой оппозиции большевизму, поскольку они считали законным только Временное правительство и не признавали власти большевиков.

Левые социал-демократы (меньшевики-интернационалисты и объединенные социал-демократы интернационалисты) тоже рассматривали октябрьские события как «катастрофу» для страны. Но, встав в оппозицию новой власти, они признавали исключительно мирную, идейную основу борьбы с большевизмом. Более того, настаивая на выполнении большевиками ряда принципиальных условий, левые социал-демократы выражали готовность к конструктивному политическому взаимодействию и сотрудничеству с ними. Это было обусловлено пониманием того, что большевики имели определенную поддержку в народных массах, и что свержение их вооруженным путем оказалось бы на руку лишь силам контрреволюции. Кроме того, имелось определенное сходство в политических платформах левых социал-демокра-

1 Большевистские и эсеровские листовки 1917-1918 годов. Сост. Г.И. Злоказов // Отечественная история. 1993. № 1. С. 169-173.

2 Российский государственный архив социально-политической истории (далее – РГАСПИ). Ф. 275. Оп. 1. Д. 40. Л. 1; Рабочая газета. 1917. 27 октября.

3 РГАСПИ. Ф. 275. Оп. 1. Д. 150. Л. 28; Рабочая газета. 1917. 29 октября.



тов и большевиков (в вопросах о земле, рабочем контроле над производством и др.).

Наконец, левые социалисты-революционеры, оставаясь еще организационно в рядах ПСР, идейно стояли ближе к большевикам, чем к правому крылу своей партии. Советскую власть и те, и другие считали формой демократии трудящихся<sup>1</sup>. Кроме того, левые эсеры приняли непосредственное участие в октябрьском вооруженном восстании, оказав большевикам реальную помощь в свержении Временного правительства. Признав II Всероссийский съезд Советов в качестве источника власти, левые эсеры поддержали все принятые им решения и вошли в сформированный съездом новый ВЦИК, образовав в нем вторую по численности (после большевиков) фракцию.

Две последние группы левых социалистов, считавшие возможным политическое соглашение и конструктивное взаимодействие с большевиками, имевшие с ними известное сходство в политических платформах, составили на этом этапе основу умеренной социалистической оппозиции большевизму. Ее формирование и поиск условий соглашения с большевиками начались уже во время работы II Всероссийского съезда Советов.

В целом, накануне 25 октября подавляющее большинство его делегатов поддерживало идею о передаче Советам всей полноты власти<sup>2</sup>. Захват же ее большевиками кардинально изменил и обстановку на съезде, и позиции его участников.

Утром 25 октября ЦК РСДРП (о) обсудил линию поведения меньшевистской фракции съезда в связи с «большевистским переворотом». Констатируя, что он совершен от имени Советов, но «без ведома и участия представленных в них партий и фракций», ЦК постановил огласить на съезде резолюцию протеста против действий большевиков. Единственным выходом из политического кризиса были названы переговоры с Вре-

---

1 История политических партий России. М., 1994. С. 349.

2 По сообщению меньшевистской газеты «День», «из анкеты, которая заполняется делегатами, уже ясно видны те требования, какие съезду будут предложены. В анкетах спрашивается: “каково официальное отношение Совета к вопросу о власти, вся ли власть Советам, демократии [...]”. Почти все делегаты [...] подчеркивают только то место, где написано “вся власть Советам”, но боясь, что одного подчеркивания мало – сбоку подписывают “вся власть Советам”» (День. – 1917. – 20 октября). Среди участников съезда примерно 505 человек выступало за создание правительства Советов; 86 делегатов поддерживало лозунг «Вся власть демократии», 21 делегат высказывался за коалиционное демократическое правительство, но без кадетов; 55 делегатов не возражали против правительственной коалиции с кадетами (Второй Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов: Сборник документов / Под ред. А.Ф. Бутенко и Д.А. Чугаева. М., 1957. С. 386-389).

менным правительством о создании власти, которая опиралась бы «на все слои демократии». В принятой резолюции подчеркивалось, что фракция меньшевиков должна покинуть заседания съезда и призвать сделать это все другие фракции, «не желающие нести ответственность за действия большевиков»<sup>1</sup>. Резолюцию поддержали и лидеры меньшевиков-интернационалистов<sup>2</sup>, что свидетельствовало о единстве взглядов правого и левого крыла партии на тактику большевиков и последующие действия.

Тогда же вопрос о текущем моменте и тактике ПСР был обсужден на заседаниях эсеровского ЦК и партийной фракции съезда. На фракционном заседании (где левые эсеры составляли большинство<sup>3</sup>) мнения разделились. Представители правого крыла партии высказывали мнение, что ПСР не должна признавать «большевистскую авантюру», неизбежным итогом которой будет гражданская война. В резолюции ЦК, озвученной М.Я. Гендельманом, говорилось, что совершенный накануне созыва Учредительного собрания переворот приведет к кризису, поскольку большевики не в состоянии осуществить выдвинутые ими лозунги. Резолюция призвала к сплочению всех революционных сил страны в целях недопущения грядущей контрреволюции<sup>4</sup>.

Совершенно иную тактику предложили левые эсеры. В целом, ее суть сводилась к необходимости выяснить, насколько реальна выработка общей с большевиками платформы. Только в случае полной уверенности в невозможности какого-либо соглашения с ними предлагалось «отказаться от всякого участия в происшедшем»<sup>5</sup>. Эту тактику и поддержало большинство участников заседания. Было решено наладить контакт с левыми социал-демократами, чтобы на съезде Советов вместе бороться за создание однородного социалистического правительства<sup>6</sup>. При этом некоторые лидеры левых эсеров выразили надежду, что эту программу на съезде поддержит вся эсеровская фракция<sup>7</sup>. Таким образом, левые эсеры продемонстрировали готовность к конструктивному политическому взаимодействию с большевиками еще до открытия съезда Советов.

---

1 РГАСПИ. Ф. 275. Оп. 1. Д. 18. Л. 88.

2 Рабочая газета. 1917. 25 октября.

3 Мстиславский С.Д. Пять дней. Начало и конец Февральской революции. 2-е изд. Берлин; М.: Пг. С. 122.

4 Дело народа. 1917. 26 октября.

5 Там же.

6 Новая жизнь. 1917. 26 октября.

7 Мстиславский С.Д. Пять дней. С. 122, 123.

На самом съезде линия политического поведения различных течений социалистов полностью соответствовала выбранной ими тактике. Уже в начале работы съезда М.Я. Гендельман и Л.М. Хинчук от имени эсеровской и меньшевистской фракций заявили об отказе от выставления фракционных кандидатур при формировании президиума<sup>1</sup>.

Меньшевики-интернационалисты также воздержались от этого<sup>2</sup>. Их лидер Ю.О. Мартов потребовал, чтобы съезд в первую очередь попытался найти мирное решение вопроса о создавшемся политическом кризисе. Выход из него меньшевики-интернационалисты видели, прежде всего, в заключении перемирия между противоборствующими сторонами, а затем – в начале переговоров о создании правительства, приемлемого для всей демократии в целом. Это предложение Мартова было поддержано А.В. Луначарским от большевиков, С.Д. Мстиславским от левых эсеров и единогласно принято делегатами съезда<sup>3</sup>.

При этом, поддержав указанное предложение, правые социалисты сами сорвали возможность его реализации. Л.М. Хинчук ознакомил делегатов с резолюцией ЦК РСДРП (о) от 25 октября о невозможности для меньшевистской фракции участвовать в заседании несвоевременного и неправомочного съезда<sup>4</sup>. Схожую декларацию ЦК ПСР огласил М.Я. Гендельман<sup>5</sup>.

В свою очередь, выступавшие с трибуны съезда большевики тоже говорили о нежелании какого-либо сотрудничества с правыми социалистами. Наиболее ярким выражением этого можно считать слова Л.Д. Троцкого, обращенные к эсеровским и меньшевистским делегатам: «Нам предлагают: откажитесь от победы, заключите соглашение. С кем? – жалкие единицы, вы – банкроты, ваша роль сыграна, отправляйтесь туда, где вам отныне надлежит быть: в сорную корзину истории»<sup>6</sup>. После этого большинство членов фракций правых эсеров, меньшевиков, бундовцев и фронтовой группы в знак протеста против большевистской позиции демонстративно покинуло съезд<sup>7</sup>. К тому же,

---

1 Второй Всероссийский съезд Советов Р. и С.Д. М.-Л., 1928. С. 32-33.

2 Там же.

3 Там же. С. 34.

4 Там же. С. 37; Рабочая газета. 1917. 26 октября.

5 Второй Всероссийский съезд Советов. С. 38; Дело народа. 1917. 27 октября.

6 Второй Всероссийский съезд Советов. С. 36-37.

7 По разным данным, съезд покинуло от 25 до 70 человек (Октябрь в Петрограде: Статьи. Воспоминания. Документы / Сост., автор предисл., примеч. А.Ф. Смирнов. М., 1987. С. 402; Второй Всероссийский съезд Советов. С. XXXV-XXXVI).

тем самым ушедшие пытались поставить под сомнение правомочность состава съезда и законность его решений<sup>1</sup>.

Эта тактика правых социалистов себя не оправдала. Их уход со съезда многие делегаты, в том числе бывшие их соратники по партии, восприняли без сожаления, как должное. К примеру, левый эсер С.Д. Мстиславский так иронично описывал уход правых: «Сгорбившись, волоча ноги, словно придавленные, выбираются из рядов эсеры и меньшевики... «Март» уходит...»<sup>2</sup>. Позицию же большевиков – противников какого бы то ни было компромисса с правыми социалистами – ясно выразил в своих воспоминаниях Л.Д. Троцкий: «Правые партии ушли, хлопнув дверью. И это было лучшее из того, что они могли сделать... Коалиция с правыми соц.-рев. и меньшевиками неспособна была бы расширить социальную основу Советской власти; в то же время она вводила бы в состав этой власти элементы, насквозь разъеденные политическим скептицизмом и идолопоклонством перед либеральной буржуазией»<sup>3</sup>.

Меньшевики-интернационалисты и в этих драматических условиях продолжали добиваться компромисса. Ю.О. Мартов предложил съезду принять постановление о необходимости мирного разрешения политического кризиса. Выход он видел в том, чтобы способствовать заключению соглашения «между восставшей частью демократии и остальными демократическими организациями об образовании правительства, которое было бы признано всей революционной демократией, и которому могло бы сдать власть правительство безболезненно»<sup>4</sup>. Иначе говоря, Мартов выдвинул идею создания однородного социалистического правительства с участием всех социалистических партий, входивших в Советы – от большевиков до народных социалистов включительно. Это предложение, отвечавшее стремлениям левых эсеров и объединенных социал-демократов интернационалистов, было поддержано их фракциями<sup>5</sup>. Меньшевики-интернационалисты выступили также с инициативой приостановить работу съезда до выяснения результатов переговоров о соглашении.

1 Уже 25 октября 1917 г. ЦИК Советов Р. и С.Д. 1-го созыва, большинство в котором составляли правые социалисты, выпустил обращение ко всем Советам и армейским комитетам, в котором, сообщив об уходе части делегатов со съезда, призвал рассматривать его после этого как частное совещание делегатов-большевиков, а его решения, как незаконные, объявлял необязательными для всех местных Советов и армейских комитетов (Меньшевицкие и эсеровские листовки 1917-1918 годов. Сост. Г.И. Злоказов // Отечественная история. 1993. № 1. С. 169-170).

2 Мстиславский С.Д. Пять дней. С. 131.

3 Троцкий Л.Д. От Октябрьской революции до Брестского мира. Харьков, 1924. С. 106-107.

4 Второй Всероссийский съезд Советов. С. 41-42.

5 Там же. С. 43-44.

Официально высказанная большевистская позиция по этому вопросу была кардинально противоположной. Внесенная Троцким резолюция предлагала съезду продолжить заседание; документ резко осуждал и всю послефевральскую политику «согласителей» (правых социалистов), и их попытку сорвать работу съезда своим уходом<sup>1</sup>. По словам выступившего далее А.В. Луначарского, «к тем, которые ушли, давно уже неприменимо звание революционеров, они прекращают даже свою согласительскую работу и открыто переходят в лагерь корниловцев. С ними нам разговаривать не о чем»<sup>2</sup>.

Вместе с тем, немало большевистских партийных деятелей подерживало идею создания однородного социалистического правительства. К ним относились тот же А.В. Луначарский, А.И. Рыков, Л.Б. Каменев, В.П. Ногин, В.П. Милютин, А.Г. Шляпников и др.<sup>3</sup> Но позиции и политическое поведение правых социалистов и большевиков на съезде, да и сама его до крайности накаленная атмосфера, сводили возможность компромисса практически к нулю. Политические оппоненты не только не предпринимали видимых усилий для реализации такой возможности, но, напротив, делали все, чтобы углубить имевшиеся между ними разногласия.

В противовес такой позиции большевиков и правых социалистов левые социалисты (не большевики) стремились к объединению «революционного фронта». Так, левый эсер Б.Д. Камков предложил «искать соглашения» с покинувшей съезд «частью умеренной демократии»<sup>4</sup>. Г.М. Крамаров заявил, что объединенные социал-демократы интернационалисты осуждают действия меньшевиков и эсеров, но предлагают не принимать против них никаких резолюций, а факт их ухода воспринять спокойно<sup>5</sup>.

Меньшевики-интернационалисты, убедившись, что в вопросе о власти значительная часть делегатов поддерживает большевиков, исчерпав надежду реализовать предложение Мартова непосредственно на съезде, покинули его заседание<sup>6</sup>. Этот шаг можно квалифицировать

---

1 Там же. С. 44-45.

2 Там же. С. 46.

3 Старцев В.И. Большевики и лозунг «однородного социалистического правительства» // Рабочий класс России, его союзники и политические противники в 1917 году: сборник научных трудов. М., 1987. С. 17.

4 Второй Всероссийский съезд Советов. С. 46.

5 Там же.

6 Там же.

и как продолжение борьбы за собственную программу путем бойкота большевиков. Между тем, некоторые меньшевики-интернационалисты остались на съезде не как члены РСДРП (о), а как делегаты своих Советов; они выбрали иную тактику – добиваться реализации идеи своей фракции путем голосования «против передачи власти в руки правительства, ответственного перед Советами и из среды Советов»<sup>1</sup>.

В чрезвычайно накаленной обстановке съезда наибольшую степень лояльности большевикам продемонстрировала левоэсеровская фракция. Несмотря на известные расхождения с большевиками по вопросу о власти<sup>2</sup>, сам факт участия левых эсеров в октябрьских событиях поставил вопрос об их вхождении в будущее правительство. Кроме того, большевикам крайне важно было заручиться поддержкой новой власти со стороны крестьянства, выразителями интересов которого считали себя левые эсеры. Поэтому 26 октября трое из них (В.А. Карелин, Б.Д. Камков и В.Б. Спиро) получили от ЦК РСДРП (б) официальное предложение войти в правительство<sup>3</sup>. Но фракция в целом постановила временно отказаться от правительственного блока с большевиками до выполнения ими трех условий: 1) включение в правительство представителей ушедших со съезда групп; 2) созыв крестьянского съезда; 3) обеспечение своевременного созыва Учредительного собрания<sup>4</sup>.

Свой отказ войти в высший исполнительный орган власти левые эсеры объяснили нежеланием углублять разногласия в рядах революционной демократии<sup>5</sup>. К тому же, они сознавали, что вхождение троих представителей партии в большевистское правительство не изменило характера власти, но сделало бы левых эсеров ответственными за всю проводимую им политику. Позднее, на I съезде ПЛСР (ноябрь 1917 г.), именно об этом говорил Б.Д. Камков<sup>6</sup>.

26 октября съезд Советов постановил «образовать для управления страной, впредь до созыва Учредительного Собрания, временное рабочее и крестьянское правительство»<sup>7</sup> – Совет Народных Комиссаров. Сформи-

---

1 Второй Всероссийский съезд Советов. С. 58.

2 Большевистскому лозунгу диктатуры пролетариата левые эсеры противопоставляли лозунг «диктатуры демократии» (Протоколы I съезда партии левых социалистов-революционеров (интернационалистов). М., 1918. С. 73).

3 Там же. С. 37; Рабочая газета. 1917. 26 октября.

4 Дело народа. 1917. 27 октября.

5 Политическая история России в партиях и лицах. М., 1993. С. 234.

6 Протоколы I съезда ПЛСР. С. 43.

7 Собрание узаконений Рабочего и Крестьянского Правительства. 1 декабря 1917 г. № 1. С. 1.

ровано оно было на однопартийной основе. Тем не менее, многие делегаты съезда (в том числе, часть большевиков) были убеждены в необходимости объединения вокруг Совнаркома всех революционных группировок и трансформации его в многопартийное правительство, созданное в соответствии с первоначальной расстановкой сил на съезде. Избранный же новый «высший орган революционной демократии» – ВЦИК Советов рабочих и солдатских депутатов – изначально был сконструирован как многопартийный орган: второй его состав поначалу включал в себя 62 большевика, 29 левых эсеров, 6 объединенных социал-демократов интернационалистов, 3 украинских социалиста и 1 эсера-максималиста<sup>1</sup>.

Вхождение указанных небошевистских групп в высший орган советской власти было обусловлено, по нашему мнению, тремя взаимосвязанными причинами. Во-первых, стремлением «быть со своим классом»<sup>2</sup>. Во-вторых, желанием создать «единый фронт революционной демократии» и прекратить политический кризис, играя посредническую роль в противостоянии большевиков и правых социалистов<sup>3</sup>. И третьей причиной являлось стремление «умерить» тактику большевиков<sup>4</sup>.

Подытоживая все сказанное выше, представляется возможным сделать следующие выводы:

1. «Политическая авантюра» большевиков, как расценили захват ими власти лидеры правого крыла и центра меньшевистской и эсеровской партий, до крайности обострила тенденции размежевания и поляризации в социалистической среде. Своеобразной «разделительной

1 Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Оп. 1235. Оп. 17. Д. 1. Л. 40б.

2 С.Д. Мстиславский писал, что левые эсеры «не были бы революционерами, если бы искали, где наше место» (Мстиславский С.Д. Пять дней. С. 131). Объединенные интернационалисты также высказывали убеждение, что их «революционная пролетарская партия должна быть в рядах пролетариата и проявлять максимальное напряжение сил для предотвращения изоляции рабочего класса и разгрома рабочего движения» (Голос социал-демократа. 1917. 3 декабря. № 1-2. С. 10).

3 27 октября Центральное Бюро с.-д. интернационалистов «в целях восстановления революционного фронта» постановило «приложить все усилия к образованию объединенного бюро интернационалистских групп (объединенных с.-д., меньшеш.-интер. и левых с.-р.) и [...] вести борьбу за соглашение всех социалистических партий по вопросу о немедленном прекращении кровопролития и террора и образовании «однородной социалистической власти» (Голос социал-демократа. 1917. 3 декабря. № 1-2. С. 10).

4 Одну из основных задач при вхождении во ВЦИК члены фракции объединенных социал-демократов интернационалистов видели в том, чтобы «вести там, изнутри, борьбу с тактикой левого крыла большевиков, держащего курс на социалистическую революцию и ведущего пролетариат к гибели» (Голос социал-демократа. 1917. 3 декабря. № 1-2. С. 10). Об осуждении левыми эсерами радикальной тактики большевиков писал и член левозэсеровской фракции ВЦИК А.М. Устинов (Знамя труда. 1917. 11 ноября).

чертой» между социалистами разных направлений после 25 октября стали вопросы легитимности вновь создаваемой власти, ее признания, политической программы этой власти, а также ее партийного (а в дальнейшем и персонального) состава. С последних чисел октября 1917 г. стали складываться два основных течения социалистической оппозиции большевизму – непримиримая и умеренная.

2. Лидеры непримиримой социалистической оппозиции с самого начала ясно обозначили свое кредо в отношении большевиков: захват ими власти незаконен, II Всероссийский съезд Советов неправомочен, созданные им высшие органы власти нелегитимны; никакой поддержки большевикам, бескомпромиссная борьба за их свержение.

3. С другой стороны, началось идейное и организационное оформление умеренной социалистической оппозиции большевизму в составе левых социалистов (не большевиков). Участники этого течения оппозиции стремились к конструктивному взаимодействию и сотрудничеству с большевиками, чтобы «умерить» их радикальную тактику, сплотить все революционно-демократические силы и образовать в итоге однородную социалистическую власть. Они выражали разную степень лояльности большевикам, но в целом, признавали исключительно мирную, идейную основу борьбы с ними.

### **Список литературы:**

1. Волобуев О.В., Ильяшук Г.И. Послеоктябрьский меньшевизм // История СССР. 1991. № 2. С. 32-51.
2. Ленин В.И. От Центрального Комитета Российской социал-демократической партии (большевиков). Ко всем членам партии и ко всем трудящимся классам России // ПСС. Т. 35. С. 72.
3. Меньшевистские и эсеровские листовки 1917-1918 годов. Сост. Г.И. Злоказов // Отечественная история. 1993. № 1. С. 169-173.
4. Мстиславский С.Д. Пять дней. Начало и конец Февральской революции. Берлин; Пг.; М., 1922.
5. Политическая история России в партиях и лицах. М., 1993.
6. Старцев В.И. Большевики и лозунг «однородного социалистического правительства» // Рабочий класс России, его союзники и политические противники в 1917 году: сборник научных трудов. М., 1987.
7. Троцкий Л.Д. От Октябрьской революции до Брестского мира. Харьков, 1924.



## АВГУСТОВСКИЙ ПУТЧ 1991 Г. И ЕГО ПРОЯВЛЕНИЯ НА СМОЛЕНЩИНЕ

Иванов А.М., преподаватель Профессиональной образовательной автономной некоммерческой организации «Смоленский колледж Международного юридического института», кандидат исторических наук.

### Аннотация

В статье на основе архивных данных и материалов СМИ предлагается анализ событий августа 1991 г. и их проявления в Смоленской области; анализируется деятельность региональных органов власти; отношение к августовским событиям общественности Смоленской области.

### Ключевые слова

Перестройка, августовский путч 1991 г., ГКЧП; деятельность смоленского областного Совета народных депутатов

### Abstract

In the article on the basis of archive data and materials of the media the analysis of the events of August g. 1991 is proposed. and their manifestation in Smolenskaya Oblast; the activity of the regional organs of authority is analyzed; relation to the August events of the community of Smolenskaya Oblast.

### Keywords

Reconstruction, August putsch 1991 g., GKCHP; the activity of the Smolensk provincial Soviet of People's Deputies

1991 год стал рубежным в истории России. Ключевым событием этого года стали события августа, получившие в истории название августовского путча.

19 августа 1991 г. Смоленский областной Совет народных депутатов (далее СНД) принял меры, чтобы связаться с Верховным Советом РСФСР, но телефоны в здании правительства республики молчали. Ряд депутатов областного СНД (Дзюбалов В.А., Коготько П.Ф., Семенов М.И. и др.) не только по официальным каналам, но и по другим пытались установить контакт со структурами Верховного Совета РСФСР и Моссовета. Около 13-00 по телефону были получены первые Указы Президента РСФСР, и началось их распространение<sup>1</sup>.

20 августа в 11-00 президиум смоленского областного СНД определился в своей позиции и принял сторону законно избранных президентов РСФСР и СССР и Правительства России. Это обстоятельство,

<sup>1</sup> Развивать демократию, утверждать законность. Доклад Мамонтова А.В. на VIII сессии Совета народных депутатов // Рабочий путь. 1991. 4 сентября. С. 1.

по мнению председателя Смоленского областного Совета народных депутатов Мамонтова Л.В., существенно повлияло на последующие события в Смоленской области.

20 августа в 14-00 было принято «Обращение президиума областного Совета народных депутатов к населению области»<sup>1</sup> в котором осуждались неконституционные действия реорганизации высших органов государственной власти, что на территории Смоленской области властные полномочия осуществляют законно избранные Советы и их исполнительные органы. 21 августа это обращение было опубликовано в «Рабочем пути»<sup>2</sup>.

Президиум областного СНД осудил антиконституционные действия по устранению законно избранных органов власти. Вместе с тем отмечалось, что президиум областного СНД не проинформировал в полной мере население области с 19 августа и до 14-00 20 августа о том, что он будет выполнять решения органов РСФСР в соответствии с требованиями Конституции РСФСР и СССР. По предложению группы депутатов был поставлен на голосование вопрос об отставке президиума областного СНД. Состоялось открытое поименное голосование, по итогам которого сессия не поддержала это предложение (25 голосов за отставку президиума, 59 – против, 9 – воздержались, 31 – отсутствовали по различным причинам)<sup>3</sup>.

20 августа в 17-30 на имя главного государственного инспектора РСФСР Махарадзе В.А. была отправлена телеграмма, в которой сообщалось, что Смоленский областной Совет будет выполнять решения законно избранных органов власти и управления РСФСР и СССР, и в 18-00 президиум областного СНД обратился по местному радио к гражданам Смоленской области поддерживать законно избранные органы власти, соблюдать выдержку, общественный порядок, не допускать срывов в производстве, сохранять темпы уборочных работ на селе в подготовке народного хозяйства области в осенне-зимний период<sup>4</sup>.

В этот же день Смоленский облисполком информировал Контрольное управление Президента РСФСР о том, что он исполняет Указы Президента РСФСР Ельцина Б.Н. и передал в районы соответствующие указания.

1 К Смолянам. Обращение областного Совета народных депутатов ко всем политическим партиям и движениям. // Рабочий путь. 1991. 21 августа. С. 1.

2 Партийное имущество – Советам. // Рабочий путь. 1991. 20 августа. С. 1.

3 Рабочий путь. 1991. 3 сентября. С. 1.

4 Развивать демократию, утверждать законность. Доклад Мамонтова А.В. на VIII сессии Совета народных депутатов // Рабочий путь. 1991. 4 сентября. С. 1.

Обращение областного СНД ко всем политическим партиям и движениям с просьбой проявить сдержанность в своих действиях: «Никакого вмешательства в действия местных органов власти со стороны ГКЧП не наблюдалось. Правовую оценку в стране дал Верховный Совет РСФСР и Верховный Совет СССР. Президиум областного СНД информировал население, что будет выполнять решения органов власти и управления РСФСР в соответствии с Конституцией и обращается ко всем гражданам с призывом соблюдать спокойствие, выдержку, общественный порядок, прежнюю дисциплину труда, не допускать спада производства»<sup>1</sup>.

В то же время президиумом областного СНД определенной Конституцией РСФСР период не была созвана сессия областного СНД. При этом был нарушен временный регламент Смоленского областного СНД. В результате председателю президиума 20 августа до начала работы президиума областного СНД было вручено заявление депутатской группы «Демократическое движение» с требованием созвать чрезвычайную сессию областного Совета 21 августа 1991 г. В заявлении отмечалось, что «депутатская группа «Демократическое движение» Смоленского областного Совета народных депутатов осуждает преступные действия группы безответственных лиц, осуществивших попытку государственного переворота в СССР. Мы призываем областной Совет поддержать законно избранные органы власти России и осуществлять всю полноту власти на территории области согласно Конституции РСФСР. Предлагаем созвать чрезвычайную сессию областного Совета для обсуждения сложившейся политической ситуации 21 августа 1991 г»,<sup>2</sup> но данное заявление не было распространено среди депутатов.

Руководством президиума областного СНД и исполкомов не были предприняты меры для оперативного получения достоверной информации о положение в стране и действиях руководства РСФСР, в результате чего информация и документы поступали с опозданием. Так, Указы Президента РСФСР №№ 62 и 63, изданные 19 августа, были получены лишь 21 августа, с № 64 по № 68, изданные 20 августа, получили только 28 августа.<sup>3</sup>

---

1 К Смолянам. Обращение областного Совета народных депутатов ко всем политическим партиям и движениям. // Рабочий путь. 1991. 21 августа. С. 1.

2 Рабочий путь. 1991. 3 сентября. С. 2.

3 Рабочий путь. 1991. 30 августа. С. 1.

Вследствие этого функции получения и распространения информации были вынуждены взять на себя отдельные депутаты. Так, «Обращение к гражданам России» Ельцина Б.Н., Хасбулатова Р.И., Силаева И.С. было получено по телефону депутатом П.Ф. Когатько 19 августа около 13-00, а первый изданный в этот период Указ Президента РСФСР – депутатом Ивановым Э.А.<sup>1</sup> Также не была организована работа по доведению до населения области районных, поселковых Советов объективной информации о положении в стране, содержании важнейших документов, принятых руководством РСФСР.

Президиумом областного СНД и исполкомом не было организовано исполнение Указов Президента РСФСР. В частности, пункта 3 Указа № 61, гласившего: «Всем органа, должностным лицам, гражданам РСФСР принять незамедлительные меры к тому, чтобы исключить выполнение всех решений и распоряжений антиконституционного комитета по чрезвычайному положению в СССР»<sup>2</sup>; пункта 2 Указа № 69: «Запретить пропаганду решений комитета по чрезвычайному положению в СССР, рассматривая ее как действия, направленные на поддержку государственного переворота в СССР».<sup>3</sup> В результате этого многие районные газеты выходили с документами ГКЧП в плоть до 22 августа 1991 г.

Но были и примеры грамотных и решительных действий отдельных Советов. В первую очередь это относится к Десногорскому СНД. Получив 19 августа в 10-00 сообщение по радио и телевидению об образовании ГКЧП и введении чрезвычайного положения, группа депутатов и граждан города к 12-00 собралась у председателя совета и немедленно связалась по телефону с Верховным Советом РСФСР. Депутатам было рекомендовано соблюдать спокойствие и ждать сообщения Президента Ельцина Б.Н. К 14-00 этого же дня по телефону они получили текст Указа № 59 Ельцина Б.Н., чуть позже «Обращение к гражданам России». После этого в Десногорском райкоме был собран президиум и чрезвычайная сессия районного СНД. Заседание президиума состоялось в 22-00 19 августа. На чрезвычайной сессии городского Совета в 17-00 20-го августа, осудили образование и деятельность ГКЧП и поддержали законно избранное Правительство России.<sup>4</sup>

1 Рабочий путь. 1991. 3 сентября. С. 3.

2 Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР» от 22 августа 1991 г. N 34. ст. 1134. Источник: Официальный сайт Президента Российской Федерации.

3 Там же.

4 Рабочий путь. 1991. 3 сентября. С. 2.

20 августа около 23-00 исполняющему обязанности председателя исполкома областного Совета Миронову Н.И. по каналам КГБ была вручена шифротелеграмма Янаева Г.И., которая после ознакомления была изъята указанными органами: «Под вашу личную ответственность создать в области комитет по чрезвычайному положению по типу ГКЧП. Об исполнении доложить в течение 24 часов».<sup>1</sup> Подобные телеграммы приходили в облисполком, который к тому времени еще не определил свою приверженность России. Телеграмма Янаева Г.И. была попыткой внести раскол между Советами и исполкомами. Но Миронов Н.И., исполнявший обязанности председателя, зная позицию президиума, исполнять волю ГКЧП отказался.<sup>2</sup>

Таким образом, в Смоленской области не было выполнено ни одно требование ГКЧП и не были созданы подобные комитеты в городах и районах, не вводилось чрезвычайное положение. Не одно должностное лицо из областных структур управления не приняло никаких практических мер по выполнению указаний комитета Янаева Г.И.

В своей шифротелеграмме Секретариат ЦК КПСС призывал все областные, городские и районные комитеты партии поддержать ГКЧП. И поэтому вполне понятна и обоснована позиция Президента СССР Горбачева М.С. и Президента РСФСР Ельцина Б.Н. о приостановлении деятельности Компартии РСФСР, национализации имущества КПСС.

В Смоленской области, за исключением бюро Холм-Жирковского и Ершичского райкомом КПСС, ни один комитет не принял решений в поддержку заговорщиков, хотя призывы отдельных граждан имели место. Так, в отчете председателя депутатской комиссии Быченкова В.И. Руднянского райсовета о деятельности должностных лиц в период путча было отмечено, что «в совхозе имени Егорова М.А. председателем профкома Тарановым М.Н. было дано письменное заявление о том, что в дни путча парторг совхоза Семенов В.П. в присутствии механизаторов высказывался в поддержку путчистов. Комиссия расследовала и признала, что факт не подтвердился».<sup>3</sup>

В ночь с 20 на 21 августа междугородняя связь с Москвой была прервана, начиная с 0 часов и до 6 часов утра. Затем ее на некоторое

---

1 Государственный архив Смоленской области (далее ГАСО). Ф.Р-2361. Оп. 15. Д. 1792. Переписка с государственной комиссией о расследовании деятельности территориальных органов КГБ в период деятельности ГКЧП. Л. 7.

2 Хроника уикэнда. // Смоленские новости 1991. 27 августа. С. 1.

3 Развивать демократию, утверждать законность. // Рабочий путь. 1991. 5 сентября. С. 3.

время восстановили и опять исчезла. В этих условиях депутатам Смоленского областного СНД пришлось прорывать информационную блокаду.

21 августа 1991 г. стало рубежным днем трагических событий. К 14-00 группа депутатов областного и городского Советов, представляющих движение «Демократическая Россия» собралась в Доме Советов для того, чтобы обменяться последней информацией о ситуации в стране и в городе и выработать свою позицию на внеочередной сессии горсовета. Внеочередная совместная сессия Смоленского городского и районных СНД внесла в повестку дня вопрос о поддержке решения президиума смоленского горсовета от 20 августа 1991 г.

В 16-30 один из лидеров Смоленской организации ДПР Косенков Г.В. проинформировал сессию о только что переданном сообщении по радио об аресте ГКЧП, что положило окончание работе внеочередной сессии городского и районных СНД.<sup>1</sup> По прошествии нескольких часов на площади Ленина был организован митинг, на котором все выступавшие приветствовали конец путча, призывали смолян сделать все, чтобы никогда больше и никому не было поведено попытаться вернуть страну назад – к тоталитаризму.<sup>2</sup>

24 августа 1991 г. в 14-00 часов по московскому времени над зданием Смоленского горсовета был водружен государственный трехцветный флаг свободной России. В 21-00 по распоряжению председателя горсовета Анисимова В.И. были взяты под охрану помещения в Доме Советов, принадлежащие обкому и горкому КПСС.<sup>3</sup> Сотрудники милиции, дежурившие в этот день в Доме Советов, сообщили корреспонденту «Смоленских новостей», что в течение дня они видели, как служащие партийных органов выносили из здания какие-то бумаги.<sup>4</sup> На следующий день 25 августа комиссия горсовета приступила к работе, были опечатаны помещения смоленских комитетов КПСС: сельского, городского, областного, редакции областных изданий КПСС «Рабочий путь», «Смоленские вести», «Край Смоленский», гараж обкома КПСС. Через два дня после этого, 27 августа газета «Рабочий путь» стала выходить как газета Смоленского областного СНД.<sup>5</sup>

---

1 Рабочий путь. 1991. 3 сентября. С. 2.

2 Три дня путча. Хроника событий в Смоленске. // Смоленские новости. 1991. 24 августа. С. 4.

3 Смоленские новости. 1991. 22 августа. С. 1.

4 Смоленские новости. 1991. 26 сентября. С. 3.

5 Рабочий путь. 1991. 30 августа. С. 1.

После августовских события 1991 г. в Смоленской области была создана временная комиссия областного Совета под руководством Семенова М.И., перед которой была поставлена задача проанализировать деятельность советских и государственных органов, политических, общественных организаций и должностных лиц на территории области в период осуществления государственного переворота и подготовить материалы рассмотрения на восьмой сессии СНД.

Комиссией был составлен список организаций и структур, которые могли оказать существенное влияние на жизнедеятельность области в период переворота. В него вошли: президиум областного Совета, облисполком Смоленской области, управление внутренних дел облисполкома, обком КПСС, редакции газет, радиокомитет, типография, управление связи, железная дорога, управление транспорта, управления общественного питания, управление АПК, областной совет профсоюзов, областной комитет ВЛКСМ. Комиссия рассматривала документы, поступавшие в названные организации в период переворота. Приказы, решения, постановления, принятые для внутреннего пользования или направленные кому-либо. Анализировала проведенные совещания и принятые на них решения, встречалась и беседовала с работниками.<sup>1</sup>

Председатель комиссии Семенов М.И. по областному радио 26 августа обратился к смолянам с просьбой оказать помощь в работе комиссии. В связи с этим обращением в адрес комиссии стали раздаваться обвинения отдельных граждан о возврате к методам 1937 года. Комиссия констатировала, что за время ее действия не поступало ни одного анонимного звонка, носившего доносительский характер. Попытка одного из граждан, явившегося лично, связать злоупотребления в распределении квартир с планами заговорщиков получила однозначную отрицательную реакцию.<sup>2</sup>

По итогам работы Комиссии были проанализированы действия всех органов власти в период путча. Так, о деятельности областной организации КПСС комиссия установила следующее. Еще в 11-47 19 августа 1991 г. в обком партии поступила шифрограмма из ЦК КПСС: «Секретно. Первым секретарям ЦК компартии союзных республик... обкомов партии. В связи с введением ЧП примите меры по участию коммунистов в содействии государственному комитету ЧП в СССР.

1 Развивать демократию, утверждать законность. // Рабочий путь. 1991. 5 сентября. С. 1.

2 Развивать демократию, утверждать законность. Доклад А.В. Мамонтова на VIII сессии Совета народных депутатов // Рабочий путь. 1991. 4 сентября. С. 2.

В практической деятельности руководствоваться Конституцией СССР. О Пленуме ЦК и других мероприятиях сообщим дополнительно. № 116/ц Секретариат ЦК КПСС».<sup>1</sup>

В соответствии с резолюцией первого секретаря смоленского обкома КПСС Самородского В.А. было принято решение ознакомить с этой телеграммой секретарей и заведующих отделами ОК КПСС. Однако, 31 августа 1991 г. на 8-ой сессии Самородскому В.А. были предъявлены обвинения в сокрытии информации о происходивших в Москве событиях и неуведомлении о поступлении в этот период документов от ЦК КПСС и неознакомлении с их содержанием. Так, депутат от избирательного округа №29 В.В. Фомин заявил, что «...как выяснилось из выступления председателя комиссии, уже в понедельник телеграмма-шифrogramма от ЦК КПСС, обязывающая обком партии принять все меры, что бы обеспечить поддержку коммунистами действий и указаний ГКЧП, поступила. Но В.А. Самородский не только скрыл от коммунистов и не дал четкую оценку происходящего, но на президиуме областного Совета (где он призывал к сдержанности, терпимости, укреплению дисциплины, уборке урожая) на вопрос: «А не поступали ли какие-нибудь документы от ЦК КПСС?» - ответил: Нет, и ничего неизвестно. В данном случае речь идет уже о статье 68, которая говорит об измене Родине».<sup>2</sup>

20 августа 1991 г. в 10-40 поступил следующий документ: «Секретно. Первым секретарям ЦК Компартии союзных республик... обкомов партии: в связи с введением чрезвычайного положения в отдельных местностях СССР просим регулярно информировать ЦК КПСС о положении в регионах, настроении людей, о принимаемых мерах по наведению порядка и дисциплины, о реакции населения на мероприятия ГКЧП в СССР. № 119/ц О. Шенин». Резолюция на документе Самородского: «Ознакомить т. Бабюка С.И.»<sup>3</sup> Однако Комиссия не располагала сведениями о том, что по данным документам принимались какие бы то ни было решения.

На восьмой сессии областного Совета народных депутатов, открывшейся в Доме Советов 31 августа 1991 г. была сделана попытка дать анализ и причины событий 19-21 августа. Итоги работы комиссии были зачитаны в докладе председателя временной комиссии Семенова М.И.<sup>4</sup>

---

1 Там же. С. 2.

2 Там же. С. 3.

3 Развивать демократию, утверждать законность. Рабочий путь. 1991. 5 сентября. С. 2.

4 Рабочий путь. 1991. 3 сентября. С. 1.



С докладом выступил председатель Смоленского областного СНД Л.В. Мамонтов, который попытался выяснить причины переворота. Он отметил, что государственный переворот с отстранением президента страны от власти был совершен должностными лицами, обладавшими самыми высокими после президента полномочиями, накануне подписания Союзного договора. Мамонтов Л.В. обратил внимание на то, что действовавшие самостоятельно от имени так называемого «советского руководства» Янаев Г.И., Павлов В.С. и Крючков В.А. не смогли предложить ничего конструктивного по выводу экономики из кризиса и больше заботились о сохранении своих властных полномочий и возврате страны к тоталитарной системе управления.<sup>1</sup> Все это и определило причины августовского путча.

Мамонтов Л.В. остановился не только на проблемах в стране, но и на причинах неудачи переворота. Он отметил, что старая, сверхцентрализованная схема государственного аппарата была не в состоянии управлять экономикой гигантской страны в условиях научно-технической революции. Стагнация советской экономики явилась в значительной мере результатом функциональной недееспособности не только государственного аппарата, но и всей системы управления.<sup>2</sup>

Таким образом, август 1991 г. стал одним из тех событий, которые ознаменовали конец власти КПСС и распад СССР и, по распространённому мнению, дал толчок демократическим переменам в России. В самой России произошли перемены, способствовавшие расширению её суверенитета. Однако бытует и иное мнение о том, что после распада Союза в стране начался беспорядок, связанный с непоследовательной политикой власти; Борис Ельцин издал ряд указов, выходящих за пределы его конституционных полномочий президента РСФСР и направленных на неправомерное присвоение союзной власти, в том числе указы о переподчинении союзных органов республиканским, о передаче союзных средств массовой информации в ведение Министерства печати и массовой информации РСФСР, о передаче всех видов правительственной связи СССР в ведение КГБ РСФСР, а также банков, почты, телеграфа СССР в ведение РСФСР.

---

1 Развивать демократию, утверждать законность. Доклад А.В. Мамонтова на VIII сессии Совета народных депутатов // Рабочий путь. 1991. 4 сентября. С. 1-2.

2 Рабочий путь. 1991. 3 сентября. С. 2.

### **Список литературы:**

1. Крупенькин В. Момент познания истины, или Уроки переворота. // Рабочий путь. 1991. 20 августа. С. 2.
2. К Смолянам. Обращение областного Совета народных депутатов ко всем политическим партиям и движениям. // Рабочий путь. 1991. 21 августа. С. 1.
3. Развивать демократию, утверждать законность. Доклад Мамонтова А.В. на VIII сессии Совета народных депутатов // Рабочий путь. 1991. 4 сентября. С. 1-2.
4. Развивать демократию, утверждать законность. Рабочий путь. 1991. 5 сентября. С. 3-4.
5. Славич. И. За что голосовали? // Рабочий путь. 1991. 13 сентября. С. 2.
6. Три дня путча. Хроника событий в Смоленске. // Смоленские новости. 1991. 24 августа. С. 1, 4.
7. Хроника уикэнда. // Смоленские новости 1991. 27 августа. С. 1.

## КРЕСТЬЯНЕ И ВОЛОСТНОЙ СУД ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА (ПО СТРАНИЦАМ КНИГИ А.Н. ЭНГЕЛЬГАРДТА «ИЗ ДЕРЕВНИ. 11 ПИСЕМ. 1872-1882»)

**Лушин А.Н.**, профессор кафедры теории и истории государства и права Нижегородской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

**Чудецкая К.А.**, старший преподаватель кафедры административного права и процесса Нижегородской академии МВД России, кандидат исторических наук.

### Аннотация

В статье рассматривается деятельность волостного суда в России во второй половине XIX века на конкретных примерах из сельской жизни.

### Ключевые слова

Волостной суд, крестьянская община, примирение сторон, возмещение ущерба, общественное мнение, обычное право.

### Abstract

This article deals with activities of the Parish Court in Russia in the second half of the 19-th century examples of rural life.

### Keywords

Parish Court, peasant community, reconciliation, reparation, public opinion, customary law.

При рассмотрении проблемы взаимоотношений власти и народа в Российской империи во второй половине XIX века несомненное внимание вызывает деятельность волостных судов, сохранявшаяся после проведения судебной реформы 1864 года. В специальной юридической литературе особенности волостного суда, связанного с обычным правом и традициями сельской общины, обычно не исследуются в отношении его устойчивого предпочтения крестьянами по сравнению с судом мировым и, тем более, общим, которые свободные сельские обыватели считали судом чисто господским, барским. Смоленский помещик А.Н. Энгельгардт, известный публицист, профессор химии, лауреат Ломоносовской премии, вышедший в отставку с государственной службы с желанием наладить образцовое сельское хозяйство, проявлял немалый интерес к тому, как отразились либеральные реформы на жизни крестьянского мира. В его книге «Из деревни», составленной в эпистолярном жанре и вышедшей в свет в 1885 году, последовательно изложены не только его мысли о значении великих реформ для крестьянства, но и мнения и оценки

общественно-правовых преобразований самих сельских жителей, обстоятельно записанные автором.

Весьма интересовало А.Н. Энгельгардта то, что крестьяне цепко держатся за волостной суд, считая его наиболее справедливым по отношению к ним. Любопытный помещик соотносил доверие крестьян к волостному суду с их традиционной психологией, в которой издавна разделялись сословные понятия «свой-чужой». Наблюдая конкретные примеры из жизни сельской общины на своей земельной территории, он выстроил собственные умозаключения, касающиеся отношения крестьян к судебной системе.

В книге А.Н. Энгельгардт приводит весьма показательные эпизоды, свидетелем которых являлся, например, подробно рассматривает случай кражи воловых кож у зажиточного крестьянина, промышленявшего торговлей и содержанием постоялого двора<sup>1</sup>. Как правило, в округе крестьяне знали всех, кто занимался воровским делом, поэтому пострадавший уверенно назвал имя подозреваемого в преступлении волостному старшине, но не становому приставу. Почему он предпочел обратиться не в уездный орган полиции или в мировой суд, стало понятным А.Н. Энгельгардту, когда он побеседовал с селянами и проанализировал всю ситуацию с кражей. Если бы пострадавший подал жалобу в полицию, как это обыкновенно делают помещики, становой пристав арестовал бы вора, после чего суд приговорил бы его в соответствии с Уложением о наказаниях уголовных и исправительных к лишению свободы. Автор пишет, что никакой пользы для пострадавшего от обращения в полицию бы не было, так как вора отправили бы в острог, а кожи, быстро проданные заезжим торговцам, пострадавшему бы не возвратили. Таким образом, он бы остался в ощутимом убытке. Но, как выяснил А.Н. Энгельгардт, были и другие причины не обращаться в полицейский орган или мировой суд.

В волостном суде вор не стал отпираться, сразу сознался в совершении хищения воловых кож, возвратил по решению волостного суда непроданные кожи их собственнику, оплатил двойную стоимость сбытых. Кроме того, он заплатил свидетелям, видевшим, как вор ночью переносил тяжелую ношу недалеко от дома пострадавшего. Все были довольны: пострадавший не понес материального ущерба, вор остался на свободе, то есть не оставил семью без кормильца, а землю без работ-

---

1 Энгельгардт А.Н. Из деревни. 11 писем. 1872-1882. СПб: тип. М.М. Стасюлевича, 1885. С. 28-35.

ника, свидетелей не вызывали в полицию и суд, то есть не отрывали от сельскохозяйственных трудов. Итак, дело закончилось примирением. Но, как выяснил помещик, были и другие особенности в этом деле.

Если бы свидетелей вызвали в обязательном порядке в полицию или мировой суд, они бы высказали потерпевшему большое неудовольствие, так как поездка в уездный город оторвала бы их от хозяйства, за которым необходим постоянный присмотр, от сезонных крестьянских работ. Также пришлось бы, возможно, потратиться на питание, могли возникнуть непредвиденные расходы, а у крестьянина каждая копейка на строгом счету. Был бы недоволен сельский староста, которому отпускать крестьян в город совсем не выгодно и не по нраву, так как нарушается традиционный общинный принцип круговой поруки. Более того, «мужик боится суда и все думает, как бы его, свидетеля, храни Бог, не засадили в острог или не отпорол»<sup>1</sup>. Ко всему, отношение в общине к потерпевшему от кражи серьезно бы изменилось, так как по «его вине» вора могли бы отправить в острог, оставив семью того на содержание (прокорм) общины, а то и побираться, свидетелей бы отрывали от крестьянских ежедневных дел, и тогда он бы «в глазах крестьян сильно бы потерял, что неблагоприятно отозвалось бы на его торговых делах. Не лучше ли кончить все полюбовно, по-Божески»<sup>2</sup>.

Другой случай, рассмотренный в книге А.Н. Энгельгардта, подтверждает выбор обращения потерпевшего крестьянина не в полицию или мировому судье, но именно в волостной суд<sup>3</sup>. Содержатель сельского кабака на время своего отъезда поручил присмотр за имуществом своему работнику-односельчанину. Вечером в кабак пришли посетители, которые устроили крупную пьянку и пригласили работника за свой стол. Ночью сам работник с пьяными мужиками решили продолжить застолье и взломали помещение с запасами водки. Когда кабатчик вернулся из поездки и обнаружил пропажу значительного количества водки, он не пошел в полицию. Автор книги рассуждает, почему потерпевший не обратился в полицию, так как налицо была кража со взломом, причинившая значительный материальный ущерб, причем вору было доверено хранение чужого имущества, более того, вор действовал не один, а при содействии сообщников, то есть была образована шайка. Таким образом, дело рассматривалось даже бы не

1 Энгельгардт А.Н. Из деревни. С. 36.

2 Энгельгардт А.Н. Из деревни. С. 37.

3 Энгельгардт А.Н. Из деревни. С. 37.

мировым судом, а окружным судом, и злоумышленники были бы посажены в острог.

Однако работник и его сообщники повинились, признали полностью свою вину и обязались выплатить кабатчику двойную стоимость похищенной водки. И опять дело заканчивается примирением сторон, более того, к удивлению А.Н. Энгельгардта, кабатчик не уволил проворовавшегося работника. Крестьянская традиционная общинная психология и в этом случае сыграла свою определяющую роль. Крестьяне-воры остались на свободе, значит, семьи не потеряли кормильцев, следовательно, кабатчик поступил по-Божески, не обратившись к власти и не отправив злоумышленников в острог, «а для мужика нет ничего ужаснее острога»<sup>1</sup>. Сам кабатчик в глазах односельчан не уронил своего «положения», хотя, несомненно, и чувствовал себя обиженным и желал для воров более сурового наказания, но община ему также была в определенной степени благодарна, а не учитывать интересы «мира» было для него явно невыгодно во всех аспектах.

Несомненное значение при обращении потерпевшего в волостной суд имело общественное мнение о том, что при рассмотрении дела в мировом или окружном суде вор, осужденный к лишению свободы, выйдет из тюрьмы еще более опасным для крестьянского общества, «из мелкого воришки сделался бы крупным вором»<sup>2</sup>. Таким образом, волостной суд выполнял еще своеобразную предупредительно-профилактическую функцию, важную для обеспечения спокойствия и безопасности сельской общины.

При этом волостной суд, как правило, обращал внимание не только на личность и положение в обществе потерпевшего и злоумышленника, но и на мнение крестьянской общины. Следует помнить, что члены волостного суда сами принадлежали к сословию свободных сельских обывателей, а потому для них предмет любого разбирательства был хорошо знаком. Учитывали судьи и то, как хозяйствовали правонарушители. Все это свидетельствовало о том, что волостной суд при вынесении решения опирался не только на устоявшиеся обычаи, но и принцип справедливости в крестьянском, общинном понимании. Поэтому А.Н. Энгельгардт и обратил внимание на то, что волостной суд, имея определенный арсенал наказаний, старался не покарать виновного в воровстве или ином правонаруше-

1 Энгельгардт А.Н. Из деревни. С. 37.

2 Энгельгардт А.Н. Из деревни. С. 35.

нии, а добиться примирения обеих сторон с компенсацией ущерба, причиненного потерпевшему.

Кроме того, волостной суд свершается быстро, что крестьяне также полагали для себя важным. Господский же суд, то есть мировой или окружной, мог растянуться на долгое время, так А.Н. Энгельгардт приводит в книге пример рассмотрения дела о краже, совершенной крестьянином: «год, два человек сидит, пока идет следствие и составляется обвинительный акт, а потом вдруг суд и в один день все кончено. Обвинили: пошел опять в тюрьму – теперь уже это будет наказание, а что прежде отсидел, то не было наказание, а только мера для пресечения обвиняемому способов уклоняться от суда и следствия»<sup>1</sup>. В подобных случаях крестьяне не видели христианского милосердия и «своего» понимания, свойственного большинству решений волостных судов.

Современные исследователи судебной реформы в сельской местности во второй половине XIX века, например, В.Б. Безгин, полагают, что волостной суд являлся своеобразным компромиссом между местными обычаями и государственным законодательством, сохраняя привычные нормы поведения жителей русской деревни. Подобная научная позиция в основном не противоречит мнению А.Н. Энгельгардта о значении и роли волостного суда в крестьянской жизни России после проведения либеральных реформ.

### **Список литературы:**

1. Энгельгардт А.Н. Из деревни. 11 писем. 1872-1882. СПб: тип. М.М. Стасюлевича, 1885.503 с.

---

<sup>1</sup> Энгельгардт А.Н. Из деревни. С. 49.

## ИЗ ИСТОРИИ НИЖЕГОРОДСКОГО ОПОЛЧЕНИЯ 1812 г.: ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ «ПОДВИЖНОГО МАГАЗЕЙНА» ДЛЯ СНАБЖЕНИЯ АРМИИ

**Николаев Д.А.**, доцент кафедры новой и новейшей истории Института международных отношений и мировой истории Нижегородского государственного университета им. Н.И.Лобачевского, кандидат исторических наук, доцент.

### Аннотация

Статья посвящена малоизвестной странице истории как нижегородского ополчения 1812 г., так и вопросам взаимодействия по проблемам снабжения армии государственных и корпоративных структур. Особое внимание обращается на сочетание принципов «частного» и «государственного» начал в конкретных условиях военно-политической ситуации.

### Ключевые слова

Нижегородское ополчение 1812 г., комитет ополчения, снабжение армии, финансирование

### Abstract

The article is devoted to little-known page of the history of Nizhny Novgorod militia of 1812, and interaction on the problems of army supply government and corporate agencies. Particular attention is drawn to the combination of the principles of «private» and «state» began, in the specific circumstances of military-political situation.

### Keywords

Nizhny Novgorod militia of 1812, the Committee of the militia, army supplies, financing

1 сентября 1812 г., в связи с известными событиями Отечественной войны, начался сбор нижегородского ополчения. По утвержденной разрядке (помимо дополнительных рекрутских наборов), всего в Нижегородской губернии надлежало собрать 12928 «ратников» (12275 пеших и 653 конных) для 5-ти пехотных и 1-го конного полков. Среди полномочных структур, созданных специально для этой цели, особо выделялись по своему значению и функциям комитеты пожертвований и вооружения<sup>1</sup> (являвшихся структурами комитета ополчения Нижегородской губернии). Следует отметить, что наименование этих воинских формирований «ополчениями», или «народными ополчениями», как дань исторической традиции<sup>2</sup>, не должно заслонять непреложного факта того, что пресловутые «ополчения» создавались не стихийно, не

1 Кауркин Р.В., Дроздов Ф.Б., Николаев Д.А. Отечественная война 1812 г. Нижегородское ополчение и его участие в заграничных походах 1813-1814 гг. Н.Новгород: НО ИРИ, 2012. С.34

2 Николаев Д.А. Военно-историческая реконструкция как форма изучения реальных событий военной истории: нижегородский опыт //Преподавание истории в школе. 2014. №1. С.38



на сугубо добровольческих началах (хотя это всячески приветствовалось), не по воле отдельных лидеров, или местных корпоративных сообществ, а давно уже являлись неотъемлемой частью государственного военно-стратегического планирования, мобилизационным и обязательным резервом «непостоянной готовности» на «самый крайний случай»<sup>1</sup>. Ополченцев именовали (в официальных документах) «воинами» и «ратниками», но никак не «рекрутами», или «солдатами», не смешивая в понятийном аппарате эти среды между собой в понимании того факта, что «служба ополчения есть временная» и только на период военной опасности<sup>2</sup>. Необходимо знать и то, что обмундирование, снаряжение и даже вооружение ополчений той поры осуществлялось за счет «отдатчиков ратников», т.е. помещиков, либо мещанских сообществ<sup>3</sup>.

Среди многочисленных мероприятий, проводимых как коронной администрацией губернии, так и специально созданным комитетом ополчения (тесно взаимодействовавших между собой) по продовольственно-вещевому снабжению как ополчения, так и регулярной армии, следует выделить мероприятия по выполнению приказа о создании передвижного склада («подвижного магазейна»), явившимся примером взаимодействия как властных, так и ополченских структур, направленных, в конечном итоге, на общее дело «воспособления» армии.

5 октября 1812 г. под руководством нижегородского губернатора состоялось общее собрание в составе вице-губернатора, управляющего удельной конторой, предводителей дворянства и городского головы по реализации предписания «главноуправляющего» армейским интендантством Ланского, отправленным, в свою очередь, по приказу Кутузова, «о составлении подвижного для армии магазейна». Согласно предписания, в Нижегородской губернии должно быть принесено «добровольное пожертвование (!) от дворянства, купечества, мещанства и всех вообще казенных и удельных крестьян...споспешествовать к продовольствию армий...»<sup>4</sup>. По директивному плану «добровольного

---

1 Дроздов Ф.Б., Николаев Д.А. Народное ополчение 1812 г. и общественный договор//Вестник Нижегородского университета им.Н.И.Лобачевского. 2012. №6 (3). С.97

2 Николаев Д.А. История «живую» - нижегородский опыт военно-исторической реконструкции//Высшее образование в России. 2014. №2. С.153

3 Николаев Д.А. [Рец. на кн.] Участие Саратовской губернии в Отечественной войне 1812 г./Сост. Н.Ф.Хованский/Саратовская губернская ученая архивная комиссия. 1912. Репринт. изд. Саратов: Изд-во ООО «Орион», 2012//Отечественные архивы. 2014. №1. С.121

4 Народное ополчение в Отечественной войне 1812 года: сборник документов/под ред. Л.Г.Бескровного. М.: Изд-во АН СССР, 1962. С.422

пожертвования», губерния была обязана реализовать, дополнительно к общим мероприятиям по формированию и обеспечению местного ополчения, широкий комплекс мер по снаряжению пресловутого «магазейна», заключававшихся в следующем: поставка 800 «действующих» и 100 запасных «крепких и здоровых» лошадей; поставка 400 «действующих» и 8 запасных пароконных повозок с окованными колесами, которыми бы управляли назначенные дополнительно 413 погонщиков<sup>1</sup>. При повозках должны были быть смазочный (для колес) материал, по несколько сажень веревок для закрепления грузов и по 1 топору на 10 повозок; упряжь для лошадей должна быть «приличная», а повозки «совершенно крепкие и для поднятия определенной тягости благонадежные»<sup>2</sup>. Половину повозок предполагалось нагрузить провиантом, «полагая на каждую по три четверти сухарей с пропорцией круп», а другую половину – фуражом в таком же весовом исчислении. На каждые 200 повозок назначался дворянством особый «смотритель», жалованье которому назначалось от казны. Необходимо было подыскать для покупки лошадей «по умеренной цене» с оплатой торгов от казны; содержание же погонщиков, годных по своим физическим данным, в возрасте от 19 до 45 лет и «с приличною для сего служения зимнею одеждой», возлагалось на «жертвователей».

По числу душ в Нижегородской губернии, «обязанных платежом казенной подати», по окладу значилось 2047 купцов, 8673 мещан, 90082 крестьян «казенных разного звания», 27586 крестьян удельных и 323315 крестьян помещичьих, т.е. всего 451703 чел. Поставка всего необходимого для магазина была распределена на всех «уравнительным образом»; погонщики собирались «генерально по губернии», подобно тому, как осуществлялись рекрутские наборы, с выдачей помещикам таких же «зачетных квитанций». Отдельно оговаривалось, что купцы, «быв изъяты от рекрутской повинности, не должны участвовать и в даче погонщиков»<sup>3</sup>. По расчетным данным 1 погонщик выставлялся с 1088 податных душ, 1 пара лошадей – с 1003 душ, 1 повозка – с 1107 душ. С «лишних» же душ, не попавших в общий реестр по причине, как правило, того, что этими душами владели мелкопоместные дво-

1 Нижегородская губерния в эпоху Отечественной войны 1812 года: сборник документов/сост. Е.Э.Лебедева, Д.С.Мочалов, Я.М.Хорошкин. Н.Новгород: Комитет по делам архивов Нижегородской области, 2012. С.109.

2 Там же. С.109.

3 ЦАНО, Ф.2, Оп.4, Д.118, Л.22.

ряне, взыскивались деньги «по тому же расчислению» на жалованье смотрителям<sup>1</sup>; к тому же эти мелкопоместные платили деньги, по 50 коп. с владимой души, поставщикам погонщиков, которые и обеспечивали последних всем необходимым.

Указывалось, что каждый погонщик должен быть снабжен от «отдатчика» полным комплектом необходимой одежды, а именно: крестьянским кафтаном (по цене в 15 руб.), шароварами (6 руб.), шубой (20 руб.), шапкой (2 руб.), 2 рубахами и 2 портками (7 руб.), кушаком (1 руб.), парой сапог (5 руб.), суконными онучами и портянками (2 руб.50 коп.), итого на общую сумму 60 руб. Цена пары поставляемых лошадей определялась в 200 руб.; комплект «приличной упряжи» на пару лошадей, состоящий из хомутов, ременной узды с железными удилами, чересседельника и вожжей стоил 25 руб.; упряжь для запасных лошадей стоила 20 руб.<sup>2</sup> Достаточно дорого (85 руб.) стоила и «обыкновенная» извозчичья повозка, «совершенно крепкая к поднятию определенной тягости... с окованными колесами и оглоблями, сквозными подосками, с запасным одним колесом и одной осью...». К каждой повозке полагалось: 1 топор, 1 долото, 1 бурав и 1 ременная плеть (2 руб.). Учитывая предполагаемое время, которое «магазину» предстояло провести в пути (ориентировочно – 1 месяц), для каждой повозки и погонщика предусматривались расходы на провиант, фураж для лошадей и деготь для смазки колес на общую месячную сумму в 24 руб.<sup>3</sup> Груз продовольствия и фуража, который и предполагалось везти, также собирался и распределялся по участкам, пропорционально числу податных душ согласно «уравнительной» раскладке, согласно которой с каждого участка назначалось: 1 ½ четверть сухарей (на сумму 12 руб.), рогожные кули (45 коп.), 1 четверик и 1 гарнец гречневых круп (2 руб.40 коп.), 1 ½ четверть овса (7 руб.50 коп.), «на рогожный куль» (в котором было 5 указанных мер в 1 ½ четверти овса) – 37 руб.50 коп. Оговаривалось не только количество, но и качество продовольствия и фуража: «мука... без всякого примесу и совершенно в пищу человеческую годная... сухари... ни сыры, ни пережжены... крупа и овес также должны быть сухие, не затхлые и чистые...»<sup>4</sup>.

Статьи расходов на «подвижной магазин», с учетом дополнительных расчетов и поправок, выглядели следующим образом:

1 ЦАНО, Ф.2, Оп.4, Д.118, Л.23; ЦАНО, Ф.1822, Оп.1, Д.72, Л.16.

2 Нижегородская губерния...С.112.

3 Там же. С.112.

4 Нижегородская губерния...С.114.

1. Одежда для 413 погонщиков: 24730 руб.
  2. 900 лошадей: 90000 руб.
  3. Хомуты «с прибором»: 11020 руб.
  4. 408 повозок «с прочим»: 34680 руб.
  5. Топоры, долота, буравы и плети: 816 руб.
  6. Деготь на смазку колес: 2448 руб.
  7. Непредвиденные расходы: 2040 руб.
  8. На провиант и жалованье погонщикам: 3717 руб.
  9. Фураж на 900 лошадей: 21600 руб.
  10. Кули для сыпучих продуктов: 180 руб.
  11. 600 четвертей сухарей: 4800 руб.
  12. 600 четвертей овса: 3000 руб.
  13. 56 четвертей 2 четверика крупы: 1406 руб.
  14. Кули для овса: 125 руб.
  15. Жалованье на двух смотрителей, на месяц: 200 руб.
- Общие расходы: 200812 руб.<sup>1</sup>

Основные расходы по организации «магазинна», как уже отмечалось, брала на себя казна, но поставку продовольствия и фуража «по усерднейшей преданности» предоставили «в пожертвование» за счет средств комитета пожертвований на сумму в 39881 руб.<sup>2</sup> Смотрители «магазинна» были назначены губернским предводителем дворянства и утверждены губернатором. Основными пунктами сбора магазинна стали Нижний Новгород (принимавший поставки из уездов Нижегородского, Горбатовского, Балахнинского, Семеновского, Макарьевского и Васильского) и Арзамас, куда отправляли все необходимое из Арзамасского, Ардатовского, Лукояновского, Сергачского и Княгининского уездов. Непосредственно в уездах приемом «всего, в состав магазинна входящего» занимались уездные предводители дворянства, которым предписывалось и ведение точной, по всем вопросам, документации. Следует отметить и предельно сжатые сроки, в которые было необходимо завершить все необходимые сборы, а именно, с 5-го по 30 октября 1812 г., что и было исполнено. Под надзором чиновников двумя партиями этот магазин был отправлен к действующей армии – 29 ноября из Нижнего Новгорода и 16 декабря 1812 года – из Арзамаса<sup>3</sup>.

Финансирование губернских ополчений являлось, как правило,

1 Там же. С.115.

2 Народное ополчение...С.422.

3 Нижегородская губерния...С.114.

делом «частным», и, в основном, в принудительно-добровольном порядке, дворянским. Именно дворянство «жертвовало» (согласно приказам (!) о «добровольных пожертвованиях») основную часть необходимых средств и ресурсов, стремилось тщательно контролировать их и строго следить за их использованием по «прямому» назначению, т.е. непосредственно и исключительно для обеспечения ополчений, не отвлекаясь на сопутствующие нужды «общего дела»; обеспечением же регулярной армии занимались казенные ведомства. Но в данном случае мы видим обратный пример (частичное финансирование продовольствия и фуража для армии за счет дворянских средств), порожденный исключительностью военно-политической ситуации и необходимостью, в связи с этим, ломки как формализованных нормативных предписаний, так и дворянской «военно-корпоративной» этики.

### **Список литературы:**

1. Кауркин Р.В., Дроздов Ф.Б., Николаев Д.А. Отечественная война 1812 г. Нижегородское ополчение и его участие в заграничных походах 1813-1814 гг. Н.Новгород: НО ИРИ, 2012. С.34.
2. Николаев Д.А. Военно-историческая реконструкция как форма изучения реальных событий военной истории: нижегородский опыт //Преподавание истории в школе. 2014. №1. С.38.
3. Дроздов Ф.Б., Николаев Д.А. Народное ополчение 1812 г. и общественный договор//Вестник Нижегородского университета им.Н.И.Лобачевского. 2012. №6 (3). С.97.
4. Николаев Д.А. История «вживую» - нижегородский опыт военно-исторической реконструкции//Высшее образование в России. 2014. №2. С.153.
5. Николаев Д.А. [Рец. на кн.] Участие Саратовской губернии в Отечественной войне 1812 г./Сост. Н.Ф.Хованский/Саратовская губернская ученая архивная комиссия. 1912. Репринт. изд. Саратов: Изд-во ООО «Орион», 2012//Отечественные архивы. 2014. №1. С.121.
6. Народное ополчение в Отечественной войне 1812 года: сборник документов/под ред. Л.Г.Бескровного. М.: Изд-во АН СССР, 1962. С.422.
7. Нижегородская губерния в эпоху Отечественной войны 1812 года: сборник документов/сост. Е.Э.Лебедева, Д.С.Мочалов, Я.М.Хорошкин. Н.Новгород: Комитет по делам архивов Нижегородской области, 2012. С.109.

## УСИЛЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ В Г. ГОРЬКОМ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ 1980-Х ГОДОВ

**Пахомова Е.А.**, доцент кафедры философии и социально-правовых наук Волжского государственного университета водного транспорта, кандидат исторических наук, доцент.

**Фоменков А.А.**, доцент кафедры теории политики и коммуникации Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, кандидат исторических наук, доцент.

### Аннотация

Статья посвящена деятельности политизированных неформальных объединений в г. Горьком в годы перестройки. Выявлены основные проблемы, содействовавшие консолидации политически активных неформальных объединений. Проанализирована динамика роста политической активности в г. Горький во второй половине 1980-х годов.

### Ключевые слова

Город Горький, перестройка, активность, КПСС.

### Abstract

The article is devoted to the activities of the political opposition in the city of Gorky in the years of perestroika. The basic problems that have contributed to the consolidation of the opposition. The dynamics of growing opposition activity in the city Gorky in the second half of 1980-ies.

### Keywords

The city Gorky, alteration, activity of the Communist party

Начиная с 1985 г., провозглашенный и проводимый курс КПСС на политическое обновление советского общества, ставка на развитие подлинной активности всех советских людей выдвигал проблему развития новых форм самодеятельности в качестве одной из важнейших, «залоговых» для решения других политических, экономических, экологических и иных проблем<sup>1</sup>. В целом ставилась задача поддержать любые проявления гражданской самостоятельности<sup>2</sup>.

Результатом такого подхода стало резкое увеличение численности «неформалов» в СССР. Не случайно в течение нескольких лет, начиная с 1986 г., часто говорили о неформальном буме и даже неформальном

1 Карафелов А.М. Неформальные молодежные объединения СССР в 80-е - начале 90-х гг. XX в.: историческое исследование (на материалах г. Москвы). Дис. .... канд. ист. наук: 07.00.02. М., 2008. С. 43.

2 Рогачёва Л.И. Становление и развитие общественных связей как социального феномена // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. 2010. № 2. С. 88.

бунте<sup>1</sup>. Бурное развитие неформалитета стало возможным, в том числе, благодаря утверждению 13 мая 1986 г. «Положения о любительском объединении, клубе по интересам»<sup>2</sup>, которое предоставило неформальным объединениям определённые права, в том числе и связанные с финансами. Применительно к тематике данного исследования среди неформалов следует обратить особое внимание прежде всего на так называемых «социально ориентированных», которые были склонны обсуждать общественно-политические проблемы и искать способы их разрешения<sup>3</sup>. Именно это крыло неформалов стало достаточно заметным уже в 1986 г.<sup>4</sup>

Общепризнанным можно считать то обстоятельство, что город Горький (с октября 1990 г. – Нижний Новгород) являлся одним из признанных центров неформального движения в РСФСР<sup>5</sup>. Необходимо отметить, что именно представители политизированного неформалитета в г. Горьком стали организаторами акций протеста против власти. Первоначально борьба началась по сугубо локальному градостроительному вопросу, связанному с возможным сносом здания XIX века, располагавшегося по адресу ул. Лядова, 31 (ныне ул. Большая Печерская, 31). Именно тогда, ещё в 1987 году была впервые за многие годы применена тактика пикетирования<sup>6</sup>.

Впрочем, куда как более значимым вопросом для горьковчан (да и жителей ряда других населённых пунктов региона!) стал вопрос о пуске Горьковской атомной станции теплоснабжения (ГАСТ). Нельзя не отметить, что борьба жителей г. Горького и Горьковской области с запуском ГАСТ имела большое значение для развития гражданского общества в масштабах всего СССР. Как известно, после аварии в 1986 году на Чернобыльской АЭС вера в безопасность атомной энергетики в СССР сильно поколебалась. Начавшаяся в 1988 г. кампания против строительства ГАСТ, ставшая вскоре сугубо идеологической, способствовала появлению большого числа политических активистов и даже политиков общегосударственного масштаба. Факт старта по-

1 Ольшанский Д.В. Неформалы: групповой портрет в интерьере. М.: Педагогика, 1990. С. 5.

2 Положение о любительском объединении, клубе по интересам // Культурно-просветительская работа. 1986. № 8. С. 26–28.

3 Захаров В. Какие они? Кто они? // Ленинская смена (Горький). 1989. 20 окт. С. 2.

4 Неформалы есть. А что дальше // Ленинская смена (Горький). 1989. 31 окт. С. 3; Решетников О.М. Неформальные объединения в СССР в годы перестройки // Власть. 2009. № 11. С. 26; Фёдорова В. Шпион? Агент? Кто?... // Дело (Нижний Новгород). 1993. 21–27 мая. С. 6.

5 Государственный общественно-политический архив Нижегородской области (ГОПАНО). ф. 30. оп. 838. д. 48. л. 1.

6 ГОПАНО. Ф. 3. Оп. 24. Д. 3988. Л. 7.

литической карьеры Б.Н. Немцова (будущего губернатора и вице-премьера федерального правительства РФ) с борьбы с ГАСТ<sup>1</sup> не подлежит сомнению. Судя по всему, выдвигению Б.Е. Немцова способствовало также взятое им интервью у академика А.Д. Сахарова<sup>2</sup> (равно как и знакомство с ним), находившегося в тот момент ещё в ссылке в г. Горьком и обладавшего большим моральным авторитетом.

Ещё одной проблемой, содействовавшей усилению оппозиционной активности горьковчан во второй половине 1980-х годов, было строительство метрополитена в верхней части мегаполиса. Следует подчеркнуть, что протестовавшие выступали «против» не метро как такового, но имевшегося проекта, реализация которого, по их мнению, разрушила бы неповторимый исторический ландшафт центра города. Отметим при этом, что градостроительный по своей природе спор вызвал появление на одной из центральных площадей города нескольких палаток, в которых стали постоянно жить протестующие. Для советского периода это было явлением немислимым.

Нельзя не упомянуть, что большую роль в активизации протестной активности в г. Горьком сыграли разного рода объединения, созданные изначально для поддержки перестройки. К ним следует причислить целый ряд политклубов («Авангард», «Планета», «Смена», «Истина»), культурно-политических организаций (литературное объединение «Среда», агиттеатр «Второе я», молодёжный центр «Ренессанс», Объединение молодых художников «Чёрный пруд», Отряд добровольных помощников реставраторов «Набат», «Нижегородский совет по экологии культуры», возникшая на мероприятии в память Д. Леннона группа «Феникс») и ряд других<sup>3</sup>. Имелись и иные площадки для консолидации – например, клуб «Триклиний», изначально являвшийся сугубо литературным объединением, сыгравшим, однако, большую роль в сплочении именно критически настроенных по отношению к советской действительности молодых горьковчан. Уже в 1988 году в городе появилось отделение радикально оппозиционного «Демократического союза» (ДС)<sup>4</sup>

1 Немцов Б. Провинциал. М.: Вагриус, 1997. С. 73–74.

2 Сахаров А.Д. Интервью Борису Немцову. 13 октября 1988 г. // Андрей Дмитриевич Сахаров: Библиографический справочник: в 2 ч. Ч. 1: Труды / Фонд Андрея Сахарова; авт.-сост. Е.Н. Савельева. М.: Права человека, 2006. С. 702.

3 ГОПАНО. ф. 3. оп. 18. д. 330. Л. 103; ГОПАНО. ф. 3. оп. 24. д. 3988. Л. 8; ГОПАНО. ф. 3. оп. 24. д. 4609. Л. 1–12; ГОПАНО. ф. 3. оп. 24. д. 4810. Л. 3; Общество и власть. Российская провинция 1917 – 1980-е годы. М. – Н. Новгород: ИРИ, 2010. Т. 6. С. 702–704.

4 ГОПАНО. Ф. 3. Оп. 2. Д. 3989. Л. 1.



Консолидация политизированного неформалитета привела к тому, что 1 мая 1989 года на несанкционированную манифестацию было задержано 30 человек<sup>1</sup>. Далее, меньше чем через год, митинг 18 февраля 1990 был организован сторонниками объединения «кандидаты за демократию» и собрал 10 тысяч человек, которые были оппозиционно настроены по отношению к действующей власти<sup>2</sup>.

Во второй половине 1990-го и в 1991 году усиление противников КПСС в г. Горьком, а затем и в Нижнем Новгороде уже было связано в первую очередь с сугубо общесоюзной повесткой дня. Кроме того, в целом усиление оппозиционных настроений в стране уже стало связано не с низовой активностью граждан, но с усилением противоречий в верхних эшелонах власти.

### Список литературы:

1. Карафелов А.М. Неформальные молодежные объединения СССР в 80-е - начале 90-х гг. XX в.: историческое исследование (на материалах г. Москвы). Дис. .... канд. ист. наук: 07.00.02. М., 2008. 213 с.
2. Рогачёва Л.И. Становление и развитие общественных связей как социального феномена // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. 2010. № 2. С. 87-89.
3. Ольшанский Д.В. Неформалы: групповой портрет в интерьере. М.: Педагогика, 1990. 188 с.
4. Положение о любительском объединении, клубе по интересам // Культурно-просветительская работа. 1986. № 8. С. 26-28.
5. Захаров В. Какие они? Кто они? // Ленинская смена (Горький). 1989. 20 окт. С. 2.
6. Неформалы есть. А что дальше // Ленинская смена (Горький). 1989. 31 окт. С. 3.
7. Решетников О.М. Неформальные объединения в СССР в годы перестройки // Власть. 2009. № 11. С. 26-28.
8. Фёдорова В. Шпион? Агент? Кто?. // Дело (Нижний Новгород). 1993. 21-27 мая. С. 6.
9. Немцов Б. Провинциал. М.: Вагриус, 1997. 149 с.

---

1 ГОПАНО. Ф. 3. Оп. 24. Д. 5933. Л. 31-32.

2 ГОПАНО. Ф. 3. Оп. 24. Д. 5922. Л. 1.

10. Сахаров А.Д. Интервью Борису Немцову. 13 октября 1988 г. // Андрей Дмитриевич Сахаров: Библиографический справочник: в 2 ч. Ч. 1: Труды / Фонд Андрея Сахарова; авт.-сост. Е.Н. Савельева. М.: Права человека, 2006. 367 с.
11. Общество и власть. Российская провинция 1917 – 1980-е годы. М. – Н. Новгород: ИРИ, 2010. Т. 6. 971 с.

## ПОЛИТИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ АРИАДНЫ ТЫРКОВОЙ-ВИЛЬЯМС В 1917-1918 ГГ.

**Смирницкий А.Е.**, доцент Нижегородского государственного педагогического университета имени Козьмы Минина, кандидат исторических наук.

**Кузнецова А.И.**, студентка Нижегородского государственного педагогического университета имени Козьмы Минина.

### Аннотация

Статья посвящена политической деятельности Ариадны Владимировны Тырковой-Вильямс в периоды Февральской и Октябрьской революций. Особое внимание уделяется ее воспоминаниям о революционных событиях, а также ее участие в работе партии в данный период.

### Ключевые слова

Февральская революция, Октябрьская революция, Дума, Временное правительство, кадеты.

### Abstract

The article is devoted to the political activities of Ariadna Vladimirovna Tyrkova-Williams during the periods of the February and October revolutions. Particular attention is paid to her memories of the revolutionary events, as well as her participation in the work of the party in this period.

### Keywords

The February Revolution, the October Revolution, the Duma, the Provisional Government, the Cadets.

Ариадна Владимировна Тыркова-Вильямс – общественно-политический деятель, представитель русской дореволюционной либеральной оппозиции, депутат Государственной Думы, член ЦК Конституционно-демократической партии, писатель, критик, публицист. Ариадна Тыркова также активно принимала участие в женском освободительном движении.

А. В. Тыркова приветствовала февральскую революцию, как и многие в стране. Надежды на улучшение обстановки и светлое будущее народ возлагал на падение самодержавия. Тыркова описала в своем дневнике утро 27 февраля в Думе: «Депутаты лениво бродили, лениво толковали о роспуске. «Что же вы думаете делать? - Не знаем. Что улица? Кто ею руководит? - Не знаем». Было тяжело смотреть. «Ведь вы всё-таки, господа, народные представители, у вас положение, авторитет». Жмутся». «Необходимо - считала Тыркова, - чтобы сейчас же кто-то взял в свои руки солдат, иначе это может вылиться в солдатский

бунт»<sup>1</sup>. Со свойственной Тырковой решительностью, она понимала необходимость коренных перемен в общественной жизни, считала, что страна не должна падать в пучину анархии. По мнению Тырковой организующей силой в данной обстановке могла бы стать партия Народной Свободы.<sup>2</sup> Будущее России, как и все кадеты, Тыркова-Вильямс связывала с развитием буржуазной демократии. Ариадна Владимировна в эти дни как никогда нуждалась в поддержке близких. Ее сын Аркадий Борман в эти месяцы всегда был с матерью. Именно с ним в первые минуты революции Ариадна Тыркова отправилась в Таврический дворец. Аркадий Борман вспоминает: «Вначале я беспокоился за безопасность мамы и уговаривал ее уйти из Думы. Но конечно это были безрезультатные уговоры. Не таков был характер мамы, чтобы она могла согласиться сделать что-нибудь для избежания опасности. Мама молчаливо ходила по знакомым ей залам Таврического Дворца, делая только иногда отрывистые замечания. Ей не нравилась эта солдатская толпа. А солдаты все прибывали и прибывали...»<sup>3</sup>. Тырковой сообщили во Дворце об образовании Комитета Государственной думы. Ей было поручено заняться питанием солдат, которые быстро заполняли Дворец. «Если мы этого не сделаем, то они попадут в руки другим»<sup>4</sup> – говорила Тыркова. Так, Ариадна Владимировна вошла в продовольственную комиссию, созданную Временным комитетом Государственной думы и Советом рабочих и солдатских депутатов.

С лета 1917 года Ариадна Владимировна Тыркова — депутат Петроградской Думы. Там она фактически руководит кадетской фракцией. В марте 1917 года Временное Правительство признало равноправие мужчин и женщин в политической сфере общества, изменив прежний закон о выборах в подобного рода учреждения. Но в обществе еще был устойчив стереотип о роли женщины – большинство продолжало считать, что место женщины дома, а не на политической арене. Данные статистики подтверждают этот факт: по итогам выборов в мае — августе 1917 года в городскую Думу Петрограда из 200 депутатов было всего 10 женщин, т. е. 5% от общего числа депутатов.<sup>5</sup> Тем не менее, Ариадна Владимировна смогла оказаться в их числе. Её деятельность в первые

1 Думова Н.Г. Кадетская партия в период первой мировой войны и Февральской революции. М., 1988, С. 94.

2 Тыркова-Вильямс А. В. Петроградский дневник // Звенья. Вып. 2. С.327.

3 Борман А. Тыркова-Вильямс А.В. по ее письмам и воспоминаниям сына. Лувен, 1964. – С.124.

4 Борман А. Указ. соч. С.126.

5 Женский вестник. 1917. № 9/10.С.108.

месяцы проходила в обычной для нее обстановке. Вот что вспоминает сын Ариадны Владимировны: «...мамина главная деятельность сводилась к работе в кадетской партии. Прежде всего, к участию в заседаниях Центрального Комитета, теперь уже с министрами. Разговоры дома постоянно касались борьбы Совета Рабочих и Солдатских депутатов с Временным Правительством и обсуждения слабостей Временного Правительства».<sup>1</sup> Она не оставляла и свою публицистическую деятельность. Центральным Комитетом Тырковой было поручено вести свое кадетское бюро печати и рассылать статьи по провинциальным газетам. В одной из политических записок того времени от 17 июля 1917 года Тыркова пишет: «Третьего дня прочла в газетах, что исполнительный комитет (Совета солдатских депутатов) собирается послать семьдесят ораторов в армию. Вспомнила, как в начале революции поехали в армию их толкователи политики, и мы знали, твердо знали, что эти посланцы несут с собой гибель, разложение и смуту. И не кричали, не сумели вступить в бой, не пустить их, или, хотя бы, разъяснить смысл, всю государственную опасность их пропаганды. Слабость, растерянность, или что иное, но всё-таки мы этого не сделали. Неужели и теперь, когда армия разлагается на наших глазах, мы этого не сделаем?»<sup>2</sup>.

Отношение Тырковой к новой революционной власти можно объяснить нежеланием принимать эту власть и ее политические методы. «Я признаю только Думу, и никаких Советов»<sup>3</sup>, - говорила она. Однако надежды на мирный выход из глубокого политического, экономического и социального кризиса, рухнули, и пришло осознание невозможности сотрудничества с леворадикальными партиями и организациями. Тыркова постепенно пришла к выводу, что спасти Россию способна лишь военная диктатура. Она оказалась в рядах активных сторонников корниловского выступления. Одновременно она поддерживала и любые попытки соглашения с представителями из демократического лагеря. «Дума занималась не только вопросами городского хозяйства, в ней постоянно обсуждались и вопросы политические и отражалась борьба, которая велась между социалистическими партиями и кадетами. В период Временного Правительства т.е. между мартом и октябрём 1917 года в России существовала только одна не социалистическая партия — кадетская. И в этой борьбе в Городской

1 Борман А. Указ. соч. С. 128.

2 Борман А. Указ. соч. С. 129.

3 Борман А. Указ. соч. С.125.

Думе мама заняла руководящее положение»<sup>1</sup> – так описывает Аркадий Борман положение в стране и в городе и отношение к нему Тырковой. Параллельно она активно работает в ЦК партии, делает доклады о положении в армии, а также об обстановке в стране в целом. Кроме того, она много печатается в различных кадетских изданиях как с отчетами о работе ЦК, так и с публицистическими произведениями<sup>2</sup>

Участие кадетской партии во Временном правительстве было решающим этапом в деятельности партии. Кадеты теряли свой авторитет среди массы населения, а методы укрепления власти, которыми они пользовались, устарели и были уже бесполезны. Ариадна Тыркова вспоминала: «Немногие месяцы существования Временного правительства были для кадетской партии периодом её наиболее напряжённой деятельности. Я не скажу – расцвета».<sup>3</sup> Тыркова в своих воспоминаниях оценивает кадетов как добросовестных и начитанных, преданных России людей. Но в то же время говорит о том, что кадеты не в силах были справиться с ответственной им исторической ролью. Тыркова объясняет это тем, что условия, созданные в стране были неблагоприятные и «совершенно неподходящие для кадетской психологии»<sup>4</sup>. Из протокола заседания Центрального комитета кадетской партии от 20 августа 1917 г. мы можем выявить отношение А. В. Тырковой к вопросу о разочаровании народа в кадетской партии: «В обострении вражды к конституционным [демократам], может быть, сыграло роль то, что они не дали почувствовать массам, что для них идеалы социальной справедливости так же дороги, как и блага политической свободы. Мы вписали эти идеалы в нашей программе, но не в сердце своем, и это печально. В низах живет инстинктивное, но огромное чувство справедливости, и во многих своих социальных требованиях они совершенно правы. Мы знали, что в благах политической свободы мы получили самое ценное, а они еще это должны понять».<sup>5</sup>

Несмотря на то, что события октября 1917 года А. В. Тыркова восприняла как общенациональную трагедию, она не перестала бороться за те идеи, в которые верила. Первые два месяца «советской власти» прошли для нее под эгидой выборов в Учредительное собрание. Она

1 Борман А. Указ. соч. С. 132.

2 Карабанова А. М., А. В. Тыркова — женщина-лидер кадетской партии: особенности социализации и политической карьеры // Женщина в российском обществе. 2005. № 3-4. С. 68.

3 Думова Н.Г. Кончилось ваше время. М., 1990. С. 39.

4 Там же.

5 История России. 1917 - 1940. Хрестоматия / Сост. В.А. Мазур и др.; под редакцией М.Е. Гловацкого. Екатеринбург, 1993.

постоянно выступала на митингах, была выдвинута партией кандидатом в депутаты Учредительного собрания по двум губерниям — Новгородской и Екатеринославской, но в обеих потерпела поражение. Ее соперником по Новгородской губернии был Л. Д. Троцкий.

В сентябре 1917 г. в числе других членов ЦК Тыркова представляла кадетскую партию в Предпарламенте, дала согласие на выдвижение своей кандидатуры в члены Учредительного собрания, хотя и не верила в его успех. 28 ноября 1917 г., в день предполагавшегося открытия Учредительного собрания, заметив, что контроля выборов не проводилось, она записала в дневнике: «Я не могу ни писать, ни говорить об Учредительном собрании. Я не верю в него. Никакие парламентские пути не выведут теперь Россию на дорогу. Слишком все спутано, слишком темно. И силы темные лезут, собрались, душат».<sup>1</sup>

После Октября члены кадетской партии развернули активную подпольную работу, пытаясь, по выражению В. И. Ленина, «из юнкеров, из офицеров, из сынков помещиков и капиталистов образовать белую гвардию против рабоче-крестьянской революции».<sup>2</sup> В организации офицерских отрядов в Петрограде принимала активное участие и А. В. Тыркова. Вместе с другими кадетами она искала деньги для отправки на Дон, снаряжала бегущих туда «добровольцев». Квартира Тырковой в Петрограде стала для них своего рода перевалочным пунктом. Сама хозяйка помогала доставать документы и штатское платье для юнкеров и офицеров, а также для участниц пресловутого женского батальона, многие из которых «хорошо исполняли разные поручения, разъезжая в штатском по всей России».<sup>3</sup>

По отношению к установившемуся большевистскому режиму Тыркова сразу заняла непримиримую позицию. Вместе с А. Изгоевым, Иваном Лукашем и группой других журналистов, она начала издавать анти-большевистскую газету. Представители советской власти конфисковали номера, закрывали типографии, но газета появлялась под другим названием и в другой типографии. В ноябре 1917 г. вышли выпуски номеров газеты «Борьба», призывавшие к активному сопротивлению советской власти. ««К оружию, граждане, к оружию!» – этот рефрен звучал в опубликованных в ней обращениях к народу».<sup>4</sup> С декабря по

1 Борман А. Указ. соч. с. 141

2 Думова Н.Г. Кадетская контрреволюция и ее разгром. М., 1982. С.54.

3 Там же. С.55.

4 Там же. С.51.

март Тыркова ведет совершенно непривычную для себя жизнь. «Ее родной город — Петроград — становится страшным городом призраком и вместе с ним ее жизнь также становится все более призрачной. Советская власть закрывает Городскую Думу».<sup>1</sup>

После декрета СНК от 28 ноября 1917 г., объявившего кадетов «партией врагов народа», а их лидеров - вне закона, Тыркова, оказавшись под угрозой ареста, вынуждена была перейти на полуправильное положение. Тем не менее, в ноябре она выезжала на несколько дней в Москву, участвовала вместе с П.И. Новгородцевым и С.А. Котляревским в конспиративных заседаниях Московского отдела ЦК кадетской партии.

А. В. Тыркова писала в своем дневнике о выборах в Учредительное собрание: «Воображали, — отмечала Тыркова, — что кадетов будет не меньше ста пятидесяти, что они смогут иметь какое-то численное значение. Строились также парламентские расчеты о коалиции сил».<sup>2</sup> Кадетская партия развернула широкую агитационную кампанию в Петрограде и в Москве и других крупных центрах страны. Проводились многочисленные митинги, где вместе с А.В. Тырковой выступали виднейшие лидеры партии «народной свободы»: В.Д. Набоков, М.М. Винавер, П.Д. Долгоруков, Ф.Ф. Кокошкин, Н.Н. Кутлер, Б.Э. Нольде, А.И. Шингарёв, В.А. Степанов и др.

В день открытия Учредительного собрания 5 января 1918 г. она оставила в дневнике запись: «День Учредительного собрания, тягостный, душный день. Не хочется никуда идти, и не потому, что стреляют, а потому что не понять, в кого, кто и почему стреляет? Я, презирая социалистов, вижу бессилие, ошибки, неподвижность своих друзей. Россия должна выдвинуть какие-то совсем новые силы или погибнуть».<sup>3</sup> После разгона Учредительного собрания Тыркова и Вильямс еще некоторое время жили в Москве, где безуспешно пытались вступить в контакт с какими-либо центрами сопротивления советской власти. В марте 1918 г. они выехали через Мурманск в Англию.<sup>4</sup>

Позже она переехала в США, где закончила и издала свои мемуары. В Америке, в художественной квартире Добужинского, которую

1 Борман А. Указ. соч. С.145.

2 Думова Н.Г. Кадетская контрреволюция и ее разгром. М., 1982. С.61.

3 Борман А. Указ. соч. С.146.

4 Российский либерализм: идеи и люди / 2-е изд., испр. и доп., под общ. ред. А. А. Кара-Мурзы М.: Новое издательство, 2007. С.741.



она снимала, вокруг Ариадны Владимировны собирался новый политический центр — Русский Политический Комитет, возглавляемый Б.В. Сергиевским. Обычно заседания проходили у Ариадны Владимировны. Обсуждали вопрос о том, «как сделать борьбу с большевиками более эффективной».<sup>1</sup> Кроме того, она продолжала заниматься журналистикой: печаталась в «Возрождении» (Париж) и «Новом Русском слове» (Нью-Йорк), работала над воспоминаниями. Последняя ее статья вышла в 1960 году, когда ей был 91 год. Практически до конца дней она вела активный образ жизни. 12 января 1962 года Ариадна Владимировна Тыркова-Вильямс умерла.

Таким образом, политическая карьера Ариадны Владимировны Тырковой сложилась в революционной обстановке, более того, в контексте того времени, когда женщине в России участвовать в политической жизни страны не представлялось возможным. Несмотря на все это, Тырковой удалось стать независимой женщиной с финансовой и политической точки зрения. Тыркова приобрела авторитет в профессиональной и общественно-политической сферах, добилась назначения на один из руководящих постов внутри конституционно-демократической партии. Во время выборов в Учредительное собрание она была среди наиболее известных депутатов партии. Между тем, активно участвуя в партийной деятельности конституционных демократов с самого начала функционирования партии, Ариадна Владимировна, как и все женщины Российской империи 1905—1917 годов, была лишена каких бы то ни было политических прав и не имела возможности полноценно реализовать себя в политической жизни страны, т. е. быть избранной в Государственную Думу.

Революция 1917 г. открыла более широкие перспективы для политической деятельности А.В. Тырковой. Она с успехом работала в различных властных структурах того времени. Тем не менее, ее политические взгляды, как и позиция кадетской партии, не нашли понимания у широких слоев народа России. Кадеты были слишком далеки от народа, а их требования «войны до победного конца» раздражали людей, уставших от войны, особенно солдат-окопников, которые в этой войне участвовали. Ее политическая карьера шла на спад: от участия в легальных политических организациях она перешла к конспиративной деятельности по организации белого движения, а затем была

1 Карabanова А. М., А. В. Тыркова — женщина-лидер кадетской партии: особенности социализации и политической карьеры // Женщина в российском обществе. 2005. № 3-4. С. 69.

вынуждена эмигрировать из страны. Ее отъезд из России знаменовал собой закат отечественного буржуазного феминизма. Если у большевиков роль женщин в политике в годы гражданской войны возрастала (А. Колонтай, Л. Рейснер, Е. Пылаева и др.), то у их противников роль женщин в политике уменьшалась.

#### **Список литературы:**

1. Борман А. Тыркова-Вильямс А.В. по ее письмам и воспоминаниям сына. Лувен, 1964. 453 с.
2. Думова Н.Г. Кадетская контрреволюция и ее разгром. М., 1982. 416 с.
3. Думова Н.Г. Кадетская партия в период первой мировой войны и Февральской революции. М., 1988. 246 с.
4. Думова Н.Г. Кончилось ваше время. М., 1990. 336 с.
5. Карабанова А. М., А. В. Тыркова — женщина-лидер кадетской партии: особенности социализации и политической карьеры // Женщина в российском обществе. 2005. № 3-4. С. 60-72.
6. Российский либерализм: идеи и люди / 2-е изд., испр. и доп., под общ. ред. А. А. Кара-Мурзы М.: Новое издательство, 2007. 904 с.
7. Тыркова А.В. Петроградский дневник // Звенья. Вып. 2. М., 1991. Борман А. Тыркова-Вильямс А.В. по ее письмам и воспоминаниям сына. Лувен, 1964. 124 с.

## ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА В 1929 - 1937 ГОДАХ НА ПРИМЕРЕ ЗАПАДНОЙ ОБЛАСТИ.

**Иванова Е. А.**, консультант отдела профессионального образования и науки Департамента Смоленской области по образованию и науке, кандидат исторических наук.

### Аннотация

Данная статья посвящена взаимоотношению советской власти и общества в 1920-30-е годы, строительству нового образа жизни, на примере формировавшейся Западной области. Изучение процессов взаимодействия власти и общества в этот период времени позволяет сделать вывод о том, что в новообразованном регионе были созданы благоприятные условия для формирования и упрочения жесткого режима административно-командной системы.

### Ключевые слова

Генеральная линия партии, Коммунистическая партия Советского союза, партийное строительство, советский партийный аппарат, «Смоленский нарыв», чистка партийных рядов.

### Abstract

The General line of the party, the Communist party of the Soviet Union, party-building, the Soviet party apparatus, «a Smolensk abscess», the cleansing of the party ranks. The study of the processes of interaction of authority and society during this period of time makes it possible to make the conclusion that in the newly formed region the favorable conditions for formation and strengthening severe conditions of administrative- command system were created.

### Keywords

This article is devoted to the relationship of the Soviet power companies in 1920-30-e years, the construction of a new way of life, for example, formed the Western region.

1929 год стал для Смоленщины переломным: именно в это время в регионе происходят коренные изменения в административно-территориальной системе. В стране создаются более крупные административные образования и в их числе Западная область с центром в Смоленске. В ее состав были включены Смоленская и Брянская губернии, значительная часть Тверской (Ржевский округ) и Калужской (примерно 1/3), Можайский уезд Московской губернии, Великолукский округ Ленинградской области и небольшая часть Орловского округа. Таким образом, территория региона составила 165 тыс. кв. км. с населением - почти 7 млн. человек.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Государственный архив новейшей истории Смоленской области (далее ГАНИСО). Ф. 5. Оп. 1. Д. 58. Л. 122.

20-23 июля 1929 года состоялась первая партийная конференция Западной области, на которой был избран обком во главе с И.П. Румянцевым и облизполком – с И.С. Шелехесом, а первый учредительный съезд Советов региона в конце июля образовал руководящие советские органы. Утвержденное Политбюро ВКП(б) Оргбюро ЦК и оргкомитет области возглавили в Западной области переход к социалистическому строительству.

На руководство региона была возложена миссия преобразования его из аграрного в аграрно-индустриальный и стабилизации экономического развития. Последнее было закреплено в резолюции первой областной партконференции, в которой указывалось, что необходимо «в возможно короткий срок подтянуть экономически отсталую Западную область к средне республиканскому уровню».<sup>1</sup>

Западное оргбюро ЦК целеустремленно формировало состав всех государственных органов: «назначение руководителей и их заместителей всех облучреждений, коллегий, правлений и президиумов проводилось постановлением Бюро ЦК по представлению Орготдела совместно с соответствующей фракцией (Облизполкома и др.). Назначение всех остальных ответственных работников областных учреждений и организаций производится руководителем учреждения путем согласования с райкомом ВКП(б) и санкции окружкома»<sup>2</sup>. По утверждению И.С. Шелехеса основой партийного, советского и хозяйственного аппарата становились смоленские работники, прошедшие чистку «Смоленского нарыва»<sup>3</sup>.

Итогом подбора руководителей по идейным соображениям стало снижение компетентности новых управленческих кадров. Так, например, Председатель областного Совета Народного Хозяйства М. Полетаев в 1929 году отмечал, что из 110 руководителей предприятий местной промышленности 63 человека не имеют даже среднего образования.<sup>4</sup> По данным Запоблизполкома, к началу 1931 года в областных, окружных и районных аппаратах управления на различные должности было выдвинуто около 4 тыс. человек<sup>5</sup>, которые, правда, должны были соответствовать определенным требованиям: партийность, социальное

1 ГАНИСО. Ф. 5. Оп. 2. Д. 1183. Л. 16.

2 ГАНИСО. Ф. 5. Оп. 1. Д. 9. Л. 2-3.

3 Рабочий путь. 1929. 23 марта

4 ГАНИСО. Ф. 5. Оп. 1. Д. 93. Л. 152.

5 Государственный архив Смоленской области (далее ГАСО). Ф. 2360. Оп. 1. Д. 1189. Л. 49.

положение, общее и специальное образование, производственный стаж, участие в общественной работе.<sup>1</sup>

Общественно-политическая ситуация в регионе определялась политическим руководством Западной области. Со времени ее образования ее фактическим руководителем был Иван Петрович Румянцев, выходец из рабочих, член партии большевиков с 1905 г. Он был профессиональным партийным, политическим работником. С 1919 г. Румянцев И.П. занимал руководящие партийные должности в разных регионах страны: работал председателем ярославского губисполкома, руководил окружными комитетами ВКП(б) в Перми и Свердловске, был секретарем Владимирского обкома партии. Не имея какого-либо основательного образования, он, как и многие руководители того времени, ориентировался на партийную линию и целенаправленно выполнял все, что ему поручалось. Он много сделал для индустриального и культурного развития Смоленщины, однако и внес вклад в разрушение деревни в годы коллективизации. Авторитет И.П. Румянцева в Западной области был очень высок, в учреждениях, колхозах и совхозах висели его портреты, его речи изучали и цитировали. При этом в ЦК, по словам Л.М. Кагановича, «Румянцев выглядел простым человеком, и это подкупало очень сильно».<sup>2</sup>

И.П. Румянцев стремился сосредоточить вокруг себя своих сторонников из числа знакомых и сослуживцев, которые были включены в состав руководящих органов Западной области. Среди них А.Л.Шильман, в последствии ставший вторым секретарем Запобкома; А.Н. Шурманов, занявший пост заведующего деревенским отделом обкома – основного в аграрном регионе и т.д.

Часть работников были переброшены в Смоленскую губернию в ходе ликвидации «Смоленского нарыва» и после утверждения ЦК вошли в состав руководства Западной области. Среди них особую роль в развитии региона сыграл Г.Д. Ракитов, секретарь Калужского губкома, ставший впоследствии председателем Запоблисполкома.

В организации власти в Западной области ключевое значение имело бюро обкома, в котором ведущая роль принадлежала И.П. Румянцеву. Смоленская партийная организация выступала от имени всего населе-

---

1 Новосильцева Т. Провинциальные руководители: путь во власть. 1920-е годы. // Край Смоленский. 2003. №3-4. С. 57.

2 Российский государственный архив социально политической истории (далее РГАСПИ). Ф. 81. Оп. 3. Д. 227. Л. 15.

ния региона, стремясь реализовывать свою власть на основе сверхцентрализации и административно-командного перерождения. При этом положение руководителей регионов определялось подчиненным положением провинции, однако, как отмечал К.Е. Ворошилов, говоря о Западной области, «есть у нас такие руководители, которые особенно не шумят, но умеют делать; это старая гвардия, и на них партия опирается»<sup>1</sup>.

Общественно-политическая ситуация в регионе, как и по всей стране, в 1929-1937 годах была крайне противоречивой: годы трудового энтузиазма соединялись с периодом массовых репрессий; бурное индустриальное развитие области совпало с подрывом сельского хозяйства проводимой коллективизацией. Таким образом, общеполитическая ситуация Западной области мало чем отличалась от ситуации в других регионах страны.

На политическую обстановку в регионе влиял как состав населения, так и деятельность руководства государства. Индустриализация и коллективизация Западной области в 1929-1937 гг. изменила состав населения области, - численность рабочих возросла более чем втрое. Численность городского населения увеличилась с 215 тыс. в 1926 г. до 363 тыс. в 1939 г.<sup>2</sup> В связи с тем, что социальная психология рабочих отличалась от психологии крестьян, как и мировоззрение горожан от мировоззрения сельских жителей, в кон. 1920-х – 30-е гг. в Западной области сложился иной, чем в предшествующие годы, менталитет общества. В Смоленске построена канализация, возведены здания театра, центрального универмага, гостиницы «Смоленск», государственного банка, что создавало ощущение роста, развития и надежды на лучшую жизнь. На настроения людей влияла и советская пропаганда, которая постоянно уделяла внимание трудовым подвигам и свершениям рабочих и крестьян, говорила о том, как хорошо живет людям в Советском Союзе.

Политической опорой власти в это время была партия и органы НКВД, которые играли приоритетную роль на заседаниях бюро райкомов, горкомов, обкомов, на партийных пленумах и сессиях Советов: их рекомендации нередко имели особое значение при вынесении решений, особенно при рассмотрении «персональных дел».

За 1930-е годы партийная организация Западной области увеличилась более чем в два раза. Однако большая часть коммунистов нахо-

1 ГАСО. Ф. 2360. Оп. 1. Д. 1614. Л. 57.

2 Там же. Д. 126. Л. 7.

дилась в городе, в связи с чем партийное влияние в деревне ощущалось достаточно слабо. Партийные ячейки имелись в основном в волостях, они появились лишь в немногих колхозах и совхозах. Была поставлена задача не только в каждом колхозе иметь коммунистов, но и осуществить это за счет влияния города на деревню, присылая рабочих для организации партийных ячеек и проведения мероприятий по реализации политики центра в сельском хозяйстве. Так, в декабре 1929 г. вышло Постановление ЦК ВКП(б) «Об участии профсоюзов в общественной жизни деревни», в котором отмечалось, что особое внимание должно быть обращено на «воспитание среди рабочих, связанных с сельским хозяйством, инициаторов социалистического переустройства деревни, организаторов кооперации, первичных производственных кооперативов и колхозов, а также инициаторов в проведении в деревне агроминимума».<sup>1</sup> Однако даже к середине 30-х годов XX в. проблема наличия достаточного числа партийных ячеек в сельских районах не была решена. Так, например, в 1935 г. на 334 колхоза в Вяземском районе Смоленского округа Западной области приходилось всего 2 колхозные партийные организации, 9 кандидатских и партийных групп.<sup>2</sup>

Однако факт того, что не все члены партии являлись истинными ее сторонниками привел к тому, что в 1929-1930 гг. с подачи ЦК ВКП(б) была проведена чистка партийных рядов. При этом обком руководствовался следующим указанием: «Необходимо очистить советский аппарат во всех его звеньях сверху донизу от правооппортунистических и бюрократических элементов, которые препятствуют генеральной линии партии и тем самым облегчают работу вредительских элементов».<sup>3</sup> Исключали за политическую неграмотность, пьянство, веру в бога, социальное происхождение, нарушение трудовой и партийной дисциплины, «связь с враждебными элементами» и т.д.<sup>4</sup> При исключении учитывали и характер совершенного проступка и преступления, что позволило использовать не только «исключение навсегда», но и «исключение на определенный срок с правом восстановления».<sup>5</sup>

Новый виток репрессий второй половины 30-х гг. XX в. был связан с укреплением административно-командной системы и личной власти

1 Цит. по: Партиец. 1930. № 1. С. 54.

2 ГАНИСО. Ф. 5. Оп. 1. Д. 178. Л. 31-34.

3 Рабочий путь. 1931. 1 января.

4 ГАНИСО. Ф. 5. Оп. 1. Д.34. Л.2.

5 Там же. Л. 6.

Сталина И.В. и коснулся партийного аппарата, в том числе, почти всем нарушениям законности давалась политическая оценка: падеж скота приравнялся к «антиколхозной вылазке», моральное разложение – антисоветской деятельностью и т.д. Дошло до того, что даже Румянцев И.П., выступая в июне 1935 г. на VI Пленуме Запобкома вынужден был покаяться в «самоуспокоенности и самодеятельности при проведении чистки партии».<sup>1</sup> Однако в 1937 г. он, как и многие другие деятели партийной организации региона, был исключен из партии, арестован и расстрелян.

Таким образом, время существования Западной области (1929-1937) вошли в историю Смоленщины как годы и созидания, и разрушения. Изучение процессов взаимодействия власти и общества в этот период времени позволяет сделать вывод о том, что в новообразованном регионе были созданы благоприятные условия для формирования и упрочения жесткого режима административно-командной системы, политические и экономические мероприятия которого нельзя оценивать однозначно.

#### **Список литературы:**

1. Новосильцева Т. Провинциальные руководители: путь во власть. 1920-е годы. // Край Смоленский. 2003. №3-4. С. 57.

---

<sup>1</sup> ГАНИСО. Ф. 5. Оп. 2. Д. 750. Л. 112.



## ИТОГИ РАБОТЫ КОМИССИИ Н.В. МУРАВЬЕВА ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ МЕСТНОГО СУДА В ОЦЕНКАХ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

**Сорокин А.А.**, инженер-лаборант Центра краеведческих исследований Института международных отношений и мировой истории Нижегородского государственного университета имени Н.И. Лобачевского.

### Аннотация

Статья посвящена исследованию оценок общественности, данных итогам работы Высочайше учрежденной комиссии для пересмотра законоположений по судебной части под председательством Н.В. Муравьева в части реформы местного суда. Показываются позиции ведущих периодических изданий и правительственных структур.

### Ключевые слова

Волостной суд, земские начальники, мировой суд, Н.В. Муравьев, реформа местного суда.

### Abstract

This article is devoted to estimates of the public who were given the results of the legislation of the Imperial Commission for change of the judicial legislation (Chairman N.V. Muraviev) regarding the reform of the local court. The author demonstrates the positions of leading periodicals and government structures on it.

### Keywords

Peasant court, government district commissars, magistrate court, N.V. Muraviev, the reform of local court.

Одним из этапов многолетней дискуссии о реформе местного суда был период, содержательно касавшийся деятельности Высочайше учрежденной комиссии для пересмотра законоположений по судебной части под председательством министра юстиции Н.В. Муравьева. Следует отметить, что вопросы деятельности комиссии в отечественной историографии отражены неполно. Одной из первых в своих диссертационных исследованиях работу комиссии Н.В. Муравьева отразила М.В. Немытина<sup>1</sup>. Также в своих трудах этого вопроса коснулись С.В. Лонская<sup>2</sup>,

1 Немытина М.В. Суд в России — вторая половина XIX — начало XX века: Дис. ... докт. юр. наук. М., 1999; Она же. Судебная контрреформа и комиссия Н.В. Муравьева: Дис. ... канд. юр. наук. Саратов, 1987.

2 Лонская С.В. Мировая юстиция в России: историко-правовое исследование. Калининград, 2000; Она же. Мировой суд в России (1864-1917 гг.): историко-правовое исследование: Дис. ... канд. юр. наук. Калининград, 1998.

С.П. Сальников<sup>1</sup> и Р.В.Терентьев<sup>2</sup>. Некоторые аспекты работы комиссии были затронуты Е.Ю.Горяиновой<sup>3</sup>, Ю.В.Щедриной<sup>4</sup> и Ю.М. Понихидиным (совместно с И.А.Игнатенковой)<sup>5</sup>. В то же время реакции общественности на работу комиссии в части реформирования местного суда к настоящему времени посвящена только одна работа<sup>6</sup>.

Мировой суд не только как судебный институт, но и как общественно-политическое явление оказал колоссальное воздействие на правовую культуру и правосознание. Мировой суд посягнул на патриархально-сословную структуру общества и взрастил на своих основах целое поколение либерально мыслящей общественности. Поэтому сопряжение юбилейной даты 1889 г. (25-летие учреждения мирового суда) с прекращением деятельности мировых судов на значительной части Российской империи и передачей их функций земским начальникам усилило градус дискуссии об идеальной модели местного суда в России.

«Вестник Европы» с сожалением писал, что «памятный день 20-го ноября прошел совершенно незаметно», указав на великое значение реформы. Публицистами «Вестника» отмечалось, что курс, взятый направлением реформы 1864 г., не был ошибочным, «неудачей для России была преждевременная остановка работ»<sup>7</sup> (по дальнейшей либерализации суда — прим. авт.). В связи с этим «Вестник» в очерке об итогах деятельности министерства юстиции под руководством Н.А. Манасеина с сожалением констатировал, что «судебная власть ... опять соединена с административной, в большей даже степени, чем в дореформенное время»<sup>8</sup>.

---

1 Сальников С.П. Правовые идеалы судебной реформы в правосознании российского общества второй половины XIX – начала XX века (историко-правовое исследование): Дис. ... канд. юр. наук. СПб., 2006.

2 Терентьев Р.В. Реформа местного суда в России в начале XX века: Дис. ... канд. юр. наук. СПб., 2005.

3 Горяинова Е.Ю. Защита прав участников судебного процесса в проектах комиссии Н.В.Муравьева // Юридические записки. 2014. № 1. С. 152-158.

4 Щедрина Ю.В. Вопросы обеспечения независимости судей в докладе Н.В.Муравьева о пересмотре законоположений по судебной части // Актуальные вопросы общественных наук: социология, политология, философия, история: Сборник статей XLI-XLII Международной научно-практической конференции (27 октября 2014 г.). Новосибирск, 2014. С. 121-130.

5 Понихидин Ю.М., Игнатенкова И.А. Основные положения дискуссии, развернувшейся при попытке пересмотра Судебных Уставов в области судоустройства комиссией Н.В.Муравьева // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2006. № 5. С. 206-212.

6 Сорокин А.А. Деятельность Комиссии Н.В. Муравьева по реформе местного суда и либеральная общественность в конце XIX в. // Вестник Волжского университета им.В.Н.Татищева. 2014. № 4 (17). С. 208-217.

7 Вестник Европы. 1889. Кн. 12. С. 889.

8 Министерство юстиции при Н.А. Манасеине // Вестник Европы. 1894. Кн. 2. С. 848.

«Временем достоинства истинного правосудия» и созданием «правого суда», отчего «русскому обществу дорого воспоминание об открытии новых судов» в «Юридическом вестнике» и в «Русской мысли» именовали двадцатипятилетний период функционирования мировых судов и созданных по реформе 1864 г. новых судебных учреждений<sup>1</sup>.

Основные надежды по восстановлению всеобщего выборного мирового суда в России и иных основополагающих принципов Судебных уставов 1864 г. у либеральной общественности связывались, в первую очередь, с назначением Н.В. Муравьева на пост министра юстиции в 1894 г. При этом консервативная часть общества также связывала с Н.В. Муравьевым ожидания продолжения курса по встраиванию судебной системы в чиновничье-бюрократический аппарат государства. В этих условиях консерваторы, по словам видного деятеля-славянофила Н.А. Киреева, ожидали фактической отмены основных положений судебной реформы 1864 г., которую Александр III назвал «доктринёрской»<sup>2</sup>. «Гражданин» В.П. Мещерского, известный своей неприязнью к мировому суду, приветствовал возможный пересмотр положений реформы 1864 г. как «в высшей степени отрадное государственное событие»<sup>3</sup>.

Учреждение 7 апреля 1894 г. комиссии по пересмотру законоположений по судебной части вызвало широкий резонанс в либеральной печати: «Мы находим пожелание, чтобы работы комиссии улучшили нашу юстицию, привели её в более стройное и единообразное положение»<sup>4</sup>, — писал обозреватель «Русской мысли». В «восстановлении нарушенного единства» судебной системы видел главную цель комиссии и «Вестник Европы»<sup>5</sup>. «Журнал юридического общества при Императорском Санкт-Петербургском университете» отмечал символичную преемственность образованной комиссии с учрежденной 30 лет до того комиссией, разрабатывавшей Судебные Уставы 1864 г., приветствуя «сознание правительством того глубокого вреда, какой наносится моральному настроению и материальным интересам людей, вечными колебаниями законодательства и бесконечной ломкой суще-

---

1 С.М. К двадцатипятилетнему юбилею нового суда // Юридический вестник. 1891. Т. 8. С. 273; Внутреннее обозрение // Русская мысль. 1891. Кн. 5. С. 202.

2 ОР РГБ. Ф. 126. Оп. 1. Д. 11. Л. 447об.

3 Гражданин. 1894. 12 апреля

4 Комиссия для пересмотра судебных уставов // Русская мысль. 1894. Кн. 5. С. 181-182

5 Учреждение комиссии для пересмотра законоположений по судебной части // Вестник Европы. 1894. Кн. 5. С. 382.

ствующих учреждений»<sup>1</sup>. Редакция «Новостей» пожелала комиссии «стяжать славу и благодарную память, которую приобрели виновники реформы 1864 года»<sup>2</sup>.

В состав самой комиссии под председательством Н.В. Муравьева были включены чиновники министерства юстиции, сенаторы, а также по 2 представителя от государственной канцелярии и министерств внутренних дел и финансов. Кроме того, председатель комиссии имел право приглашения в её состав всех тех лиц, присутствие которых он сочтёт необходимым.

В своей речи при открытии заседаний комиссии Н.В. Муравьев подчеркнул, что суд должен быть гласным, состязательным, независимым; судья должен удовлетворять нравственному, образовательному и практическому цензам, а устройство суда — таким, чтобы «на первой местной его ступени находились органы, близкие к народу и доступные ему»<sup>3</sup>. Прозвучавшие в речи намерения упростить суд, удешевить юстицию, поднять уровень квалификации судей, учесть практический опыт как действия Судебных Уставов 1864 г., так и дореформенного законодательства — вызвали разные толки в обществе и печати. «Одни органы делают ударение на всех тех местах, в которых обнаруживается сочувствие судебному строю, созданному законом 20 ноября 1864 г., ... другие сгруппировывают из речи все то, что содержит замечание о несовершенстве судебных уставов, о необходимости внести в судебную часть крупные изменения и поправки»<sup>4</sup>, — писал современник.

«Вестник Европы» приветствовал постановку вопроса о целесообразности существования судебно-административных органов и о возможности создания единого местного суда<sup>5</sup>. «Русская мысль» оценила речь весьма сдержанно, сочтя основные её положения скорее формальными по своему характеру. Призыв Н.В. Муравьева к «трезвой, рассудительной, и неизбежно несколько сухой, даже неблагоприятной критике» со ссылкой на то, что «не всегда возможно вдохнуть в работу дух горячего увлечения высокими идеалами», был воспринят

1 По поводу образования особой комиссии для пересмотра судебных уставов // Журнал юридического общества. 1894. Кн. 5. С. 151.

2 Новости. 1894. 13 апреля.

3 Речь министра юстиции при открытии заседаний комиссии по пересмотру судебных уставов // Русская мысль. 1894. Кн. 7. С. 136.

4 Там же. С. 138

5 Речь министра юстиции при открытии заседаний комиссии по пересмотру узаконений о судебной части // Вестник Европы. 1894. Кн. 7. С. 407.

и вовсе негативно: «мы сомневаемся, чтобы деятели, не одушевленные великими общественными идеалами ... могли двинуть законодательство по пути развития гражданской свободы, которая и служит вернейшим залогом успехов общественной жизни»<sup>1</sup>.

В саму комиссию поступило значительное количество писем и записок от землевладельцев, чиновников, юристов и крестьян о фактическом состоянии местной юстиции в деревне и о желательных мерах по ее реорганизации. В них даже сторонники сохранения либо умеренной реформы волостного суда видели необходимость в кодификации обычного права – стержневой основы волостного суда – в виде поуездных списков, что должно было бы приблизить его к общим нормам гражданского права, то есть к постепенному стиранию разницы в правосудии в волостном суде и в мировом суде<sup>2</sup>. При этом большая часть корреспондентов относилась к волостному суду довольно негативно, отмечая его коррупционность и низкую квалификацию судей<sup>3</sup>.

Также в этих письмах звучало недовольство судом земского начальника. Проистекало оно как и из принципов, положенных в основу самого института (соединение судебных полномочий с большим количеством административных, отсутствие выборного начала при замещении должности)<sup>4</sup>, так и из самой практической деятельности, результаты которой находились в существенной взаимосвязи с профессиональной подготовкой и личностными качествами<sup>5</sup>.

Немногочисленные сторонники оправдывали необходимость в суде земских начальников как уровня развития сельских местностей (в культурном и общественном смысле) в отличие от европейских государств, а критику объясняли различиями правовых воззрений крестьянства и земских начальников-дворян<sup>6</sup> (то есть фактически, отсутствием близости – не в географическом, а в общественном измерении – деревни и такого суда).

Стоит отметить, что если либерально настроенные юристы и деятели с мест, как было указано выше, в целом довольно критически относились к работе волостных судов и земских начальников, то высшая

1 Речь министра юстиции при открытии заседаний комиссии по пересмотру судебных уставов // Русская мысль. 1894. Кн. 7. С. 141-142.

2 РГИА. Ф. 1405. Оп. 515. Д. 13. Лл. 382об.-383.

3 РГИА. Ф. 1405. Оп. 515. Д. 9. Лл. 13, 62об.

4 РГИА. Ф. 1405. Оп. 515. Д. 9. Л. 13; РГИА. Ф. 1405. Оп. 515. Д. 12. Л. 151.

5 РГИА. Ф. 1405. Оп. 515. Д. 12. Лл. 17-18.

6 РГИА. Ф. 1405. Оп. 515. Д. 12. Л. 133об.

бюрократия, напротив, давала им довольно высокие оценки. В привлеченных комиссией Н.В.Муравьева Всеподданейших отчетах губернаторов мы находим мнения о благотворности соединения судебных и административных полномочий в одном институте. Эту позицию занимали, в частности, губернаторы Владимирской, Вологодской, Вятской, Калужской, Костромской, Рязанской, Тульской и Ярославской губерний<sup>1</sup>. Курский и Олонецкий губернаторы, кроме того, критично отзывались о мировых судьях, находя эффективной замену их земскими начальниками<sup>2</sup>.

Комиссия, вопреки ожиданиям деятелей с мест, не сочла необходимым реформировать волостной суд. Лишить судебных полномочий земских начальников, чего ожидала вся либеральная общественность, Комиссия большинством голосов также отказалась, невзирая на резкие возражения отдельных ее членов (в частности, А.Ф.Кони)<sup>3</sup>.

Кроме того, предложенный Комиссией проект реформы представлял собой учреждение еще одного многофункционального института – участковых судей с функциями следователей. Итоговая схема судоустройства выглядела следующим образом. Низшая инстанция — участковый судья, единоличный, назначаемый правительством, с подсудностью по гражданским делам с ценой иска не более 1000 руб. и по уголовным, не влекущим за собой наложение наказаний, связанных с лишением или ограничением в правах. В пределах губерний и областей — окружной суд со второй инстанцией в виде уездных и городских отделений<sup>4</sup>. Относительно участковых судей в комиссии проводились дебаты относительно возвращения им наименования «мировые» («ввиду привычки населения к мировым судьям»), но большинство, во главе с председателем, сочло, что деятельность новых судей должна быть «чисто судебным, а не мировым разбирательством», в связи с чем было бы более соответственным присвоить им звание участковых судей<sup>5</sup>.

Предложения Комиссии встретили критику со стороны судебного сообщества. Санкт-Петербургский съезд мировых судей на-

1 Высочайше учрежденная комиссия для пересмотра законоположений по судебной части. Подготовительные материалы. Т. X. СПб., 1895. С. 15-16.

2 Там же. С. 9-10.

3 Объяснительная записка по проекту новой редакции Учреждения судебных установлений. Т. 2. СПб., 1900. С. 16

4 Там же. С. 59-60.

5 Там же. С. 61.

правил в адрес Комиссии целый ряд замечаний. Во-первых, с точки зрения судей, следовало отдать предпочтение выборному началу, при сохранении которого «почти совершенно устраняется влияние карьеризма», в то время как при назначении судей «неизбежным последствием является все большая и большая неустойчивость принципа несменяемости»<sup>1</sup>. Во-вторых, следовало уменьшить имущественный ценз до уровня, необходимого для участия в выборах в гласные (согласно Судебным Уставам 1864 г. для выборов в мировые судьи кандидат должен был обладать имущественным цензом, вдвое большим, чем для выборов в гласные – прим. авт.), поскольку он, по мнению судей, «никогда не был и не будет служить надежной гарантией»<sup>2</sup>. В-третьих, был поднят вопрос об образовательном цензе. При этом, хотя и считая, что необходим приоритет для лиц, получивших именно юридическое образование, съезд в своем проекте счел, что для формирования ценза достаточно наличия хотя бы среднего образования или сданного специального экзамена или 3-летнего опыта в судебной сфере<sup>3</sup>. Еще одним отстаиваемым судейской корпорацией положением было сохранение апелляции в виде съезда мировых судей с непременною выборностью председателя самими членами съезда из своей же среды<sup>4</sup>.

Итоги работы комиссии не вызвали в обществе ничего, кроме разочарования. Близкий к марксистам «Северный курьер» констатировал, что итогами планировавшегося преобразования стали лишь «полное вытеснение общественного элемента, уничтожение судейской несменяемости, слияние в лице участкового судьи разнородных функций, огромное расширение единоличной подсудности, раздробление кассационной инстанции»<sup>5</sup>.

Редакция «России» язвительно отмечала, что в новеллы 1880-х гг. проникли в «плоть и кровь» предложенных комиссией проекты Уставов<sup>6</sup>. С точки зрения обозревателей, объединение в руках судьи и судебных, и следственных функций выходило за пределы интересов правосудия и никак с ним не совмещалось<sup>7</sup>.

---

1 Труды Высочайше учрежденной комиссии для пересмотра законоположений по судебной части. Т. VII. СПб., 1899. С. 295-299, 303.

2 Там же. С. 306.

3 Там же. С. 341-342.

4 Там же. С. 308-310.

5 Северный курьер. 1900. 21 сентября.

6 Россия. 1901. 6 января.

7 Россия. 1900. 7 октября.

«Русская мысль» указывала, что фактически комиссия окончательно упразднила выборный мировой суд<sup>1</sup>, тем самым осуществив «ломку того, что успело указать на практике свою целесообразность»<sup>2</sup>. Такой ломкой журнал назвал «окончательное уничтожение комиссией выборного мирового института, с которым население сжилось и который за 30 лет своего существования успел доказать полную свою пригодность»<sup>3</sup>. Острые критики было направлено и на сохранение судебно-административных органов по реформам 12 июля 1889 г., и на проектирование участковых судей со столь разнородными функциями, что «такое совмещение в одном лице столь сложных обязанностей дало повод к остроумному названию будущего участкового судьи верблюдом судебного ведомства»<sup>4</sup>. Таким образом, заключала пресса, «стройность первоначально намеченного плана окончательно рухнула, задача приближения суда к населению не достигнута, единообразия, ради которого уничтожили выборный суд, также не достигнуто»<sup>5</sup>.

Таким образом, основные претензии, выдвинутые прессой Комиссии Н.В. Муравьева, таким образом, сводились к следующему. Во-первых, критиковалось устранение выборного начала<sup>6</sup>. При этом отмечалось, что судьи будут находиться в сильной зависимости от министерства юстиции и местной администрации<sup>7</sup>. Во-вторых, следовало предъявить более жесткие требования к кандидатам в судьи в отношении их образования и служебного опыта<sup>8</sup>.

В то же время консервативная печать была довольна итогами работы Комиссии Н.В. Муравьева, которая не пошла навстречу либеральным стремлениям в плане упразднения суда земских начальников и восстановления выборного мирового суда. Для «Санкт-Петербургских ведомостей» новые проекты ничем не отличались от основ Судебных Уставов 1864 г., исходя из чего издание делало вывод о сохранении

---

1 Внутреннее обозрение // Русская мысль. 1900. Кн. 10. С. 247.

2 Проекты Судебных Уставов, выработанные комиссией 1894 г. для пересмотра законоположений по судебной части // Русская мысль. 1902. Кн. II. С. 201.

3 Там же. С. 201.

4 Там же. С. 202.

5 Там же. С. 204.

6 Свет. 1900. 25 апреля.

7 Одесские ведомости. 1900. 27 апреля; Михайловский И.В. Участковый судья по проекту нового судоустройства // Право. 1900. № 35. Стб. 1704-1705; Юридическая газета. 1900. 7 сентября.

8 Судебная газета. 1900. 9 июля.



основных принципов правосудия<sup>1</sup>. Устранение выборного начала из местного суда только приветствовалось. При этом газета, в целом благосклонно относясь к деятельности земских начальников, все же полагала, что освобождение последних от судебных функций «только развеет полезные стороны этого института»<sup>2</sup>.

«Русский вестник» также приветствовал упразднение выборного суда, считая, что только назначение судьи от правительства служит гарантией его независимости<sup>3</sup>. «Московскими ведомостями» развивался тезис о необходимости сохранения твердой правительственной власти в деревне в лице земских начальников в целях недопущения неурядиц<sup>4</sup>.

Выработанные комиссией проекты были прохладно встречены не только общественностью, но и правительственными учреждениями, которые на несколько лет затянули их обсуждение. 9 июня 1904 г. было образовано Особое совещание для подробного обсуждения внесенных министерством юстиции проектов о преобразовании судебной части, которое возглавил И.Л. Горемыкин<sup>5</sup>. В состав Совещания из членов Комиссии вошли Н.В. Муравьев, С.С. Манухин, барон А.А. Искуль фон Гильденбандт и П.М. Бутовский, а также члены Государственного Совета М.Н. Галкин-Врасский, И.Я. Голубев, Н.В. Шидловский, С.С. Гончаров, В.П. Череванский, В.В. Калачов, С.Ф. Платонов, А.А. Сабуров<sup>6</sup>. В ходе работы совещания было справедливо отмечено, что фактически в отношении планируемой реформы местного суда сложилось два лагеря: меньшинство, считавшее всю судебную реформу 1864 г. пагубной ошибкой, и большинство, выступавшее за дальнейшее развитие «духа и буквы» Судебных Уставов 1864 г. в смысле «большого простора для общественной самодеятельности и личной свободы»<sup>7</sup>. Согласно мнению участников Совещания, подобные крайние воззрения «не выдерживают критики ни с точки зрения здравых догматических учений, ни со стороны практической пригодности»<sup>8</sup>.

Поставленные Совещанием вопросы фактически перечеркивали деятельность Комиссии Н.В. Муравьева. Во-первых, была затронута

---

1 Санкт-Петербургские ведомости. 1900. 13 декабря.

2 Санкт-Петербургские ведомости. 1900. 16 декабря.

3 По поводу проекта новой редакции Учреждения судебных установлений. 1900. № 12. С.710-711.

4 Московские ведомости. 1900. 31 декабря.

5 РГИА. Ф. 1587. Оп. 1. Д. 1. Лл. 1-2.

6 РГИА. Ф. 1587. Оп. 1. Д. 1. Л. 3.

7 РГИА. Ф. 1587. Оп. 1. Д. 1. Л. 13.

8 Там же.

проблема волостного суда. Отмечалась неудовлетворительность этого института в связи с малограмотностью крестьянских судей<sup>1</sup>. В то же время отмечалось, что этот вопрос должен стать предметом дискуссии Комиссии по пересмотру законодательства о крестьянах, поэтому пока нет оснований связывать пересмотр Судебных Уставов с преобразованием волостного суда<sup>2</sup>.

Во-вторых, поднималась вновь проблема судебной компетенции земских начальников. Ранее комиссия Н.В. Муравьева отказалась рассматривать этот вопрос в связи с их неподведомственностью министерству юстиции. Министерство внутренних дел неожиданно заявило, что двоевластие участковых судей и земских начальников неблагоприятно отразится на работе обоих институтов<sup>3</sup>. И хотя по мнению Государственного Совета, подобная аргументация была неубедительна, наличие разногласий показывает, что проекты Н.В. Муравьева не находили поддержки даже в консервативных кругах.

Третьим – и наиболее существенным дискуссионным вопросом – стал вопрос о порядке формирования корпуса местных судей. С точки зрения Совещения, предложения министерства юстиции убрать выборное начало «нельзя не сопоставить с одобрительными его отзывами о деятельности выборных судей»<sup>4</sup>. В этой связи Совещение пришло к заключению, что необходима дополнительная проработка вопроса о выборности судей в крупных городах<sup>5</sup>.

Таким образом, с точки зрения Совещения, проектам Комиссии Н.В.Муравьева была необходима доработка. С учетом же начала работы новых совещательных органов, рассматривавших среди прочих и вопросы реформы местного суда, труды комиссии теряли свою актуальность. В этой связи И.В. Гессен, подводя итоги деятельности комиссии, писал, что «суды были завалены статистическими и другими запросами, весь этот огромный материал в заключение был собран в нескольких томах трудов комиссии и... не оказал ни малейшего влияния на ход ее работ»<sup>6</sup>. Особое сожаление либеральная общественность выразила в связи с несостоявшимся упразднением земских начальников как судебного института, поскольку ожидалось, что труды комис-

1 РГИА. Ф. 1587. Оп. 1. Д. 1. Л. 17.

2 РГИА. Ф. 1587. Оп. 1. Д. 1. Л. 18.

3 РГИА. Ф. 1587. Оп. 1. Д. 1. Л. 21.

4 РГИА. Ф. 1587. Оп. 1. Д. 1. Л. 29.

5 РГИА. Ф. 1587. Оп. 1. Д. 1. Лл. 31об. – 32.

6 Гессен И.В. Судебная реформа. СПб., 1905. С. 225-226.

сии «будут иметь последствием всеми давно ожидаемое упразднение функций судебных начальников и возвращение судебным установлениям исключительного права ведать судебные дела».

На наш взгляд, уязвимым местом в работе комиссии стало несоответствие ее предложений исходным задачам, поставленным перед нею. Созданная для пересмотра Судебных Уставов 1864 г., она фактически предложила вновь изменить архитектуру существовавшего суда, не изменив при этом его фундамента. В то же время деятельность комиссии придала значительный импульс развитию концепций устройства местного суда в либеральной мысли, в которой вопрос о способах устройства и отправления суда начинал приобретать весомое значение наряду с вопросами о необходимости учреждения Конституции и парламента.

Таким образом, практически все пожелания либерально настроенной общественности, неоднократно прозвучавшие на страницах ведущих периодических изданий и в специальной литературе (а именно: упразднение земских участковых начальников и введение всеобщего выборного мирового суда), оказались проигнорированы. Либеральная часть общества, фактически обманутая ожиданиями реставрации мирового суда по итогам деятельности Высочайше учрежденной комиссии, еще сильнее консолидировалась в своей критике сословных институтов местного суда и в требованиях проведения реальной судебной реформы, должной провозгласить равный выборный мировой суд. К началу XX в. аспекты практической деятельности существовавших институтов местного суда стали все больше отходить на задний план, поскольку дискуссия о необходимой России модели местного суда политизировалась и стала частным вопросом борьбы за либерализацию всех институтов общества и власти.

Научное издание

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

Выпуск4

Отв. ред. И.В. Михеева, Ю.В. Сочнев  
Корректор В.Ф.Голованова  
Верстка Д.Е. Кочетков

Подписанов печать 10.12.2017 г.  
Формат 60x84/16. Усл.печ.л. 23,02.  
Бумага офсетная. Печать офсетная.  
Тираж 500экз.

Отпечатано в типографии «НИУ ВШЭ – Нижний Новгород»  
603095, Н.Новгород, ул. Львовская, 1В