Нижегородский филиал федерального автономного образовательного
учреждения высшего профессионального образования
«Национальный иследовательский университет
"Высшая школа экономики"», факультет права

НАРОД И ВЛАСТЬ: ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ В ИСТОРИИ И СОВРЕМЕННОСТИ

Нижний Новгород, 2015

УДК 340.130
ББК 67.3
Н 30

Редакционная коллегия:

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

Груздев В.В. – доктор юридических наук, проректор по науке ФГБОУ ВПО «Костромской государственный университет имени Н.А. Некрасова»

Клепоносова М.В. – кандидат юридических наук, доцент, декан факультета права НИУ ВШЭ – Нижний Новгород, заслуженный юрист РФ

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

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

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

Селезнев Ф.А. (отв. ред.) – доктор исторических наук, профессор, руководитель Центра краеведческих исследований Института международных отношений и мировой истории Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского

Сиземова О.Б. – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

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

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

Точка зрения авторов может не совпадать с позицией редакционной коллегии

Н 30 **Народ и власть: взаимодействие в истории и современности**: сб. научн. тр. / отв. ред. И.В. Михеева, Ф.А. Селезнев. Вып. 2. – Нижний Новгород: ООО «Растр», НИУ ВШЭ – Нижний Новгород. 2015. – 562 с.

Книга представляет собой второй выпуск сборника статей, изданного факультетом права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» и посвященного ретроспективному анализу взаимодействия власти и общества. Большое место отведено правовым и историко-правовым аспектам такого взаимодействия. Особое внимание уделено истории государственных учреждений и взаимодействию власти и общества с древности до начала XX века. Ряд проблем российской истории этого периода рассматривается на материалах Нижегородского края.

Данная книга приурочена к 70-летнему юбилею замечательного ученого, историка права, известного в России библиофила и краеведа – доктора юридических наук, профессора Юрия Григорьевича Галая.

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

УДК 340.130
ББК 67.3

ISBN 978-5-9907079-7-9

© НИУ ВШЭ – Нижний Новгород, 2015
© Авторы сборника, 2015

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие 7

Народ и власть: правовые аспекты взаимодействия 9

Дудко И.Г. Особенности российской бюрократии 10

Колоколов Н.А. Народ и власть: право на восстание 15

Кузнецов А.П. Уголовный закон России: реальное состояние охраны личности 30

Мамедов Э.Б. Верховенство закона – одна из главных задач управления государством 40

Михеева И.В. Церковь и государство в деле сохранения древностей в Российской империи (2-я половина XIX – начало XX вв.): согласие и противоречия 58

Панченко П.Н. Майдан-2 как слом народовластия и как способ овладения властью криминалом 71

Черкасов К.В. Вопросы системы и структуры межрегиональных (окружных) федеральных органов исполнительной власти: некоторые обобщения 85

Власова А.С. Лицензирование деятельности по управлению многоквартирными домами как ограничение свободы предпринимательства 92

Колодеев Е.П. Проблемы понимания в советской правовой науке контрольно-надзорных полномочий, осуществляемых органами государственного управления 104

Лаврентьев А.Р., Красильникова Н.А. Правовая регламентация взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества: опыт Нижегородской области 113

Пишина С.Г. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним как способ защиты прав участников гражданского оборота в РФ 120

Сергеева Е.В. Институт общественной инициативы как механизм политической коммуникации власти и общества 128

Сиземова О.Б. Правовые аспекты взаимодействия региональных органов власти и финансовых институтов 138

Лю Синь. Законодательная политика КНР в области обеспечения международных полетов гражданских воздушных судов и безопасности народов 141

Бойко С.Я. Мошенничество в дореволюционном законодательстве: историко-правовое исследование 149
Елисеева В.С. Участие институтов гражданского общества в мониторинге правоприменения 153
Елкина В.В. Исторический аспект развития полномочий в области надзора за плодородием земель сельскохозяйственного назначения 159
Захаревич Д.А. Формирование «Открытого правительства» в иностранных государствах: организационно-правовые подходы (на примере США и Канады) 164
Казакова В.В. Некоторые аспекты административно-правового статуса уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации (на примере Нижегородской области) 172
Кочеткова С.В. Некоторые проблемы функционирования «Открытого правительства» в Российской Федерации 178
Кочкурова К.С. Создание коммерческой корпоративной организация в РФ: баланс частных и публичных интересов 186
Мочалова А.А. Законодательство Российской империи о создании специализированных видов полиции по охране государственного, общественного и личного имущества 198
Мусина А.А. Субъекты права на свободу передвижения в современной России: некоторые аспекты взаимодействия человека и государства 209
Рахматуллин А.Ф. Трансформация ответственности сотрудников органов внутренних дел России в постсоветский период: 1990–2015 гг. 217
Шитова Н.Б. Становление российского законодательства в сфере внешней трудовой иммиграции 225
Шунаев Д.М. Феномен национализации: столкновение публичных и частных начал 234
Алешин А.А., Рыжов И.Б., Михеева И.В. Органы государственной власти: роль в развитии кластерных отношений 243
Берзинь О.А., Рябинина Е.Н. К вопросу об истории развития института недействительности брака в России 248
Брунеллер Ф.А., Михеева И.В. Виды нефинансовой государственной поддержки кластеров в РФ 258
Владимиров А.В., Михеева И.В. Кластеры: к проблеме законодательного определения 263
Клоков Н.С., Михеева И.В. Организационно-правовые аспекты функционирования кластера 269

Логинова А.С., Травина Л.А. К вопросу о целесообразности объединения Федеральной таможенной службы РФ и Федеральной налоговой службы РФ 277

Лошкарева М.Е., Долкова Е.А. Валлийская марка: правовые аспекты развития «пограничного общества» 288

Семикова А.Е., Михеева И.В. Проблемы правовой регламентации применения аутсорсинга административно-управленческих процессов 298

Уланов Д.В., Михеева И. В. Государственное финансирование инновационных территориальных кластеров в Российской Федерации 309

Народ и власть в истории России и Нижегородского края 315

Кривцов Д.Ю. Счастье и несчастье царя Василия Шуйского: восприятие царской харизмы в русском общественном сознании начала XVII века 316

Варенцова Л.Ю. О функциях Приказа тайных дел (1654/1655–1676 гг.)....325

Медоваров М.В. От конституционализма к славянофильству: эволюция государственно-правовых воззрений А.А. Киреева в 60-е годы XIX в. 332

Орлов Д.В. Взаимоотношения земских управ и полиции в нормативно-правовых актах эпохи реформ и контрреформ второй половины XIX века 340

Лушин А.Н. Правовые основы деятельности православного военного духовенства в Российской империи в XIX – начале XX вв. 346

Соловьев К.А. В ожидании Реформы: власть и общество накануне января 1905 г. 353

Куликов С.В. Забытый финансовый гений Российской империи. Н.Н. Покровский в Министерстве финансов (конец XIX – начало XX вв.)... 365

Братолюбова М.В. Социальный облик либерального движения на Дону в конце XIX – начале XX вв. 380

Сорокин А.А. Реформа местного суда и позиция фракции трудовиков в III Государственной думе 394

Гайда Ф.А. Русское политическое масонство накануне Первой мировой войны: партийный контекст (1912–1914) 399

Стогов Д.И. Проблема борьбы с народным пьянством на страницах журнала «Голос России» (1916 г.) 408

Галай Н.Н. Народ и власть во время Первой мировой войны: из истории Нижегородского дворцового лазарета 416

Селезнев Ф.А. Заграничная поездка П.Н. Милюкова (июль – сентябрь 1916 года) 427

Ляндрес С. А.Д. Протопопов и Прогрессивный блок: другой взгляд на выступление П.Н. Милюкова в Государственной думе 1 ноября 1916 года 443

Евдокимов А.В. Арест генерала Сухомлинова и борьба за власть между элитой и общественной контрэлитой (апрель 1916 – февраль 1917 гг.) 459

Кураков Д.В. Пропорциональная система выборов в Нижегородские Советы рабочих и солдатских депутатов весной 1917 г. 472

Сапон В.П. Октябрьская революция 1917 года в Нижнем Новгороде: хроника событий 481

Леонтьев Я.В. «Крестьянские Советы разгоняются…» (И.А. Майоров и его партийные товарищи о ситуации в Казанской и Нижегородской губерниях в 1918 г.) 498

Романовский В.К. Национальные и государственно-правовые проблемы в трудах политического мыслителя Н.В. Устрялова 519

Беляков А.В. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 27 марта 1953 г. «Об амнистии» и его роль в рассмотрении дел осужденных по статье 58 УК РСФСР: региональный аспект 535

Казаков М.А. Патриотизм в политическом процессе: от переосмысления содержания феномена к уровню гуманитарной технологии 544

ПРЕДИСЛОВИЕ

Скрипят без конца две широкие двери –
Ворота рождений, ворота потерь.
Вращается мир, забывая ушедших,
Бесстрастно встречая стучащихся в дверь.

Муджиреддин Бейлагани

Роль государства в общественных отношениях, эффективность и результативность деятельности государственного аппарата, власти является одной из ключевых областей государственных реформ в России, как и в любой другой стране. В соответствии со ст. 2 Конституции РФ признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью государства. Именно государство в лице своих органов, выстраивая, структурируя государственную организацию, предназначено для создания адекватных условий существования членов общества. Исследование проблем функционирования гражданского общества и государства на разных исторических этапах позволяет выявить перспективы государственного управления, уяснить истоки и векторы будущего развития государства и общества.

Последнее развивается трудно, что во многом определяется малоэффективными управленческими механизмами, недоверием сообщества граждан к властным структурам (и наоборот). Поиск эффективных путей к достижению гармонии в отношениях власти и народа, паритета государства и общества отчасти отражен в изложенных в данном издании авторских взглядах.

Проблематика взаимодействия государства и общества всегда притягивала внимание исследователей. Много внимания этому в своем научном творчестве уделял Ю.Г. Галай. Представленная книга – второй выпуск сборника, издание которого факультет права НИУ ВШЭ – Нижний Новгород посвящает памяти основателя факультета – доктора юридических наук, профессора, историка права, библиофила, краеведа и просто талантливой и яркой личности – Юрия Григорьевича Галая. Сборник включил в себя раздумья правоведов, историков, политологов о взаимодействии общества и государства. Есть совсем короткие сюжеты, где авторы делятся своими идеями, обозначают новые подходы и формулировки. Есть большие материалы, где оформлены итоги долгих размышлений о современных и прошлых социально-правовых реалиях. Название сборника неслучайно соединило «историю и современность». Связь прошлого и будущего – это отражение вечных

противоречий и преемственности поколений, несовпадений их идей и убеждений, опыта борьбы и компромиссов.

В сборник вошли труды известных ученых. В то же время много статей совсем молодых людей, только начинающих свой путь в науке. Это особенность представленного выпуска, подготовленного к 70-летнему юбилею Юрия Григорьевича Галая. Дело в том, что под руководством профессора Галая было защищено около 60 диссертаций. И сегодня на защиту выходят молодые ученые, где в графе научного руководителя обозначено его имя. Это память о нем, дань его трудам как Учителя.

Д. И. Менделееву приписывают слова о том, что «школа – это мастерская, где формируется мысль подрастающего поколения, надо крепко держать ее в руках, если не хочешь выпустить из рук будущее». Этот сборник посвящается Учителю, воспитавшему не одно поколение молодых ученых, настоящему Мастеру большой научной мастерской, связавшему накрепко прошлое и будущее, небытие реальной жизни и вечное бытие идей и духа…

И.В. Михеева

НАРОД И ВЛАСТЬ: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

ОСОБЕННОСТИ РОССИЙСКОЙ БЮРОКРАТИИ

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

Аннотация

В статье раскрывается содержание понятия «российская бюрократия». Анализируются факторы и явления, способствующие развитию феномена бюрократии в России. Раскрываются условия влияния бюрократии на российское общество.

Ключевые слова: власть, государство, бюрократия, реформа, влияние, стабильность

Abstract

In the article revealed the concept of «Russian bureaucracy». Analyzes the factors and phenomena conducive to the development of the phenomenon of bureaucracy in Russia. Disclose the terms of influence of bureaucracy on the Russian society.

Keywords: power, state, bureaucracy, reform, influence, stability

Есть разные способы любить свое отечество
П.Я. Чаадаев

Проблема «национального самоопределения» поставленная в выступлении Президента РФ В.В. Путина на заседании клуба «Валдай» не раз возникала в истории России[1]. Сама постановка вопроса первым лицом государства свидетельствует по меньшей мере о «кризисе национального самопознания» и неудовлетворенности сложившимся конституционным строем. Для действующего Президента РФ весьма характерно заявление тем, «блуждающих» в общественной среде. Нередко это происходит «на опережение» социальных манифестаций и служит предвестником акций власти.

Незавершенность политического дискурса Президента РФ как приглашение к диалогу на тему «национального самоопределения» адресована во многом обществу, его гражданским представителям, не связанным жесткой иерархической встроенностью во власть. Широкая вовлеченность в дискуссию по данной проблеме, несомненно, составит пользу общественному развитию и открывает очередной «канал» диалога с властью.

Проблема «национального самоопределения» имеет давнюю традицию в отечественной истории, философии, литературе, праве иных формах интеллектуальных усилий. Несмотря на различные

[1] Выступление Владимира Путина на заседании клуба «Валдай» // URL: http://www.ng.ru/politics/2013-09-20/1_identity.html (дата обращения: 21.03.2015).

методологические подходы, осмысление русской, российской идентичности осуществлялось во многом в рамках исторической хронологии; разграничение и характеристика исторических эпох сопровождались описанием черт и факторным анализом.

Один из первых русских мыслителей, глубоко и ответственно поставивших тему «национального самоопределения» в историко-философском контексте, – П.Я. Чадаев, который заложил традицию сравнительной характеристики народов.

В своей концепции развития истории народов он указывает на Провидение, которое ставит перед каждым народом определенную цель как частную относительно развития всего человечества, идущего к установлению царства Божьего на земле. В христианском мире все должно способствовать установлению совершенного строя на земле. Каждый из народов имеет собственное духовное развитие. «Народы, – пишет Чаадаев,– существа нравственные, точно так же как и отдельные личности. Их воспитывают века, как людей воспитывают годы»[1].

Но если народы Европы «имеют общее лицо, семейное сходство», их история едина, то история России аномальна, она «выпадает» из общего европейского движения. История народов Европы основана на идеях, убеждениях, которые порождают интересы. «Все политические революции были там по сути революциями нравственными. Искали истину и нашли свободу и благоденствие»[2]. История России ничего подобного не имела. Чаадаев заключает: «Если мы хотим подобно другим цивилизованным народам иметь свое лицо, необходимо как-то вновь повторить у себя все воспитание человеческого рода». Сущность «физиологии европейского человека» составляют мысли о долге, справедливости, праве, порядке[3]. В «Апологии сумасшедшего» П.Я. Чаадаев указывает на специфические черты, которые, по его мнению, присущи русскому национальному характеру: «дух покорности… пристрастие к самоотвержению и самоотречению». Эти специфические черты русского национального характера сформировали отношение народа и власти. Механизм этот, сложившийся на основе отсутствия «свободного почина в нашем социальном развитии», состоял в том, что «каждый важный факт нашей истории был нам навязан, каждая новая идея почти всегда была заимствована»[4].

---

1 *Чаадаев П.Я.* Полное собрание сочинений и избранные письма. М.: Наука, 1991. Т. 1. С. 326.

2 Там же. С. 335.

3 Там же. С. 327.

4 Там же. С. 527.

Пытаясь раскрыть проблему познания России, осознания ее истории, определения настоящего и будущего, П.Я. Чадаев обосновал необходимость сравнительного анализа России и Западной Европы («европейского мира») в контексте духовного, социального и государственного развития. Именно эта идея не только получила укоренение в интеллектуальной, общественной российской среде, но и стала частью национальной государственной политики, достигнув своего апогея в конце XX века.

Одним из основных феноменов российской государственной власти, активно формируемых на протяжении последних трех столетий, является публично заявленный курс на «европеизацию». Все три крупнейших «поворота» российской истории – «имперский план» Петра I, «построение социалистического государства и коммунизма», «правовое государство» – имеют своим истоком западные идеи и были выстроены как сравнительная перспектива. Каждый из этих проектов, не имея опоры в социальной среде, формировался «суверенной» властью при отрицании существующего государственного порядка и действующего права.

«Европеизация» как магистральный путь развития Российского государства сопровождалась (сопровождается и ныне) заимствованием комплекта западных стандартов, образцов и ценностей (с разной степенью интенсивности и глубины). Так, создать «совершенную» систему государственного управления Петр I стремился путем переноса административного опыта западноевропейских стран. В основу новой системы управления был положен шведский регламент. Во главе почти всех образованных коллегий были поставлены русские дворяне, исполнявшие должности президентов, но должности вице-президентов были за иностранцами; количество иностранных чиновников достигало половины состава коллегий[1].

Реформа Петра I оказала существенное влияние на формирование российской бюрократии как типа. Его Табель о рангах образовал слой людей, связанных интересами чиноустройства и чинопроизводства. Созданная по западным образцам и при участии иностранцев рациональная административная модель управления нарушила естественное развитие российской государственности. Однако она не стала бюрократией «западного образца». Способом и условием ее существования в России является реализация политических решений единоличной власти.

Главным последствием создания административно-управленческого аппарата для российского общества становится подчинение

[1] *Козлова Н.В.* Коммерц-коллегия в 20–50-х годах XVIII в. / Государственные учреждения России XVI–XVIII вв. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1991. С. 165–166.

чиновничеству Православной церкви, народного представительства, суда. Бюрократия взяла на себя функцию «проводника» новой культуры, быта и, соответственно, воспитателя вкусов нации (высших слоев общества).

В ходе реформ Петра I осуществлялась перестройка официальной культуры высших сословий в соответствии с европейскими ценностями. Большинство заимствованных форм культуры (публичных и бытовых) не имело в России развитых аналогов. Особое значение придавалось изучению иностранных языков, которые играли весьма важную, а иногда и определяющую роль в получении должности. В течение жизни уже «первого» поколения новых российских чиновников произошел радикальный переворот во взглядах на значимость иностранных языков и иностранной культуры как в публичной, так и частной жизни[1]. Французский и немецкий языки были «рабочими» языками русского императорского двора. Подражание русской придворной знати западным образцам светского поведения становится типичным. Практически все делопроизводство осуществлялось на немецком, французском, латинском и других языках[2]. Бюрократия становилась проводником западных форм культуры в различных ее проявлениях в российской общественной среде.

В современный период зарубежный опыт оказался особенно востребованным российской бюрократией. «Интеграция иностранных достижений, – пишут “Московские новости”, – это камень преткновения российской политики. Казалось бы, кукурузная эпопея Никиты Хрущева должна была напрочь отбить у российских чиновников тягу к бездумному заимствованию зарубежного опыта. Но каждый чиновник (особенно настроенный на модернизацию) считает своим долгом быть если не впереди планеты всей, то хотя бы вровень с передовиками». Вот и президент Медведев «рекомендовал и российским режиссерам: производство фильмов в жанре экшен сейчас особенно необходимо, поэтому надо использовать компьютерные технологии как в Голливуде, иначе «будет лажа»[3].

---

[1] Подробнее см.: *Воробьев Ю.К.* Западноевропейские языки в русской культуре XVIII века / Ю.К. Воробьев, И.В. Седина. Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2007.

[2] Даже «высочайшего» уровня официальные документы опубликовались на иностранных языках. Так, например, Манифест 1762 г. в связи с восшествием на престол Екатерины II был отпечатан на французском, немецком, латинском, финском и шведском языках (*Пекарский П.П.* История императорской Академии наук в Петербурге: в 2 т.; Репринт. Воспроизведения изд. 1873 г. Leipzig, 1977. Т. 1. С. 658).

[3] *Иваницкая Н.* Свет в чужом окне // Московские новости. 2011. 18 апреля.

Результаты «европеизации» Российского государства выразились прежде всего в создании централизованной иерархии должностных лиц, аппарате управления, который с разной степенью интенсивности и масштабом деятельности внедрял западные образцы «чиновничьих» структур и методы аппаратной работы; будь то коллегии или советы, как работающие корпорации либо современные государственные структуры (министерства, службы, агентства), все они выступают моделями управления направленными на упрочение централизованной, иерархически выстроенной «машины». «Исторический процесс формирования бюрократии, – отмечает И.А. Исаев, – уже давно продемонстрировал ряд особенностей этого феномена, в том числе тенденцию к самовозрастанию и жесткую привязанность к нормативно-правовому самоописанию, т. е. ассоциированность с принципом легальности»[1].

Что может осуществить государство? Иллюзорно оно может осуществить некий идеал земной жизни (империя, коммунизм, правовое государство). В практической деятельности – построение централизованной иерархии, которая с каждой реформой получает новое развитие, сопровождаемое количественным ростом и возрастающим, «бюрократическим» влиянием на общество.

Один из лучших юристов-теоретиков, имевший опыт государственной деятельности, Б.Н. Чичерин в работе «Россия накануне двадцатого столетия» отмечал: «Для всякого мыслящего наблюдателя современной русской жизни очевидно, что главное зло, нас разъедающее, заключается в том безграничном произволе, который царствует всюду, и в той сети лжи, которой сверху донизу опутано русское общество. Корень и того и другого лежит в бюрократическом управлении, которое, не встречая сдержки, подавляет все независимые силы и, более и более захватывая власть в свои руки, растлевает всю русскую жизнь»[2].

Современная бюрократия в России, со всеми ее нарастающими привилегиями, разложенным по «нишам», стремится к упрочению своего положения и наращиванию контроля за гражданским обществом посредством современных ресурсов (СМИ, телеканалы, интернет-технологии). В силу этого российская бюрократия выступает инициатором многочисленных реформ и преобразований направленных, с ее точки зрения, на «оптимизацию и эффективность»[3]. Однако за двадцать лет

---

[1] *Исаев И.А.* Легальность и бюрократия // История государства и права. 2014. № 20. С. 4.

[2] *Чичерин Б.Н.* Россия накануне двадцатого столетия. Берлин: Издание Гуго Штейница. 1901. С. 145.

[3] Следует оговориться, что используемое понятие «российская бюрократия» является слишком общим и не отражает всех нюансов структуры и особенностей го-

«новой российской бюрократии» ни одна из реформ (административная, в сфере образования, здравоохранения, военной сфере, судебная и т. д.) не получила своего завершения. Их результатом является потеря управляемости в конкретной сфере и снижение контроля. По показателю эффективности государственного управления Россия занимает место в седьмом десятке среди развитых государств мира. Даже Президент РФ вынужден был констатировать: «Наше чиновничество еще в значительной мере представляет собой замкнутую и подчас просто надменную касту». И далее: «В наши планы не входит передача страны в распоряжение неэффективной коррумпированной бюрократии»[1].

Специфика российской бюрократии заключена: во-первых, в расширении ее влияния на общество, путем навязывания форм и стандартов поведения; во-вторых, в дисфункциональном действе в отношении общественных инициатив и структур, которые получают бюрократический характер (профсоюзы, политические партии и т. д.); в-третьих, сращивание «верхнего эшелона» бюрократии с собственностью; государственная должность превращается в место извлечения доходов.

НАРОД И ВЛАСТЬ: ПРАВО НА ВОССТАНИЕ

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

Аннотация

Противостояние между лицами, узурпировавшими власть в государстве, и остальным населением – явление перманентно обостряющееся. Применительно к событиям 2014 года анализируются позиции ведущих ученых относительно допустимости прав народа на свержение правящей группировки и права части народа государства на самоопределение.

Ключевые слова: народ, власть, право на восстание, право на самоопределение

Abstract

The confrontation between individuals who are usurping power in the state, and the rest of the population – a phenomenon of permanent worsening. In relation to the events of 2014 the views of leading scholars on the permissibility of the people rights to overthrow the ruling group and to self-determination are investigated.

Keywords: people, power, right of rebellion, the right to self-determination

Можно ли разделить, а тем более противопоставить понятия «народ» и «власть»? Ответим уклончиво: «В зависимости от того, что под

сударственного аппарата. Кроме того, существует явное различие между высшей властной элитой и собственно «многоэтажным» чиновничьим составом.

[1] Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию // Российская газета. 2005. 17 апреля.

данными терминами понимается». В самом широком смысле, который юридическая наука вкладывает в данные понятия, такое противопоставление невозможно. Более того, недопустимо. Недаром еще Цицерон на вопрос «А у кого же она, власть?» уверенно отвечал: Potestas in populo – «власть у народа»! Бесспорно и то, что «человек, как и силу тяжести, власть не придумал – он только использует ее за счет изобретения социальных механизмов. Власть действует естественно и автоматически, как только в ней появляется потребность»[1].

«Размещать власть в надстройке столь же ошибочно, как и считать, что ее можно обосновать в нормах права, ограничить законом, то есть полагать, что она может быть «присвоена» и «быть во владении» одного или многих государственных институтов, либо принадлежать доминирующему политическому субъекту (классу, партии или личности)»[2].

Природа власти во всех случаях одна. В первую очередь она – психологическая, т. к. в ее основе – деятельность центральной нервной системы человека. Глубже всего в сознании человека укоренилось так называемое априорное знание – то, что физиолог И.П. Павлов (1849–1936) называл безусловным рефлексом.

Во вторую очередь она социальная. В ее основе – практическое сознание (рутина). Это привычные, воспринимаемые человечеством как данное, повседневные социальные действия. Таким образом, власть – это объективно существующее явление, которое к тому же каждому из нас дается в чувственном опыте уже с рождения.

Таким образом, власть – историческая реальность, уникальные и в то же время вполне закономерные общественные отношения[3], социальная природа которых заключается в потенциальной способности человека разумного *(homo sapiens)* посредством только одному ему ведомых средств речи, знаков и символов мобилизовать свои ресурсы ради достижения целей, как предопределенных на уровне простейших инстинктов, так и поставленных людьми осознанно, разрешать проблемы и напряжение в сфере управления[4], а равно наличии у общества права принимать решения и добиваться их обязательного исполнения[5].

---

1 *Юрьев А.И.* Власть как предмет науки // Психология власти: Материалы конференции / под ред. А.И. Юрьева 2-е изд., перераб. и доп. СПб., 2005. С. 19.

2 Там же. С. 6.

3 *Атаманчук Г.В.* Власть // Энциклопедия государственного управления в России: В 4 т. / под общ. ред. В.К. Егорова; отв. ред. И.Н. Барциц. М., 2004. Т. I. С. 140–141.

4 *Розин В.М.* Типы и дискурсы научного мышления. 2-е издание. М., 2004. С. 123.

5 *Смелзер Н.* Социология. М., 1992. С. 525.

Власть – это присущее социальной природе человека необходимое условие функционирования всякой социальной общности[1], а равно средство всеобщей связи (коммуникации[2]) между людьми в их целедостижении, «символический посредник»[3], обеспечивающий выполнение взаимных обязательств. Фактически позитивно определенная власть – институционализация ожидания того, что в известных пределах требованиям общества будет уделено серьезное внимание[4]. Можно также утверждать, что власть – это признанная определенной общностью людей парадигма поведения в конкретном месте и в конкретный исторический момент. В числе качеств власти неизменно присутствуют такие ее характеристики, как многоаспектность, сложность и системность.

Итак, в широком толковании термина «власть» существование таковой без народа немыслимо. Следовательно, исходная составляющая цепочки терминов: «народ» и «власть» – народ! Что же в текущий момент времени принято понимать под термином «народ»? Примечательно, что ученые в данном случае более конкретны. По их мнению, народ – это:

– «население страны», «нация, национальность, народность», «основная трудовая часть населения» и просто «люди»[5];

– подданные одного суверена, граждане одного государства[6].

Например, германцы рейха (Reichsdeutsche) всегда противопоставлялись Volksdeutsche – немцам по происхождению, живущим в других странах, в силу чего они не являлись подданными рейха, гражданами Германии. В данном случае такие немцы, несмотря на общую историю, родственные связи, единый язык, могли быть подданными других государств либо их гражданами.

Откуда берутся народы? Например, аудиогид где-нибудь в Стокгольме туристу тут же напоет, что в конце первого тысячелетия от рождества Христова жил организованный народ – викинги (варяги). Их основной профессией было: грабить одни народы, продавать награбленное другим. Лучший товар в те годы – рабы. Территория охоты на рабов – бескрайние просторы Восточной Европы. Двигаясь «из варяг в греки», из «варяг в персы», викинги захватывали живой

---

1 *Байтин М.И.* Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). 2-е изд., доп. М., 2005. С. 434.

2 *Луман Никлас.* Власть. М., 2001. С. 11.

3 Там же. С. 10.

4 *Парсонс Т.* О социальных системах. М., 2002. С. 644.

5 Термин «народ» Словарь русского языка: В 4 т. – М., 1985. Т. 2. С. 388–389.

6 *Конт-Спонвиль А.* См. термин «народ». Философский словарь. М., 2012. С. 336.

товар – дезинтегрированных славян, который успешно сбывали в Персии и Византии[1].

Крещение Руси в 988–991 годах способствовало трансформации разрозненных славянских племен в единый народ – «русские». История данного народа в текущий момент времени насчитывает уже более тысячи лет. Если мы говорим о русских, то под таковым народом обычно понимают как русских, проживающих собственно в России, так и русских, проживающих в иных государствах, а также многие другие народы, говорящие по-русски.

Попытки трансформировать народы, населявшие СССР (Российская империя + ее колонии), в «советский народ» (20-е годы XX века), интегрированный преимущественно по принадлежности к эксплуатируемым классам, как затем помпезно утверждали в отдельные годы, в «новую историческую общность – советский народ» (1961–1991 годы), успехом не увенчались.

Очевидна и причина этой неудачи: элита, обязательная составляющая любого народ, по идеологическим причинам искусственно была выведена за рамки собственно народа. Неудивительно, что категория, утратив одну из базовых составляющих, разрушилась практически без внешнего воздействия.

Уяснив более или менее однозначно, что такое «народ», рассмотрим понятие власть в узком смысле этого слова. Речь пойдет о той власти, каковую принято противопоставлять народу. В знаменитом словаре В.И. Даля «Власть» – 1) право, сила и воля над чем-либо, свобода действий и распоряжений, начальствование, управление, 2) начальство, начальник или начальники[2].

До некоторых пор официально под властью в России было принято понимать «право управления государством, политическое господство»[3]. Пояснения к термину «власть» в академическом Словаре русского языка свидетельствуют о том, что рожденное революционными преобразованиями начала XX века общество и на закате своего существования все еще оперировало такими понятиями, как «захват власти», «приход к власти», «удержание власти», «опора власти на большинство»[4]!

Выражения «захват власти», «ее удержание» виделись исключительно через призму учения о непримиримой классовой борьбе,

---

1 См. подробнее: *Нефедов С.А.* История России. Факторный анализ. Т. 1. С древнейших времен до Великой Сумы. М., 2010. С. 95–112.

2 *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. М., 1994. Т. 1. 213.

3 Словарь русского языка: В 4 Т. / Под ред. А.Е. Евгеньевой. М., 1985. Т. 1. С. 184.

4 Там же. С. 184.

пролетарской партии, ведомом ею народе, построении государства, основанном на диктатуре одного класса над другими. Считалось, что по мере ликвидации противоречий между классами необходимость в классовой диктатуре, а затем и в самом государстве как форме «присвоения чужой воли» исчезнет. Что, в свою очередь, позволяло сделать радикальный вывод о том, что власть, по крайней мере государственная, – явление временное, характерное лишь для определенных периодов развития человечества. История показала, что это не совсем так.

Однако процитированный нами выше словарь не был бы академическим, если бы в нем отсутствовали иные подходы к пониманию сущности власти. И в нем они, естественно, есть. Правда, в силу традиций того времени в официальную книгу они пришли не из научных трактатов, а из художественной литературы.

Уделяя столь пристальное внимание анализу пояснений к термину «власть», почерпнутых из словаря периода «заката социализма», мы преследуем одну лишь цель: показать, что власть, в том числе и государственная, а вместе с ней и судебная, – явление на порядки куда более сложное, многоплановое, чем об этом в свое время писали некоторые «вульгарные последователи» марксизма-ленинизма, уверенно ставившие знак равенства между властью в государстве и «волей класса».

В настоящее время очевидно, что многие лозунги о захвате, удержании власти, об опоре ее на большинство населения оказались ценными, но не более чем в тактическом отношении, да и то для определенного места и конкретного периода времени.

Как мы видим, давно сложилась и существует в наши дни противостояние между «классом управленцев» и «классом управляемых», первых принято именовать «власть», вторых – «народ». За «властью» признается право на угнетение «народа», а за последним право на восстание. Неслучайно взятие Бастилии – национальный праздник во Франции. В рамках Великой французской революции народ доказал, что угнетение имеет свои пределы. Революционный эффект – Франция считается процветающим государством.

Право на восстание (право на сопротивление угнетению, право на революцию) – в политической философии, право граждан любыми средствами, вплоть до вооруженной борьбы, защищать свои права и свободы от узурпаторов, относится к естественным правам, то есть не требует подтверждения нормами позитивного права.

Обоснование права на сопротивление угнетению берет начало в античном мире – праве на тираноубийство. Впервые право на сопротивление письменно зафиксировано в Декларации независимости

США 1776 года. В преамбуле документа указывается, «если какой-либо государственный строй нарушает эти права, то народ вправе изменить его или упразднить и установить новый строй, основанный на таких принципах и организующий управление в таких формах, которые должны наилучшим образом обеспечить безопасность и благоденствие народа. Когда длинный ряд злоупотреблений и насилий обнаруживает стремление подчинить народ абсолютному деспотизму, то право и долг народа – свергнуть такое правительство и создать новые гарантии обеспечения своей будущей безопасности».

Ст. 2 французской Декларации прав и свобод человека и гражданина 1789 года также содержит право на сопротивление угнетению в качестве одного из естественных и неотъемлемых прав человека, наряду со свободой, собственностью и безопасностью. В 1793 году Декларация была расширена, в нее были включены, помимо прочего, следующие формулировки:

27. Каждый, кто присвоит себе принадлежащий народу суверенитет, да будет немедленно предан смерти свободными гражданами.

33. Сопротивление угнетению есть следствие, вытекающее из прочих прав человека.

34. Угнетение хотя бы одного только члена общества есть тем самым угнетение всего общественного союза. Угнетение всего общественного союза есть тем самым угнетение каждого члена в отдельности.

35. Когда правительство нарушает права народа, восстание для народа и для каждой его части есть его священнейшее право и неотложнейшая обязанность.

В Польском королевстве и Речи Посполитой право на сопротивление (prawo oporu, *ius resistendi*) было одной из привилегий шляхты. Таковая использовалось для оказания давления на короля. Так, шляхта изгнала монархов Казимира I Восстановителя, Болеслава II Смелого. Впрочем, это право в случае победы короля расценивалось как мятеж.

В преамбуле Всеобщей декларации прав человека ООН (1948) говорится: необходимо, чтобы права человека охранялись властью закона в целях обеспечения того, чтобы человек не был вынужден прибегать в качестве последнего средства к восстанию против тирании и угнетения

В современных демократических конституциях право сопротивляться узурпации власти, ее злоупотреблениям не фиксируется. Причина? Право сопротивления весьма непросто юридически отграничить от опасности попыток экстремистов захватить власть насильственным путем.

Тем не менее в ряде современных демократических конституций право сопротивления закреплено. Так, например, ст. 20 Основного закона ФРГ провозглашает следующее:

(1) Федеративная Республика Германия является демократическим и социальным федеративным государством.

(4) Всякому, кто попытается устранить этот строй, все немцы имеют право оказывать сопротивление, если не могут быть использованы иные средства.

Декларация прав и свобод человека и гражданина 1789 года подтверждена Конституцией Франции 4 октября 1958 года. Следовательно, право на сопротивление угнетению является одним из основных прав, принадлежащих гражданам Франции. 16 июля 1971 года Конституционный совет Франции признал Декларацию юридически обязательным документом, нарушение которого приравнивается к неконституционности.

В Конституции Литовской Республики 1992 г.: «Народ и каждый гражданин вправе оказывать противодействие любому, кто насильственным путем посягает на независимость, территориальную целостность, конституционный строй Литовского государства».

Противником права на сопротивление угнетению был И. Кант. Он писал: «Против законодательствующего главы государства нет правомерного сопротивления народа, ведь правовое состояние возможно лишь через подчинение его устанавливающей всеобщие законы воле; следовательно, нет никакого права на возмущение *(seditio)*, еще в меньшей степени – на восстание *(rebellio)* и в наименьшей степени – права посягать на его особу как единичного лица (монарха) и на его жизнь *(monarchomachismus sub specie tyrannicidii)* под предлогом, что он злоупотребляет своей властью *(tyrannis)*. Малейшая попытка в этом направлении составляет государственную измену *(proditio eminens)*, и такого рода изменник может караться только смертной казнью как за попытку погубить свое отечество *(parricida)*. Обязанность народа – терпеть злоупотребления верховной власти, даже те, которые считаются невыносимыми, основывается на следующем: сопротивление народа, оказываемое высшему законодательству, ни в коем случае не должно мыслиться иначе как противозаконное и, более того, как уничтожающее все законное государственное устройство»[1].

Проф. Л.В. Головко, отвечая на вопрос «Что имели в виду авторы Всеобщей декларации прав человека ООН, когда вводили в документ эту спорную норму?», ответил следующее: «Я бы не называл ее нормой. “Право на восстание” – это юридический казус, который имеет лишь политическую составляющую. Но, к сожалению, то и дело раздаются

[1] *Кант И.* Общие замечания относительно правовых следствий из природы гражданского союза // Метафизика нравов в 2-х частях. Сочинения в 6 т. Т. 4. Ч. 2.

голоса, требующие внести соответствующую статью в конституцию той или иной страны. В том числе в нашу, российскую. Любое право должно предусматривать механизм его реализации. Если вдруг кому-то когда-нибудь хватит ума внести "право на восстание" в Основной закон, то, по логике, Конституционный Суд должен будет решать, когда следует устраивать мятеж. Представьте себе такое его решение: "Бунт должен начаться 2 сентября 2015 года, не позднее 10.00". Очевидная нелепость, не так ли? "Право на восстание" ни в США, ни во Франции за более чем два века ни разу не было реализовано. И, уверяю вас, никогда реализовано не будет. Как и в Германии или Литве.

Если внимательно почитать Декларацию о независимости США, легко заметить, что львиная доля текста состоит из перечисления причин, по которым бывшая колония объявила о собственном суверенитете. То есть отцы-основатели осознавали, что нарушили закон, оказывая сопротивление метрополии, и ощущали себя сепаратистами. Им требовалась новая легитимность, обоснование силового противостояния при отделении.

Спустя 15 лет легитимность понадобилось и французским революционерам, которые при отстранении от власти короля тоже нарушили существовавший в то время закон.

Фактически "право на восстание" – это, если можно так выразиться, одноразовый акт, обосновывающий возникновение нового государства, пусть даже в старых границах. В будущем это самое новое государство никогда не предоставляло право на бунт собственному населению, иначе оно просто перестало бы существовать. В США, например, была кровопролитная гражданская война, а также несколько локальных мятежей, и каждый из них был подавлен с той или иной степенью жестокости. В преамбуле Декларации прав человека заложена мина замедленного действия, которая может в любой момент взорвать то или иное государство, если в нем слабы главные институты – исполнительная власть, законодательная или судебная. Время показало, что эта норма не работает, никогда работать не будет. Значит, она должна быть исключена».

Определенный интерес по заявленной теме представляет полемика проф. Е.А. Лукьяновой[1] и проф. В.Д. Зорькина.

Первый автор утверждает, что «бунт» крымских территорий против центральной украинской власти незаконен. В обоснование данного

[1] *Лукьянова Е.А.* О праве налево. К вопросу о верховенстве права в контексте российской внешней политики, или Почему, согласно закону Российской Федерации, Крым все-таки не совсем наш // «Новая газета». 2015. № 28.

тезиса Е.А. Лукьяновой приведены следующие доводы. Согласно Хельсинкскому заключительному акту СБСЕ 1975 года, на котором базируется система европейской безопасности, государства, его подписавшие (в том числе Россия – правопреемница СССР), должны уважать территориальную целостность и нерушимость границ друг друга и никаким образом их не подрывать. Меморандум о поддержании мира и стабильности в СНГ 1995 года гласит: члены Содружества обязуются не поддерживать на территории друг друга сепаратистские движения, а также сепаратистские режимы, если таковые возникнут; не устанавливать с ними политических, экономических и других связей; не допускать использование ими территорий и коммуникаций государств-участников СНГ; не оказывать им экономической, финансовой, военной и другой помощи. «Ничто не должно истолковываться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или к частичному или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, соблюдающих в своих действиях принцип равноправия и самоопределения народов», – разъясняет принципы территориальной целостности и права народов на самоопределение, закрепленные в Уставе ООН, Декларация Генеральной Ассамблеи «О принципах международного права» 1970 года. То есть это как раз те самые документы, в контексте которых должна была проводиться проверка Договора по содержанию, потому что они являются действующими международно-правовыми обязательствами России.

Со стороны Крыма Договор был подписан главой правительства Крыма С. Аксеновым, спикером крымского парламента В. Константиновым и главой (мэром) города Севастополя А. Чалым. Однако статус города Севастополя в составе Украины вообще не предполагал наличия выборного мэра. Так называемый «народный» мэр – гражданин России А. Чалый – был избран жителями на митинге. То есть на момент его избрания пост мэра не был предусмотрен Конституцией Украины. А если бы даже и был, то данное лицо в любом случае не могло быть на этот пост избрано по причине наличия у него гражданства иностранного государства.

Не меньше вопросов возникает к процедуре избрания председателем правительства Крыма С. Аксенова. Когда 27 февраля 2014 года здание Верховного совета Крыма было захвачено отрядом неизвестных вооруженных лиц в камуфляжной форме, захватившие пустили внутрь группу депутатов, предварительно отобрав у них средства мобильной связи. Но Конституция Украины (ст. 136) предусматривает

обязательное согласование кандидатуры председателя правительства Крыма с президентом Украины. По словам спикера Верховного совета Крыма В.А. Константинова, ему звонил В.Ф. Янукович, которого парламентарии считали президентом Украины, и устно согласовал кандидатуру Аксенова.

В итоге депутаты избрали Аксенова премьером нового правительства (постановление № 1656-6/14). Правда, видеофиксация заседания не велась, журналисты на него допущены не были. Согласно официальному заявлению пресс-службы Верховного совета за это решение проголосовали 53 депутата. По данным ZN.UA, изначально в зале действительно находились 53 депутата, но некоторые из них покинули заседание. Более того, при рассмотрении вопроса об отставке прежнего премьера А.В. Могилева и о назначении на этот пост С.В. Аксенова разгорелся скандал, и группа депутатов отказалась принимать участие в голосовании. Депутат С. В. Куницын отмечает, что в момент голосования в зале находилось всего 47 человек при кворуме в 51. По сообщениям некоторых депутатов, среди «проголосовавших» обнаружились фамилии не только не голосовавших, но и фамилии отсутствовавших.

Возникает вопрос: если полномочия двух из трех подписантов столь сомнительны, мог ли Конституционный Суд РФ признать Договор о включении в состав Российской Федерации Крыма и Севастополя соответствующим Конституции РФ?

В 1995 году при проверке конституционности указов президента Б. Ельцина по использованию вооруженных сил в Чечне Конституционный Суд РФ заявил, что государственная целостность является «одной из основ конституционного строя Российской Федерации». Что «Конституция Российской Федерации не предусматривает возможности одностороннего решения вопроса об изменении статуса субъекта Российской Федерации и о его выходе из состава Российской Федерации». А раз так, то в силу принципов добросовестности и последовательности Россия обязана была уважать и право Украины на территориальную целостность.

Проблему проф. Лукьянова видит не в разнице цивилизаций. Как только в России начал меняться общественный запрос к государству и взгляд населения на его природу, назначение и место в обществе, это стало представлять реальную угрозу для власти. А поскольку такие изменения появились в результате комплекса конкурентных факторов (конкуренции бытия, конкуренции смыслов, конкуренции информации и глобализации), закономерной защитной реакцией государства стала борьба с этими самыми факторам. Первые удары были нанесены по

СМИ, Интернету и образованию – по школьным программам и учебникам. Чтобы устранить конкуренцию информации и конкуренцию смыслов. А потом под видом ответа на международные санкции взялись за конкуренцию бытия – за ограничение международного обмена, усложнение выезда граждан за пределы страны и за удаление с полок магазинов образцов, свидетельствующих о серьезных конкурентных преимуществах их производителей.

Но кое-что от цивилизационной проблемы здесь все-таки есть. Только речь идет не о разных типах цивилизаций, а о разнице между цивилизацией и варварством. Потому что в современном мире водораздел между ними проходит по отношению людей к праву. В условиях, когда государство становится все больше и больше услугой, качество которой оценивает общество, именно право становится той всеобщей цивилизационной ценностью, о сохранении и развитии которой заботятся все вместе. Это не просто перечень правил, а основанный на международной морали мирного сосуществования набор стандартов, о котором общества и государства договорились. Они возвели эти стандарты в закон, обеспечили специальными процедурами, и каждый со своей стороны обязался их соблюдать под контролем и во взаимодействии друг с другом.

Точнее всего эту мысль выразил председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин. В своей статье «Цивилизация права» он писал: «И большинство человечества договорилось о следующем. Проводим честные выборы. Принимаем в качестве лидера того, кому доверяет большинство. Ограничиваем этого лидера рамками закона. И живем до следующих выборов. Человечеству, уставшему от двух мировых войн, напуганному перспективой третьей мировой войны, возжелавшему элементарного покоя и радостей частной мирной жизни, показалось, что можно добиться стабильности на основе такого простейшего общественного договора. Так в итоге была построена – на основе огромных жертв, методом кровавых проб и страшных ошибок – цивилизация права».

Все верно. Россия тоже попыталась пойти по такому пути. Но практически сразу на нем появились две формализованные правом оговорки, которые обусловили неизбежный поворот в сторону – «как бы» честные выборы и невозможность ограничения законом лидера. И ничего не вышло. Потому что право – это сбалансированная многомерная система. В ней нет мелочей, которыми можно безболезненно пренебречь или пожертвовать без угрозы для существования системы в целом.

Несвязанность властителей своими же законами – это не «закон джунглей образца XIX–XX веков». Обоснование такой несвязанности приводилось еще в IV веке до н. э. в китайской книге «Шан цзюнь шу» («Книга правителя области Шан»). И председателю Конституционного Суда России – специалисту по истории политических и правовых учений проф. В.Д. Зорькину это, безусловно, хорошо известно. «Если право погибает, то мир окажется у края бездны», – написал он. Во многом благодаря возглавляемому им суду мы уже там оказались. Неспособность давать оценку, исходя из верности духу права, духу цивилизации, на этом праве построенной, – это варварство. А варварство лечится. Не мгновенно, но лечится. Довольно просто. Образованием и культурой.

Возражая Е.А. Лукьяновой, проф. В.Д. Зорькин указал следующее. Столетиями и даже тысячелетиями Россия была скрепляема высшими духовными скрепами, называвшимися по-разному в разные времена. И если бы Россия продолжала оставаться страной духовно-центрической, то есть делающей ставку на идеологический, а не правовой консенсус, как это было и в православный, и в коммунистический период, то правовая проблематика не имела бы для нее столь судьбоносного характера. Но Россия, отвергнув советский идеологический системообразующий принцип, являющийся новой редакцией такого же православно-самодержавного принципа, перестала быть хотя бы «относительно правонезависимой» страной. В отсутствие идеологических скреп единственно возможными скрепами являются скрепы правовые. Если их нет, страна рушится в бездну. И в каком-то смысле сверхценность правовой проблематики как раз и связана с невозможностью скрепить эту общность чем-либо, кроме права. Этот вопрос стал особенно острым для Запада в период религиозных войн и последующий период перехода западной цивилизации от религиозности к светскости. Как все мы понимаем, речь идет о легитимности.

Французский монарх мог быть легитимен для католиков, потому что римский папа благословил его и он был помазан в Реймсе. И в условиях такой легитимности правовая легитимность не имела решающего значения. Но для гугенота благословение римского папы и помазание в Реймсе было знаком антилегитимности. И французскому обществу для того, чтобы сохранить единство, надо было делать ставку на что-то иное, нежели духовное единство общества.

Этим иным сначала был абсолютный и все более проблематичный авторитет монарха как высшего суверена. Что это такое, понимают все изучавшие французский и общеевропейский абсолютизм, высшим выражением которого является фраза короля-солнца Людовика XIV

«государство – это я». Все, кто это изучал, понимали, что французские короли эпохи увядания монархии делали ставку на абсолютизм не от хорошей жизни. А от того, что религиозная легитимность рушилась и скрепой становилась личностная, харизматическая легитимность.

Но она может что-то скреплять, только если монарх по-настоящему сильная личность, каковой и был Людовик XIV. Как только абсолютистским лидером становится личность слабая, абсолютизм рушится.

Однако катастрофа такого обрушения (а она, как мы знаем по истории французской революции, была ужасной) – это еще полбеды. Возникает вопрос, как и чем все скреплять «по ту сторону катастрофы». Причем в отсутствие той социальной стратификации, которую предлагал феодализм, в отсутствие тех традиционалистских тормозов, которые существовали в рамках предыдущего типа жизни, как его ни называй – формацией, укладом, жизнеустройством. Победивший буржуазный класс разрушает традиционные устои, снимает тормоза, пускает общество вразнос, создает пресловутый дух «войны всех против всех» (она же рыночная конкуренция), уничтожает существовавшие коллективистские скрепы.

И вот тогда вопрос о праве становится совсем иным, нежели в предыдущий период. Тогда общество окончательно понимает, что либо оно обрушится в беспредельный хаос, в бездну асоциальности, либо оно сумеет связать себя правовыми скрепами. Потому что других-то у него в этой новой постидеологической ситуации просто нет.

Лишившись идеологических скреп в ходе перестройки и окончательно потеряв их в постсоветский период, Российская Федерация должна была чем-то скрепить самое себя. Чем? Только правом. Увы, понимание судьбоносности постсоветского вызова, понимание того, что теперь-то либо право, либо ничто, отсутствовало у нашего так называемого «просвещенного слоя», сумевшего завоевать авторитет в обществе к началу так называемой перестройки и остававшегося для общества авторитетным в начальный постсоветский период.

В дальнейшем этот слой потерял свой авторитет – во многом потому, что не осознал вызова и не ответил на него. Но он продолжает занимать весьма серьезные позиции в нашем обществе. Причем серьезность этих позиций никак не пропорциональна его новой, гораздо меньшей, авторитетности. Но она имеет место. И ее необходимо учитывать.

Указ Ельцина № 1400 – первый в новейшей истории прецедент грубейшей интерпретации конституционного права (то есть его фактической отмены) в одной из ключевых стран мира.

В числе Основополагающих Принципов, вошедших в Декларации ООН, возможны коллизии между Принципом неприменения силы и угрозы силой и Принципом невмешательства в дела, входящие во внутреннюю компетенцию государств, между Принципом территориальной целостности государств и Принципом равноправия и самоопределения народов, между Принципом разрешения международных споров мирными средствами и Принципом уважения прав человека и основных свобод. Эти принципы формально равнозначно важны, из них ничто не «главнее». И здесь возникает пространство для взаимоисключающих интерпретаций.

Далее проф. В.Д. Зорькин последовательно доказывает, что президент В. Янукович и Верховная рада были законно сформированы, от них Запад требовал «уважать выбор украинского народа» (который, вновь подчеркну, никакими законными конституционными способами выявлен не был), а также (вопреки закону!) исключить какие-либо силовые действия правоохранителей против оппозиции. Как видим, «правовой Запад» настойчиво и последовательно поддерживал сдвиг политического противостояния на Украине к неконституционному силовому захвату власти. При этом даже в пиковые моменты численность протестующих в Киеве и других регионах не превышала полутора миллионов человек, так что они никак не могли представлять волю 45-миллионного украинского народа. Который к тому же о его «воле» конституционными способами никто не спрашивал[1].

Проф. Е.А. Лукьянова, отвечая В.Д. Зорькину, пишет: «Оправданием решения Конституционного Суда РФ, по В.Д. Зорькину, является нелегитимность событий на киевском Майдане. Обычно, когда совершаются революции или перевороты (кому как больше нравится), в истории остается приговор истории, а не приговор права. Никакая революция не легитимна с точки зрения права. Осенью 1993 года, в условиях фактического двоевластия, в России сменилась форма правления, был осуществлен насильственный (с помощью танков) переход от советской республики к смешанной парламентско-президентской республике с огромной асимметрией полномочий в пользу главы государства. И Конституционный Суд РФ честно и объективно выразил свою позицию по этому вопросу[2].

---

[1] *Зорькин В.Д.* Право – и только право. О вопиющих правонарушениях, которые упорно не замечают // Российская газета» 2015, 24 марта.

[2] *Лукьянова Е.А.* Закон – что скрепа. Ответ главе Конституционного суда // Новая газета. 2015.05.18.

Так как все же относиться к революционерам и к их палачам? Реабилитируя М.М. Ставраки[1], участвовавшего в расстреле революционного идола лейтенант Шмидта, Президиум Верховного Суда РФ напомнил следующее. В истории ничто не происходит бесследно. События 1905–1918 годов чуть было не повторились в начале 90-х годов прошлого века. И если в начале века верх взяли революционеры, то в его последнем десятилетии – правительство… Именно поэтому всякие попытки выступить против него немедленно получают четкую юридическую оценку: любой мятеж будет подавлен, ибо революция ничего, кроме разрухи и смерти, не несет. Вывод прост: героический лейтенант Шмидт – мятежник, государственный преступник. Лица, подавившие мятеж, – верные присяге государственные служащие. Естественно, что в рамках таких рассуждений организаторы беспорядков в 1991 и 1993 годах в России, например А.В. Руцкой, – прощенные государственные преступники.

Основные научно-практические выводы

1. Противоречие между различными слоями общества неизбежно. Поскольку таковое неизбежно, то общество вынуждено ограничиться лишь подборов вариантов смягчения его напряженности.

2. В текущий момент истории оптимальным средством против злоупотребления властью считается периодическая смена правящей элиты.

3. Далеко не во всех государствах такая модель работает.

4. Сказанное не означает, что «угнетаемая» часть общества обязана ждать, когда неугодное ей правительство покинет свое привилегированное место на законных основаниях, поскольку у народа есть естественное право на вооруженное сопротивление произволу.

5. Что касается революционеров, то потомки безумству одних поют песню, других – проклинают.

[1] Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 17 июля 2013 года № 2-ПК13пр. Электронный архив Верховного Суда РФ за 2013 год.

УГОЛОВНЫЙ ЗАКОН РОССИИ: РЕАЛЬНОЕ СОСТОЯНИЕ ОХРАНЫ ЛИЧНОСТИ

Кузнецов А.П., доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, заслуженный деятель науки РФ, профессор кафедры социально-правовых дисциплин Приволжского института повышения квалификации ФНС РФ (Нижний Новгород)

Аннотация

Исходя из структуры Особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации, в представленной статье рассматриваются вопросы приоритетности защиты личности уголовно-правовыми средствами, подчеркивается важность и значимость конституционных положений, общепризнанных принципов и норм международного права.

Ключевые слова: уголовный закон, преступление, личность, жизнь и здоровье, свобода, честь, достоинство, половая свобода, половая неприкосновенность, конституционные права и свободы человека, семья и несовершеннолетние

Abstract

In this article the matters of priority criminal justice protection of individuals are considered based on the structure of the Special Part of the Criminal Code of the Russian Federation, with emphasizing the importance of constitutional positions and generally recognized principles and norms of international law.

Keywords: criminal laws, criminal act, individual, life and health, freedom, honour and dignity, sexual freedom, sexual immunity, constitutional civil rights and liberties, family and minors

Введение в проблему. Современная юридическая наука уделяет особое внимание определению места и роли уголовного права в правовой системе, его оптимизации и повышения эффективности в соответствии с возникающими социальными потребностями. Объясняется это тем, что уголовное право как самостоятельная отрасль права, как специфический социальный инструмент регулирования общественных отношений остается в сегодняшних условиях востребованным социумом, нуждается в нем. Социально-экономические изменения, происходящие в структуре российского общества, показывают, что к использованию данного жесткого правового инструмента следует подходить избирательно, учитывать все объективные и субъективные обстоятельства общественного развития, а также процессы, происходящие в мировом сообществе. Критерием оценки уголовного права может служить его социальная полезность соответствие действительным социальным реалиям.

Исторический опыт развития показывает, что уголовное право является необходимым инструментом охраны важнейших ценностей и благ любого общества, достигшего определенной ступени своего

развития, затрагивающим интересы всех социальных образований и каждого человека в отдельности[1].

Радикальные изменения, проводимые в российском обществе в конце XX – начале XXI веков, активизировали процессы реформирования, рационализации всей правовой системы. Особым трансформациям подверглась и уголовно-правовая система. Уголовное законодательство, являясь концентрированным выражением уголовного права, также нуждалось в пересмотре основных концептуальных положений, требовало изменений в связи с утвердившимися в обществе новыми политическими и идеологическими установками.

Основными причинами реформирования уголовного российского законодательства послужили: изменения социально-экономических и политико-правовых отношений; провозглашение приоритета общепризнанных принципов и норм международного права над национальным законодательством; смена приоритетов охраны социальных ценностей; ухудшение криминогенной обстановки в стране; развитие международных отношений в области противодействия преступности[2].

Принятый в 1996 году Уголовный кодекс РФ определил, какие общественно опасные деяния являются преступлениями, какое наказание будет назначаться лицам за их совершение. Структура Уголовного кодекса РФ включает в себя Общую и Особенную части. Последние состоят из разделов, глав, которые объединены исходя из родового и видового принципа. Общая часть состоит из 6 разделов: «Уголовный закон» (раздел I); «Преступление» (раздел II); «Наказание» (раздел III); «Освобождение от уголовной ответственности и наказания» (раздел IV); «Уголовная ответственность несовершеннолетних» (раздел V); «Иные меры уголовно-правового характера» (раздел VI). Особенная часть включает в себя 6 разделов: «Преступления против личности» (раздел VII); «Преступления в сфере экономики» (раздел VIII); «Преступления против общественной безопасности и общественного порядка» (раздел IX); «Преступления против государственной власти» (раздел X); «Преступления против военной службы» (раздел XI); «Преступления против мира и безопасности человечества» (раздел XII).

Отметим, что, несмотря на такое структурное построение положений Общей и Особенной частей УК РФ, они взаимосвязаны между

---

[1] *Жалинский А.Э.* Уголовное право в ожидании перемен: теоретико-инструментальный анализ. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2009. С. 9.

[2] Уголовное право России. Общая часть (в схемах и определениях): учебное пособие / А.П. Кузнецов, В.Ф. Щербаков, И.Н. Бокова, Ю.А. Гладышев: под ред. проф. А.П. Кузнецова. Н. Новгород: Нижегородская правовая академия, 2009. С. 4–5.

собой, взаимодействуют друг с другом и таким образом представляют единое целое. Такая взаимозависимость проявляется прежде всего при реализации на практике уголовного закона: нельзя применить уголовно-правовые положения, закрепленные в Особенной части, не обратившись к положениям Общей части, и наоборот[1].

I. Реальное состояние охран личности в уголовном законе. Законодатель в Особенной части УК РФ в раздел VII «Преступления против личности» включил 5 глав: «Преступления против жизни и здоровья» (глава 16); «Преступления против свободы чести и достоинства личности» (глава 17); «Преступления против половой неприкосновенности и половой свободы» (глава 18); «Преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина» (глава 19); «Преступления против семьи и несовершеннолетних» (глава 20).

Сравнительное исследование российского уголовного законодательства показывает, что законодатель коренным образом изменил приоритет уголовно-правовой охраны социальных ценностей и благ: на первое место в задачах Уголовного кодекса РФ, а также в его структуре поставил охрану личности, права и свободы человека и гражданина. Такой подход приоритетность в обеспечении охраны указанных благ и интересов обуславливается тем, что Конституция Российской Федерации в ст. 2 провозгласила значимое положение согласно которому «...человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». Провозглашение прав и свобод человека и гражданина высшей ценностью потребовало и пересмотра задач уголовного законодательства: защита прав и свобод человека и гражданина от любых противоправных посягательств, от кого бы то они и исходили. Уголовный закон, являясь средством такой защиты, одновременно с этим создает условие для ее эффективной реализации.

II. Охрана жизни и здоровья в уголовном законе. Всеобщая Декларация прав человека в ст. 3 провозгласила, что каждый человек имеет право на жизнь, свободу, личную неприкосновенность. Данное положение российский законодатель закрепил в главе 2 Основного закона, а именно: установил гарантии каждому человеку на жизнь, охрану собственного достоинства, свободу и личную неприкосновенность, а также неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести и доброго имени. Таким образом, в Российской Федерации признаются

[1] Уголовное право России. Общая часть (в схемах и определениях): учебное пособие / А.П. Кузнецов, В.Ф. Щербаков, И.Н. Бокова, Ю.А. Гладышев: под ред. проф. А.П. Кузнецова. Нижний Новгород: Нижегородская правовая академия, 2009. С. 8.

и гарантируются права и свободы человека и гражданин согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, а также в соответствии с положениями Конституции Российской Федерации.

Отметим, что приоритетная защита личности уголовным законом заключается не только структурными изменениями в расположении раздела о преступлениях против личности, но и другими особенностями: установление повышенных санкций за посягательства на личность; формулирование тяжких последствий в качестве криминообразующего признака; расширение объекта уголовно-правовой охраны. Более того законодатель впервые включил в систему преступлений против личности посягательства на конституционные права и свободы человека и гражданина, а также преступления против семьи и несовершеннолетних[1].

Законодатель к преступлениям против жизни и здоровья относит различного вида посягательства: убийство (ст. 105); убийство матерью новорожденного ребенка (ст. 106); убийство, совершенное в состоянии аффекта (ст. 107); убийство, совершенное при превышении пределов необходимой обороны либо при превышении мер, необходимых для задержания лица, совершившего преступление (ст. 108); причинение смерти по неосторожности (ст. 109); доведение до самоубийства (ст. 110); умышленное причинение тяжкого вреда здоровью (ст. 111); умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью (ст. 112); причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью в состоянии аффекта (ст. 113); причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью при превышении пределов необходимой обороны либо при превышении мер, необходимых для задержания лица, совершившего преступление (ст. 114); умышленное причинение легкого вреда здоровью (ст. 115); побои (ст. 116); истязание (ст. 117); причинение тяжкого вреда здоровью по неосторожности (ст. 118); угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью (ст. 119); принуждение к изъятию органов и тканей человека для трансплантации (ст. 120); заражение венерической болезнью (ст. 121); заражение ВИЧ-инфекцией (ст. 122); незаконное производство аборта (ст. 123); неоказание помощи больному (ст. 124); оставление в опасности (ст. 125). Таким образом, можно сделать вывод, что уголовный закон обеспечивает охрану неприкосновенность и сохранность самого главного блага человека – его жизнь как единственную форму возникновения и развития его живой материи

[1] *Кузнецов А.П., Маршакова Н.Н.* Особенная часть Уголовного кодекса Российской Федерации: система преступлений и их классификация: учебное пособие. Нижний Новгород: Нижегородская правовая академия, 2008. С. 9.

либо здоровья – физиологического состояния организма, являющегося необходимым условием жизнедеятельности.

Жизнь человека представляет собой особую социальную ценность, важнейшее биологическое благо, данное ему природой. В этой связи уголовно-правовая охрана жизни человека как самого ценного блага приобретает первостепенное значение в современном обществе.

Здоровье человека – это правильное нормальная физиологическая деятельность организма, при котором все его биологические составляющие функционируют без патологий, такое состояние предполагает сохранение в форме анатомической целостности органов и тканей их физиологических функций отсутствием заболеваний[1].

Таким образом, охрана жизни и здоровья человека решается специфическими методами, а именно установлением запретов посягательств на жизнь и здоровье и формулированием ответственности за их совершение.

III. Охрана свободы чести и достоинства личности в уголовном законе. Мировое сообщество признает, что свобода человека, его личная неприкосновенность составляет важнейшее благо, продукт общественного развития. Закрепление данных положений содержится в многочисленных нормах международного права. Примером могут служить статья 9 Международного пакта о гражданских и политических правах, статья 3 Всеобщей декларации прав человека, в которых закрепляется важное положение, а именно: каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никто не может быть подвергнут произвольному аресту или содержанию под стражей. Никто не должен быть лишен свободы иначе как на таких основаниях и в соответствии с такой процедурой, которые установлены законом[2]. Реализация указанных положений нашла свою отражение в Основном законе, в частности в статье 22 сформулировано право каждого на личную свободу и неприкосновенность личности; в части 1 статьи 23 закреплено право на защиту своей чести и доброго имени; в части 1 статьи 21 установлено, что достоинство личности охраняется государством.

Отметим, что в Гражданском кодексе Российской Федерации в части 1 статьи 150 указывается, что честь и достоинство личности неотчуждаемы и принадлежат гражданину от рождения. Умаление чести и достоинства личности включает не только гражданско-правовую ответственность (ст. 152 ГК РФ), но и в соответствующих

---

[1] Уголовное право России. Особенная часть: учебник / под ред. Ф.Р. Сундурова, М.В. Талан. М.: Статут, 2012. С. 48 (автор гл. 2 Л.Л. Кругликов).

[2] Международные акты о правах человека: сборник документов. М., 1998. С. 56.

случаях – повышенную уголовную ответственность. Личная свобода граждан, их честь и достоинство обеспечиваются и другими Федеральными законами, в частности Уголовным кодексом в котором в главе 17 предусмотрена ответственность за посягательства на свободу чести и достоинства личности. Личность, являясь биологическим свойством, выступает в данном случае еще и как социальная категория с присущими ей определенными качественными признаками. Одним из важнейших признаков в плане их уголовно-правовой защиты является честь, достоинство и репутация человека, которые взаимосвязаны между собой и характеризуют личность. Указанные свойства отражают определенные социальные отношения между гражданином и обществом, имеют большое значение и подлежат охране государством[1].

В филологических источниках свобода трактуется как отсутствие стеснений и ограничений, связывающих общественно-политическую жизнь и деятельность определенного класса, всего общества или его членов; возможность и полнота удовлетворения потребностей, развития способностей, наличие политических и других прав и их гарантированность[2]. В свою очередь честь определяется как внутренние, достойные уважения и гордости моральные качества и этические принципы личности, нравственные достоинства[3]. Достоинство – это совокупность высоких моральных качеств, а также уважение этих качеств в самом себе[4]. Таким образом, честь и достоинство – взаимосвязанные нравственные категории, поэтому всемерная охрана личной свободы, чести и достоинства человека является важней задачей уголовного законодательства.

Ответственность за посягательства на свободу, честь и достоинство личности законодатель предусмотрел в главе 17 УК РФ, включив в нее шесть статей: «Похищение человека» (ст. 126); «Незаконное лишение свободы» (ст. 127); «Торговля людьми» (ст. 127[1]); «Использование рабского труда» (ст. 127[2]); «Незаконная госпитализация в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях» (ст. 128); «Клевета» (ст. 128[1]). Следует

---

1 *Кузнецов А.В.* Уголовное право и личность. М., 1977; Курс уголовного права. Особенная часть. Т. 3. Учебник для вузов / под ред. проф. Г.Н. Борзенкова, В.С. Комиссарова. М., 2002.

2 *Ожегов С.И.* Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. 23-е изд., испр. М.: Рус. яз., 1990. С. 702; Краткий словарь по социологии / под общ. ред. Д.М. Гвишиани, Н.И. Лапина: сост. Э.Н. Корнева, Н.Ф. Наумова. М.: Политиздат, 1988. С. 298.

3 *Ожегов С.И.* Словарь русского языка / С.И. Ожегов; под ред. Н.Ю. Шведовой; 9-е изд., испр. М.: Советская энциклопедия, 1972. С. 811.

4 Там же. С. 163.

иметь в виду, что свобода, честь и достоинство личности охраняются и другими уголовно-правовыми нормами, структурно размещенными в других главах.

IV. Охрана половой неприкосновенности и половой свободы в уголовном законе. Уголовный кодекс Российской Федерации наряду с другими посягательствами на личность уделил особое внимание регламентации ответственности за половую неприкосновенность и половую свободу личности. К преступлениям, посягающим на половую неприкосновенность и половую свободу личности, законодатель отнес пять статей: «Изнасилование» (ст. 131); «Насильственные действия сексуального характера» (ст. 132); «Принуждение к действиям сексуального характера» (ст. 133); «Половое сношение и иные действия сексуального характера с лицом, не достигшим шестнадцатилетнего возраста» (ст. 134); «Развратные действия» (ст. 135).

Общественная опасность указанных преступлений заключается в том, что они посягают на половую свободу и половую неприкосновенность личности, грубо нарушают нормы половой морали, оказывают негативное влияние на нормальное и физическое развитие несовершеннолетних, причиняют вред здоровью, разрушают сложившиеся в обществе естественные правила половых отношений. Изложенное позволяет сделать вывод о том, что свобода и неприкосновенность человека включает в себя половую свободу – право каждого взрослого совершеннолетнего человека самостоятельно решать вопросы, связанные с выбором сексуального партнера, и форму удовлетворения своих интимных потребностей, то есть самому решать, с кем, когда в какой форме удовлетворять свои сексуальные запросы[1]. Половая неприкосновенность – установление полного законодательного запрета на совершение любых сексуальных действий в отношении лиц, не достигших установленного возраста, даже при наличии их согласия. Половая неприкосновенность является гарантом половой свободы личности, поэтому посягательство на половую неприкосновенность человека влечет нарушение его половой свободы.

Таким образом, под преступлениями против половой неприкосновенности и половой свободы личности понимается общественно опасное, противоправное деяние, посягающее на сложившийся в обществе уклад сексуальных отношений, обеспечивающий половую неприкосновенность и половую свободу личности[2].

---

[1] Российское уголовное право. Особенная часть: учебник для вузов. СПб.: Питер, 2008. С. 112.

[2] *Кузнецов А.П., Маршакова Н.Н.* Особенная часть Уголовного кодекса Российской Федерации: система преступлений и их классификация: учебное пособие. Нижний

V. Охрана конституционных прав и свобод человека и гражданина в уголовном законе. Исходя из общепризнанных международно-правовых норм (Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г., Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.[1], Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г.[2]), Конституция Российской Федерации не только представляет всем гражданам России широкие политические, социально-экономические, трудовые и иные демократические права и свободы, но и закрепляет приоритетность их охраны. В статье 2 Конституции РФ говорится, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. В статье 17 Основного закона провозглашается: «В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией. Права и свободы человека и гражданина охраняются всем комплексом норм права, в том числе и уголовного. Комплексная защита способствует «созданию обстановки стабильности в обществе, обеспечению надлежащих социально-экономических и политических условий для всестороннего развития человеческой личности»[3].

Следует отметить, что большое значение в понимание преступлений против конституционных прав и свобод человека и гражданина имеют решения Европейского суда по правам человека, которые являются неотъемлемой частью Европейской конвенции о защите прав и свобод и, соответственно, составной частью правовой системы РФ.

Законодатель в главе 19 УК РФ сконцентрировал уголовно-правовые нормы об ответственности за преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина: «Нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина» (ст.136); «Нарушение неприкосновенности частной жизни» (ст. 137); «Нарушение тайны переписки,

---

Новгород: Нижегородская правовая академия, 2008. С. 22.

[1] Сборник стандартов Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия: официальное издание ООН. Нью-Йорк, 1992. С. 275–279, 280–288, 289–304.

[2] Российская газета. 1995. 5 апреля.

[3] *Тенчов Э.С.* Преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина // Уголовное право России. Часть Особенная: учебник для вузов. М., 2005. С. 137.

телефонных переговоров, почтовых, телеграфных или иных сообщений» (ст. 138); «Незаконный обор специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации» (ст. 138[1]); «Нарушение неприкосновенности жилища» (ст. 139); «Отказ в предоставлении гражданину информации» (ст. 140); «Воспрепятствование осуществление избирательных прав ил работе избирательных комиссий» (ст. 141); «Нарушение порядка финансирования избирательной компании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума» (ст. 141[1]); «Фальсификация избирательных документов, документов референдума» (ст. 142); «Фальсификация итогов голосования» (ст. 142[1]); «Нарушение требований охраны труда» (ст. 143); «Воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов» (ст. 144); «Необоснованный отказ в приеме на работу или необоснованное увольнение беременной женщины или женщины имеющей детей в возрасте до трех лет» (ст. 145); «Невыплата заработанной платы, пенсий, стипендий, пособий и иных выплат» (ст. 145[1]); «Нарушение авторских и смежных прав» (ст. 146); «Нарушение изобретательских и патентных прав» (ст. 147); «Нарушение права на свободу совести и вероисповедований» (ст. 148); «Воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них» (ст. 149). Таким образом, объектом уголовно-правовой охраны выступают права и свободы, касающиеся различных аспектов жизнедеятельности человека и гражданина: равноправие граждан, право на безопасные условия труда, свободу выборов во все представительные органы, политические права и свободы, социально-экономические права и свободы, личные права и свободы, то есть консолидированная группа общественных отношений, обеспечивающих нормальную жизнедеятельность личности.

Всеобщая декларация прав человека (п. 3 ст. 16), Международный пакт о гражданских и политических правах (ч. 1 ст. 23)[1] закрепляют важное положение, согласно которому семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства. В частности, в п. 1 ст. 24 Международного пакта о гражданских и политических правах указывается, что каждый ребенок без всякой дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, национального и социального происхождения, имущественного положения или рождения имеет право на такие меры

[1] Права человека. Сборник универсальных и региональных международных документов. М., 1990. С. 31, 55.

защиты, которые требуются в его положении как малолетнего со стороны его семьи, общества и государства[1].

Декларация о правах ребенка от 20 ноября 1985 года провозглашает следующие принципы: ребенку законом и другими средствами должна быть обеспечена социальная защита и представлены возможности и благоприятные условия, которые позволили бы ему развиваться физически, умственно, нравственно, духовно и в социальном отношении здоровым и нормальным путем и в условиях свободы и достоинства[2].

Конституция Российской Федерации в ч. 2 ст. 38 устанавливает, что материнство и детство, семья находятся под защитой государства. В развитии сформулированного конституционного положения в ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» закрепляется положение о всемерной государственной поддержке семьи в целях обеспечения полноценного воспитания детей, защиты их прав, подготовки их к нормальной жизни в обществе.

Глава 20 УК РФ представляет собой консолидированную группу уголовно-правовых норм, направленных на защиту материнства, детства, семьи, несовершеннолетних. Законодатель в данную главу включил семь статей об ответственности за преступления посягающие на семью и несовершеннолетних: «Вовлечение несовершеннолетнего в совершение преступления» (ст. 150); «Вовлечение несовершеннолетнего в совершение антиобщественных действий» (ст. 151); «Розничная продажа несовершеннолетним алкогольной продукции» (ст. 151[1]); «Подмена ребенка» (ст. 153); «Незаконное усыновление (удочерение)» (ст. 154); «Разглашение тайны усыновления (удочерения)» (ст. 155); «Неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего» (ст. 156); «Злостное уклонение от уплаты средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей» (ст. 157)[3].

Необходимость отнесения составов преступлений, касающихся вовлечения несовершеннолетних в преступную и иную антиобщественную деятельность, к преступлениям против личности давно рассматривалась учеными в теории отечественного уголовного права. Уголовный кодекс РФ 1996 г. устранил разночтения в понимании объектов преступлений главы 20 «Преступления против семьи и несовершеннолетних». Включение норм о вовлечении несовершеннолетних в совершение

---

1 Там же. С. 55.

2 СССР и международное сотрудничество в области прав человека. Документы и материалы. М., 1989. С. 425.

3 Статья 152 УК РФ утратила силу. Федеральный закон от 8 декабря 2003 года № 163 ФЗ // СЗ Российской Федерации. 2003. № 50. Ст. 4848.

преступления, равно как и в совершение антиобщественных действий, в главу о преступлениях против семьи и несовершеннолетних свидетельствует о том, что законодатель уделяет особое внимание нормальному нравственному и физическому развитию несовершеннолетних.

Вывод: Противодействию преступлениям против личности законодатель придает особое значение. Определяя личность как одну из значимых социальных ценностей, он обеспечивает ее защиту с помощью системы правовых, организационных, нравственных мер, позволяющих утвердить в обществе глубокое уважение к личности, ее правам и свободам. Об этом свидетельствует уголовно-правовая охрана жизни и здоровья, свободы, чести и достоинства личности, половой неприкосновенности и половой свободы, конституционных прав и свобод человека и гражданина, семьи и несовершеннолетних. Таким образом, российский законодатель подтвердил свою приверженность общепризнанным принципам и нормам международного права и неукоснительное соблюдение конституционных положений, провозгласивших человека высшей ценностью. Вышеназванные положения о правах человека и гражданина определили задачи российского уголовного законодательства и содержание конкретных запретов, включенных в уголовно-правовые нормы.

ВЕРХОВЕНСТВО ЗАКОНА – ОДНА ИЗ ГЛАВНЫХ ЗАДАЧ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ[1]

Мамедов Э.Б., судья Конституционного Суда Азербайджанской Республики, находящийся в отставке, вице-президент Международной ассоциации по судебному администрированию, доктор философии юридических наук (Баку, Азербайджан)

Аннотация

В статье анализируется роль и место законности в системе государственного управления в современных условиях. Показано тесная связь между эффективной деятельности правительства и фактическим осуществлением этого принципа.

Ключевые слова: законность, принципы, факторы и субфакторы правопорядка, правительство, исполнительная власть

Abstract

This article analyzes the role and place of the rule of law in the public administration system in contemporary conditions. It reveals the close collaboration between the efficient functioning of the government and the actual implementation of this principle.

Keywords: the rule of law, principles, factors and subfactors of the rule of law, public administration

Введение

Управление государством затрагивает различные институциональные и неинституциональные процессы в системе государственного

[1] Статья доработана после публикации в The Caucasus & Globalization, Journal of Social, Political and Economic Studies, Volume 8, Issue 3–4, 2014, p. 15–24, CA&CC Press, Sweden.

управления и осуществляется с помощью различных политико-административных, ценностно-идеологических, правовых и иных механизмов, в том числе с использованием многообразных методов формирования, принятия и реализации государственных стратегий, программ, планов, а также политико-правовых и кадровых решений.

Со второй половины XX века и начала XXI века происходят кардинальные преобразования в сфере государственного управления[1], которое рассматривается как деятельность органов государственной власти и их должностных лиц по практическому воплощению выработанного на основе соответствующих процедур политического курса[2].

Эти преобразования не только обогатили представления о его сущности, но и значительно изменили сами функции органов государственного управления. Так, в одних странах (например, в странах социалистической ориентации) сужены, а в других (в том числе в развитых странах), наоборот, активизированы функции планирования, материально-технического снабжения, социального обеспечения и т. д. Повсеместно раскрываются все новые подходы к функциям, относящимся не только к поддержанию и укреплению рыночной экономики, но и осуществлению антимонопольных мероприятий, функциям, связанным с появлением безработицы, разгосударствлением предприятий и учреждений в различных сферах и др.

Государственное регулирование стало сегодня ключевой функцией государственного управления в общественно-политической, экономической и социально-культурной сферах, превратившись в юридическую реальность в современном государстве. Его главные инструменты – налоги, стандарты, государственные заказы, таможенные тарифы и пошлины, а также государственные контракты (договоры), государственная регистрация, государственное лицензирование, приватизация, процедуры несостоятельности (банкротства) предприятий и т. д.

Содержание и механизм осуществления государственного регулирования включает: 1) принятие правовых норм (установление общих правил); 2) оперативную корректировку правовых норм в соответствии с реальными задачами, которые надлежит решать управлению; 3) координацию и общее руководство деятельностью органов государственного управления и др. по обеспечению соблюдения установленных правил поведения со стороны всех физических и юридических лиц; 4) контроль за исполнением правовых норм, регулирующих те или иные отношения; 5) государственную защиту прав и законных интересов

[1] По-английски – *public administration.*

[2] По-английски – *public policy.*

участников общественных отношений, урегулированных соответствующими правовыми нормами (правилами).

Государственное управление в современных условиях немыслимо без активного использования различных форм правового регулирования общественно-правовых отношений, роль которых выполняют законы и подзаконные акты, а также судебные акты.

Однако сегодня важно не только принимать правильные и не противоречащие друг другу законы и другие подзаконные акты, но и обеспечивать их строгое соблюдение и неукоснительное исполнение со стороны всех физических и юридических лиц в обществе.

Поэтому верховенство закона является одной из главных задач управления государством, так же как и наилучшее воплощение воли народа, надлежащее обеспечение эффективности, экономичности и результативности функционирования органов государственной власти.

Сущность, принципы и факторы, определяющие верховенство закона

Верховенство закона традиционно понимается как главенство закона в системе нормативно-правовых актов.

Законы, будучи нормативно-правовыми актами, не только регулируют общественно-правовые отношения, устанавливают общеобязательные правила поведения и обеспечиваются мерами государственного принуждения, но и обладают высшей юридической силой. Все другие нормативно-правовые акты должны соответствовать и не противоречить законам.

Поскольку Конституция устанавливает важнейшие фундаментальные положения, касающиеся сущности, целей и условий функционирования государства в политической, экономической и социальной сферах, а также основы правоотношений между государством, обществом и личностью, она является главным законом и все остальные законы и другие подзаконные (нормативно-правовые) акты должны соответствовать Конституции.

В современных правовых системах существует строгая юридическая иерархия, в связи с чем законы должны соответствовать и подчиняться конституции, подзаконные нормативно-правовые акты – конституции и законам, а правоприменительные акты – конституции, законам и подзаконным нормативно-правовым актам[1].

Поэтому верховенство закона и действующая в соответствии с ней строгая юридическая иерархия создает прочный режим правовой

[1] Когда говорят о соответствии одного правового акта другому, обладающему большей юридической силой, имеют в виду не только содержание правового акта, но и деятельность по его созданию.

законности, утверждая в то же время справедливый правопорядок, и обеспечивает правовую стабильность в государстве и обществе.

Стремительное развитие правовых взглядов в последние десятилетия привело к тому, что верховенство закона стало восприниматься значительно шире его первоначального традиционного понимания. Сегодня верховенство закона одновременно выступает и как один из атрибутов правового государства, и как самостоятельная правовая доктрина, которая одновременно превратилась в мощное средство защиты прав и свобод человека.

Очевидно, что принятие верховенства закона только в том смысле, что закон имеет высшую юридическую силу и подзаконные акты (нормативно-правовые, в том числе ведомственные) не должны ему противоречить или стоять над ним, не может быть основанием для признания такого государства правовым, т.к. принимаемые и применяемые законы могут быть неправовыми и несправедливыми. Поэтому очень важно верховенство закона понимать и с точки зрения правового государства, в котором господство права преобладает над государством.

Однако правовое государство связано и ограничено не только законом, но и правом в целом. Вся его правотворческая и правоприменительная деятельность должна основываться на правовых требованиях, не выходить за рамки права и не противоречить праву. При этом законы должны не только основываться на праве и не противоречить праву (т. е. законы должны быть не только правовыми), но и приниматься не иначе как со стороны уполномоченных на это органов (т. е. органов законодательной власти), а также приниматься этими органами по строго установленной в соответствии с конституцией процедуре.

Кроме того, согласно доктрине верховенства закона никто не должен быть выше закона, все должны быть равны перед ним, никто не может быть наказан иначе как за нарушение закона и только в установленном законом порядке. Закон должен действовать в полной мере без какого-либо ограничения в пространстве (на всей территории страны), во времени и по кругу лиц и распространяться в равной степени на всех субъектов правоотношений (без всякой исключительности).

Хотя термин «верховенство закона» и начал использоваться в Англии в начале XVII века[1], но сама концепция появилась намного раньше и она не всегда была связана с идеями демократии в современном смысле[2]. Благодаря в первую очередь именно англосаксонской

[1] В Петиции Якову I со стороны Палаты общин в 1610 году, а до этого эта идея прозвучала в решении Суда общих тяжб под председательством Эдварда Кока, хотя сам король считал подобный взгляд на свою власть «изменой».

[2] Например, Аристотель утверждал, что «закон должен править», а Цицерон говорил:

правовой традиции начиная с в XVIII в. утвердилось понимание того, что свобода действий лиц, наделенных властью, должна иметь правовые ограничения[1]. Несмотря на некоторые различия (в основном в правовых обычаях и их истории), идеи о верховенстве закона во многом близки к развивавшимся в романо-германской правовой философии идеям о правовом государстве[2].

В современных правовых системах верховенство закона определяют следующие принципы:

1) органы государственной власти[3] и представляющие их должностные лица и агенты, а также все иные лица должны нести ответственность перед законом;

2) законы должны быть ясными, полностью и вовремя оглашенными и стабильными, применяться в равной мере ко всем членам общества, защищать основные права и свободы всех людей, в том числе их безопасность и имущество;

3) процесс принятия, введения в силу и исполнения законов должен быть доступным, справедливым и эффективным;

4) правосудие должно осуществляться своевременно достаточным количеством компетентных, нравственных, независимых и беспристрастных представителей, которые имеют необходимые ресурсы и отражают состав общества, которому они служат.

Как видно из указанных выше принципов, верховенство закона исключает для органов власти или должностных лиц возможность быть выше закона, иметь чрезмерно широкие полномочия и тем самым осуществлять самодеятельность и произвол. Эти принципы также требуют, чтобы законы были надлежаще принятыми, опубликованными, стабильными и предсказуемыми в своем применении. При этом система правосудия должна быть доступной и независимой от других ветвей власти, а судьи должны быть беспристрастными и выносить решения только на основании фактов и законов.

Сегодня выделяются две основные концепции верховенства закона – формальная и содержательная. Первая не касается справедливости

«Все мы – рабы законов». Закон абсолютизировали древнекитайские «легисты» – приверженцы школы фацзя, хотя они и полагали, что закон должен был быть не средством народа обуздывать властителей, а скорее средством для властителей управлять народом. Но уже в XIII веке Фома Аквинский утверждал, что именно верховенство закона представляет собой установленный Богом «естественный порядок».

[1] Весьма характерно для взглядов Джона Локка, Сэмюэля Джонсона, Томаса Пейна, Джона Адамса.

[2] По-немецки – Rechtsstaat, по-французски – État de droit.

[3] Часто объединяются под термином «правительство».

самих норм, а затрагивает процедурные атрибуты, которые должна иметь правовая система (это отделяет эффективность и предсказуемость работы системы от этических вопросов о ее ответственности за результат). Другая концепция (ее различные трактовки) выдвигает требования к содержанию законов и включает фундаментальные права и свободы человека, которые вытекают из принципов законности, морали и справедливости[1].

На основании указанных выше четырех универсальных принципов в современных правовых системах выделяют основные факторы, определяющие наличие верховенства закона[2], которые мы поочередно рассмотрим ниже.

Ограничение правительственных полномочий является одним из важнейшим факторов верховенства закона в государстве и обществе. Для ограничения правительственных полномочий в современных правовых системах используются различные конституционные и институциональные формы сдержек и противовесов, призванные ограничить досягаемость чрезмерной правительственной (исполнительной) власти и подвергнуть ее юридическим ограничениям.

Давно уже принято, что государственная власть должна быть разделена с гарантией того, что ни один орган власти не будет иметь практическую возможность осуществлять всю власть, а правительство, его должностные лица и агенты в случае правонарушений будут нести ответственность в соответствии с законом.

Субфакторами, указывающими на ограниченность правительственных полномочий по смыслу верховенства закона, выступают такие обстоятельства, как:

1) правительственные полномочия определяются в основном законе – Конституции;

2) эти полномочия эффективно ограничиваются органами законодательной и судебной власти, а также независимыми ревизией и обзором (включая исследование, анализ, экспертизу, оценку, а также расследование и дознание);

3) правительственные полномочия подвергаются неправительственным проверкам со стороны независимых экспертов;

---

[1] Чтобы не путать формальную трактовку с содержательной, Парламентская ассамблея Совета Европы рекомендует для первой использовать термин «верховенство закона», а для второй – «верховенство права».

[2] На основе исследования этих факторов международная организация World Justice Project ежегодно публикует индекс верховенства закона по 99 странам мира.

4) переход власти подчиняется закону и осуществляется мирно, в соответствии с требованиями и процедурами, предусмотренными законом).

Открытое правительство в последние годы стало важнейшим фактором признания верховенства закона в государстве и обществе.

Открытое правительство предполагает наличие системы механизмов и принципов, обеспечивающих эффективное взаимодействие власти и общества, качество и сбалансированность принимаемых решений органов государственного управления, а также вовлечение гражданского общества и бизнеса в принятие таких решений.

Особое значение имеет доступность органов власти для граждан, участие представителей общественности в правительственных делах, а также взаимодействие и сотрудничество между органами власти и гражданами.

Основными составляющими открытого правительств являются: освещенность и понятность действий органов власти; предоставление ими открытых данных; обеспечение прозрачности и подотчетности государственных расходов, закупок и инвестиций; реализация эффективной системы общественного контроля.

Таким образом, открытое правительство расширяет возможности граждан выразить свою озабоченность и требовать подотчетности от своих правительств.

Важнейшими признаками открытости правительства являются: 1) публикация и доступность законов и других нормативно-правовых актов; 2) стабильность законов и других нормативно-правовых актов; 3) наличие обеспеченного права на обращение в правительство и участие общественности в его делах; 4) предоставление официальной информации по запросу.

Открытое правительство гораздо более широкое понятие, чем его прозрачность, и включает в себя такие субфакторы, как:

1) наличие ясных и своевременно оглашенных законов и других нормативно-правовых актов;

2) стабильность законов и других нормативно-правовых актов;

3) доступность для общественности официальных проектов законов и постановлений до их принятия;

4) наличие административного судопроизводства, открытого для участия общественности;

5) доступность официальной информации.

Соблюдение основных прав и свобод человека является важнейшим фактором верховенства закона в государстве и обществе. Система

позитивного права[1], которая не обеспечивает соблюдение основных прав и свобод человека, установленных в соответствии с международным правом, может быть в лучшем случае «правлением закона».

Отсутствие прав и свобод может быть не только большим ударом для какого-то конкретного лица, но и вызвать противостояние и беспорядки в обществе, которые, в свою очередь, неизбежно влекут за собой появление и разрастание в государстве социальных, экономических или даже политических конфликтов.

Концепцию прав и свобод человека некоторые специалисты формулируют просто и лаконично: 1) каждая власть ограничена законом; 2) каждый человек имеет свой автономный мир, в который не может вмешиваться никто, в том числе и власть; 3) каждый человек законными средствами может защищать этот свой мир, предъявляя претензии, в том числе и к государству.

Сегодня в цивилизованном мире уважение к правам и свободам человека воспринимается как начальное условие постоянного мира и устойчивого развития. Государства считают своим долгом брать на себя международные обязательства о признании и обеспечении прав и свобод человека.

Верховенство закона в правовом государстве и законопослушном обществе должно гарантировать соблюдение как минимум тех прав и свобод, которые предусмотрены во Всеобщей декларации прав человека, включая: 1) право на равное обращение; 2) право не подвергаться дискриминации; 3) право на жизнь; 4) право на личную неприкосновенность; 5) право на надлежащую правовую процедуру закона; 6) свободу мнений и их выражения; 7) свободу религии и вероисповедания; 8) свободу личной (частной) жизни; 9) свободу собраний и ассоциаций; 10) основные права трудящихся.

Для признания эффективности гарантии основных прав и свобод человека с точки зрения верховенства закона используется большое число переменных показателей, объединенных в следующие субфакторы:

1) наличие одинакового режима и отсутствие дискриминации;

---

[1] Официально признанное право, действующее в пределах границ государства и получившие закрепление в законодательстве, то есть это право, выраженное в законодательстве. Позитивное право исходит главным образом от государства, его властных структур: оно сконструировано по образу и подобию государства, отражает интересы и волю тех групп и слоев общества, которые оно преимущественно представляет и охраняет; позитивное право имеет официально-документальную форму выражения, воплощается в законах, иных нормативных правовых актах; позитивное право – это право, сведенное исключительно к закону.

2) реальное обеспечение права на жизнь и безопасность человека;

3) соблюдение надлежащей правовой процедуры;

4) соблюдение прав всех лиц при осуществлении административного процесса или уголовного преследования;

5) полное обеспечение свободы мнений, свободы слова, свободы религии и вероисповедания, свободы частной жизни от произвольного вмешательства;

6) реальное соблюдение фундаментальных прав трудящихся.

Отсутствие коррупции[1] как один из особо значимых факторов верховенства закона в государстве и обществе заключается в таком положении, при котором должностные лица не могут безнаказанно злоупотреблять своей властью и выполняют свои обязанности строго по закону.

Коррупция сегодня условно определяется как использование государственной власти в целях личной выгоды и рассматривается как опасное и значительное препятствие на пути экономического развития и стабильности государства, а равно торжества прогресса и справедливости в государстве и обществе.

Коррупции могут быть подвержены должностные лица, которые обладают дискреционной властью над распределением не принадлежащих им ресурсов. Главным их стимулом является возможность получения экономической прибыли (ренты), связанной с использованием властных полномочий, а главным сдерживающим фактором – риск разоблачения и наказания.

Формы коррупции могут варьироваться, но, как правило, включают в себя злоупотребление служебным положением, превышение власти, ненадлежащее исполнение своих полномочий, взяточничество, вымогательство, неправомерное влияние на государственные или частные интересы, незаконное присвоение государственных средств или других ресурсов и др.

С точки зрения верховенства закона особенно важно отсутствие коррупции среди чиновников, депутатов, судей, сотрудников правоохранительных органов, полицейских и военнослужащих, поскольку это опасное явление не просто подрывает доверие к правительству, правосудию или обороноспособности страны, но и приводит к уменьшению национального богатства и снижению уровня жизни населения.

Коррупция мешает бизнесу, влечет за собой сокращение объема денежных средств необходимых для развития экономики и проведения социальных программ, создает условия для того, чтобы люди,

[1] От латинского *corrumpere* – растлевать, *corruptio* – подкуп, порча. Сегодня коррупцией называют подкуп и продажность должностных лиц.

у которых есть деньги и связи, могли изменять законы и другие акты в своих интересах.

Хотя гарантии быстрой полной победы над коррупцией никто дать не может, из опыта стран с ее низким уровнем (например, Сингапур, Гонконг, Швеция и др.) можно показать основные нижеследующие субфакторы успеха борьбы с коррупцией:

1) создание эффективной системы государственного управления, роспуск коррумпированных органов управления, упрощение бюрократических процедур с целью обеспечения свободы предпринимательства и равных условий для ведения бизнеса, введение конкуренции в предоставлении государственных услуг (включая дублирование функций различных органов управления);

2) прозрачность органов государственной власти и открытость ведомственных систем, открытый доступ и свободное обсуждение всех ведомственных операций и документов, в том числе связанных с проведением тендеров, выдачей лицензий и сертификатов, заключением госконтрактов и пр. (с условием соблюдения уровня доступа для сохранения государственной, военной или коммерческой тайны);

3) пересмотр (отмена или изменение) неконституционных (потенциально коррупционных) нормативно-правовых норм, которые нарушают права и свободы человека и гражданина, закрепленные в Конституции;

4) введение в законодательство экономических санкций за дачу взятки или отказ от участия в антикоррупционных расследованиях, ужесточение уголовного законодательства за проявление коррупции, строгое следование принципам равенства всех перед законом и неотвратимости наказания;

5) подготовка квалифицированных административных кадров, высокое материальное и социальное обеспечение чиновников (включая хорошую зарплату, качественное медицинское обслуживание, беспроцентные кредиты для покупки недвижимости, большая пенсия и пр.), использование экономических механизмов увеличения доходов должностных лиц без нарушения правил и законов;

6) установление жестких стандартов исполнения своих обязанностей, а также высоких этических стандартов для чиновников, строгий надзор за исполнением этих стандартов на каждом уровне бюрократического аппарата, предоставление регулярных отчетов со стороны всех госслужащих о своих доходах и расходах, минимизация условий, создающих возможность осуществления коррупционных действий;

7) поддержание независимости судов от органов законодательной и исполнительной власти, а также невмешательство

представителей этих властей в работу судов и следственно-прокурорских органов, а также повышение эффективности деятельности судебно-правовой системы в целом;

8) совершенствование избирательного процесса с целью стимулирования избирателя голосовать за того или иного кандидата не только по идеологическим причинам, но и учитывая его возможность подверженности коррупции;

9) защита свободы слова и средств массовой информации как эффективных инструментов борьбы с коррупцией;

10) постоянное, лаконичное и доходчивое разъяснение гражданам их прав и обязанностей, тщательное расследование жалоб граждан на коррупцию и ненадлежащее исполнение обязанностей со стороны госслужащих с требованием возмещения убытков.

Ротация (перемещение) кадров в последние годы также признается одним из существенных факторов обеспечения верховенства закона в деятельности органов государственного управления.

Без ротации кадров деятельность органов государственного управления становится неэффективной, т.к. подолгу работающие на одном месте чиновники «не замечают» нужды и запросы людей, вступают в противоправные связи и близкие отношения с различными получателями государственных услуг. Это нередко приводит к предвзятости и необъективности в их деятельности, особенно при принятии административных решений.

Ротация кадров – важный и действенный инструмент противодействия негативным явлениям, в том числе коррупции и других злоупотреблений служебным положением. Ее основными задачами являются не только обеспечение законности в сфере деятельности органов власти или проведение антикоррупционной политики, но и поддержание надлежащего уровня кадрового потенциала административного аппарата, совершенствование кадровой технологии и изучение опыта ее применения, а также постоянный процесс развития кадрового состава.

Ротация кадров помогает повышать эффективность и совершенствовать стиль деятельности органов власти, налаживать обмен знаниями и опытом работы в области государственного управления, улучшать уровень профессионализма должностных лиц, продвигать перспективных специалистов, стимулировать государственных служащих к постоянной учебе, оживлять работу и поддержать здоровые отношения в коллективе, продвигать по служебной лестнице молодые кадры, быстрее помогать им познавать особенности работы на различных уровнях государственного управления и приобретать необходимые навыки

и опыт административной работы, а также своевременно выдвигать наиболее компетентных и честных чиновников.

Можно выделить следующие субфакторы ротации кадров органов государственного управления:

1) правомерное, последовательное перемещение чиновников на новые (другие) рабочие места с использованием различных систем переводов на основе оценки их труда за прошлый период на основе принципов законности, открытости, служебной необходимости, профессионализма и социальной справедливости;

2) регулярная смена госслужащими занимаемых должностей, включающая поочередное пребывание в различных должностях, изменения в профессиональных обязанностях, освоение смежных профессий, выполнение новых функций, ознакомление с различными задачами, освоение специфики и технологий принятия различных управленческих решений;

3) развитие профессиональных и личностных знаний, навыков, умений, возможностей сотрудника при работе в иной должности или в другом государственном органе, реализация служебно-делового предназначения работника, повышение профессионализма государственных служащих;

4) упорядочение структуры должностей государственной гражданской службы; управление распределением знаний в структурных подразделениях государственных органов, эффективное и рациональное использование кадрового потенциала органов государственной власти и управления;

5) оптимизация взаимодействия государственных органов, уменьшение дисфункциональных отклонений в деятельности сотрудников государственного аппарата; улучшение качества проводимой кадровой политики, рост эффективности функционирования государственной службы.

Общественный порядок и безопасность является одним из значимых факторов верховенства закона в государстве и обществе. Их обеспечение признается фундаментальной функцией государства, главной целью которой является создание благоприятных условий для нормального сосуществования, труда и отдыха граждан, уважения их чести, человеческого достоинства, имущества и общественной нравственности.

Установление и поддержание общественного порядка и безопасности предполагает принятие необходимых мер с тем, чтобы все действия, поступки и поведение граждан в местах их общения при

удовлетворении материальных и духовных потребностей, а также во время отдыха не выходили за пределы норм права, морали или социальных норм.

Государство должно также эффективно предотвращать всякого рода преступления и насилие, в том числе политическое насилие и самосуд. Насилие не только ранит общество, оно не дает возможности достижения таких целей, как осуществление основных прав и свобод человека, а также обеспечение доступа к существующим возможностям и правосудию. Если не применяются юридические правила, насилие в экстремальных ситуациях может стать нормой.

Показателями нормального положения дел в государстве в этом направлении выступают такие аспекты, как:

1) отсутствие преступления;

2) отсутствие гражданского конфликта, включая терроризм и вооруженный конфликт;

3) отсутствие насилия как социально приемлемого средства для устранения личных обид.

Основными субфакторами обеспечения порядка и безопасности в государстве и обществе и одновременно показателями уровня деятельности органов государственной власти в этом направлении признаются следующие обстоятельства:

1) преступление находится под эффективным контролем;

2) гражданский конфликт фактически ограничен;

3) люди не прибегают к насилию для устранения личных обид.

Обеспечение соблюдения правовых норм как важный фактор верховенства закона в государстве и обществе предполагает, что власти не только утверждают правила нормативно-правового регулирования (принимают законы и другие нормативно-правовых акты), но и реально обеспечивают своевременное и надлежащее их исполнение.

Обеспечение соблюдения правовых норм тесно связано с законностью, которое можно рассматривать как состояние жизни общества, в котором существует качественное, непротиворечивое законодательство, принятые нормы права уважаются и исполняются органами всех ветвей власти, а также должностными лицами, организациями и гражданами.

Законность – важнейшее проявление демократии и главный принцип правового государства. Важнейшим условием законности является точное, неуклонное его соблюдение не только в ходе исполнения правовых норм, но и при подготовке и принятии правовых норм.

Государственное обеспечение соблюдения правовых норм с точки зрения верховенства закона в государстве и обществе сегодня укрепилось как широко распространенный метод достижения правомерного поведения членов общества. Надлежащее государственное принуждение к соблюдению правовых норм помогает выявить реальные масштабы ответственности за халатность и злоупотребление со стороны должностных лиц, преследующих свои собственные интересы.

Целью заботы государства о соблюдении установленных им правил нормативно-правового регулирования является добиться эффективного правоприменения без неправомерного государственного или частного вмешательства путем своевременного производства регулирующих процедур, что позволяет одновременно утверждать в обществе уважение к надлежащей правовой процедуре.

Верховенство закона в государстве и обществе с точки зрения обеспечения соблюдения правовых норм означает наличие таких субфакторов, как:

1) законы и другие нормативно-правовые акты принимаются, а также эффективно применяются и реализуются в жизни без предосудительного влияния;

2) административные процедуры производятся без необоснованных задержек;

3) в административном судопроизводстве соблюдаются надлежащие правовые процедуры;

4) власти не проводят конфискацию без справедливой (адекватной) компенсации.

Эффективная система гражданского правосудия является еще одним существенным фактором верховенства закона в государстве и обществе. Такая система включает в себя возможность урегулирования споров правовым способом и получения средств правовой защиты в соответствии с основными правами и свободами человека в рамках официальных институтов гражданского правосудия. Это обстоятельство позволяет простым людям мирно и эффективно разрешать свои обиды, а не прибегать к насилию или самопомощи.

Эффективная система гражданского правосудия требует, чтобы судебные учреждения были доступны, эффективны, беспристрастны, компетентны и культурны.

Доступность правосудия включает в себя общую информированность о всех имеющихся средствах правового урегулирования, доступность и допустимость юридической консультации и юридического

представительства, а также отсутствие чрезмерных или необоснованных сборов и препятствий.

Беспристрастность правосудия указывает на отсутствие произвольных различий, таких как социально-экономический статус, а также решений, которые свободны от неправомерного влияния со стороны государственных должностных лиц, политических, экономических или частных интересов.

В государстве и обществе с верховенством закона очень важно с условием предоставления эффективного доступа к правосудию использовать альтернативные механизмы разрешения гражданских споров, воздерживаясь от принуждения людей, которые не согласились на это.

Эффективность гражданского правосудия с точки зрения верховенства закона характеризуют такие субфакторы, как:

1) правосудие доступно людям как физически, так и материально;

2) правосудие свободно от какой-либо дискриминации, коррупции, влияния правительства и необоснованных задержек;

3) правосудие осуществляется эффективно, беспристрастно, с использованием законной процедуры.

Эффективная система уголовного правосудия, являясь одним из ключевых факторов верховенства закона в государстве и обществе, представляет собой естественный механизм для рассмотрения жалоб потерпевших и принятия мер в отношении лиц, совершивших преступления, что также предполагает разрешение конфликтов правовым способом с обеспечением всех лиц средствами правовой защиты.

Надлежащее функционирование уголовного правосудия позволяет не только раскрывать совершенные преступные деяния, разоблачать и наказывать преступников, но и не допускать осуждение невиновных, снимать напряжение в обществе и так же, как в случае с гражданским правосудием, мирно и эффективно разрешать возникающие конфликты без применения насилия сторон.

С точки зрения верховенства закона система уголовного правосудия должна быть способна к эффективному предварительному расследованию и судебному рассмотрению уголовных преступлений в разумные сроки с гарантией защиты прав подозреваемых и жертв преступлений на основе законной процедуры, беспристрастности и без неправомерного влияния.

Субфакторами верховенства закона в уголовном правосудии являются:

1) доступность, своевременность и компетентность уголовного преследования и судопроизводства;

2) отсутствие коррупции в уголовно-правовой системе;

3) бесплатность уголовного преследования и судопроизводства;

4) осуществление уголовно-правовых действий и процедур независимо, без всякого давления извне и без ненадлежащего влияния правительства;

5) эффективность уголовно-исправительной системы.

Неофициальная юстиция с некоторых пор стала также рассматриваться как один из факторов верховенства закона в государстве и обществе. Это предполагает признание роль традиционных или «неформальных» правовых систем, в том числе традиционных, племенных и религиозных судов, а также систем на базе общин по разрешению возникающих между людьми определенных споров. Эти системы часто играют большую роль в тех культурах, где формальные правовые институты не в состоянии обеспечить эффективные средства правовой защиты для широких слоев населения или когда официальные институты воспринимаются как чужеродные, коррумпированные и неэффективные.

Вот почему существенным фактором верховенства закона признается и наличие различных форм неформальной юстиции при условии их эффективного функционирования на основе тех же стандартов, которые приняты для работы официальных органов судебно-правовой системы (разрешение споров в соответствии с законом, отсутствие неправомерного влияния извне, беспристрастность, обеспечение равноправия сторон, своевременность, справедливость и т. д.).

Заключение

Верховенство закона является исключительно важным элементом формирования государственного управления на основе права. Оно имеет принципиальное значение для поступательного развития государства и общества, а в последние годы становится своеобразным показателем отношения государства к соответствующим правовым ценностям и зрелости общества.

Говоря об обществе и его роли в обеспечении верховенства закона, нельзя забывать, что важнейшей и главной задачей любого демократического государства является обеспечение конституционных прав и свобод граждан, среди которых имеется право участвовать в управлении государством посредством реализации принципа народовластия.

Поскольку любая бесконтрольная власть может функционировать нерационально, подвергаться коррупции, злоупотреблять своими полномочиями или инструментами их осуществления, в демократических

странах принято, чтобы органы власти поддерживали обратную связь с обществом. Именно общество должно не только четко ставить задачу органам власти, в первую очередь органам государственного управления, но и следить за процессом ее реализации и оценивать итоги деятельности этих органов.

История свидетельствует, что злоупотребление властными полномочиями и преследование своих интересов в ущерб общественным – это давняя негативная тенденция, для своевременного выявления и преодоления которой требуется использование общественного контроля.

«Способность общества к контролю над властью – признак гражданского общества. Только контроль, приобретая правовые формы, способен подчинить власть праву, и только при условии существования гражданского общества государство оказывается "под правом", становится правовым»[1].

Общественный контроль позволяет контролировать власть на основе принципов прозрачности государственной власти и участия общества в ее работе, а также своевременно предупреждать, выявлять и устранять нарушения законности в деятельности органов власти, используя меры общественного воздействия.

Целью общественного контроля является соблюдение органами государственной власти прав, свобод и законных интересов граждан, а также профессиональное и эффективное исполнение этими органами своих полномочий в соответствии с потребностями и воле социума.

Наряду с различного рода неправительственными и некоммерческими организациями (политическими партиями, профессиональными союзами, молодежными и другими общественными организациями, органами общественной самодеятельности, трудовыми коллективами, а также общественными советами, палатами, комитетами при государственных органах) важную роль в осуществлении общественного контроля играют играют частные лица, волонтерские движения, общественные инициативы, голосования, обсуждения, петиции, экспертизы, а также журналистские расследования.

В ходе общественного контроля деятельность органов государственного управления изучается и анализируется на предмет: соблюдения нормативных предписаний; соответствия издаваемых правовых актов законам; целесообразности принятых управленческих решений; соблюдения установленных запретов и ограничений, служебной дисциплины, своевременного и качественного выполнения своих

[1] *Лучин В.О.* Конституционный строй России: основные политико-правовые характеристики // Право и политика. 2006. № 10. С. 27–31.

обязанностей; правильности подбора, расстановки, повышения квалификации кадрового состава государственных органов; рационального распределения и использования материальных, финансовых и иных ресурсов; соблюдения режима экономии.

Общественный контроль позволяет не только получать необходимую информацию о фактическом состоянии дел в различных органах государственного управления, реального исполнения ими положений закона, другого правового акта или общеобязательного предписания, но и практически наблюдать за устранением обнаруженных нарушений, недостатков и упущений.

Организованный и целенаправленный общественный контроль помогает цивилизованному разрешению возникающих проблем между гражданами и государством на основе взаимодействия и взаимной ответственности и служит непременным условием оптимизации контрольной деятельности в масштабах всего государства.

Режим верховенства закона является необходимым условием построения демократического правового государства и успешного проведения для этого необходимых политических, экономических и социальных реформ с целью модернизации национальной правовой системы и трансформации государственного управления в качественно новое состояние.

Верховенство закона служит не только установлению в стране правопорядка и правовой стабильности, но и делает государственное управление упорядоченным, прозрачным, менее подверженны злоупотреблениям со стороны чиновников. Это в свою очередь устраняет искусственные препоны на пути социально-экономического развития страны, стимулирует процесс создания общества всеобщего благоденствия, способствует активному продвижению нации к лучшему будущему.

ЦЕРКОВЬ И ГОСУДАРСТВО В ДЕЛЕ СОХРАНЕНИЯ ДРЕВНОСТЕЙ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (2-Я ПОЛОВИНА XIX – НАЧАЛО XX ВВ.): СОГЛАСИЕ И ПРОТИВОРЕЧИЯ

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

Аннотация

Статья посвящена охране древностей в Российской империи во второй половине XIX века. Сделан акцент на взаимодействии государства и церкви в деле охраны церковный древностей. Введены в научный оборот документы из фондов Российского государственного исторического архива. Проведены некоторые исторические аналогии современному «соработничеству» государства и церкви.

Ключевые слова: церковь, государство, сохранение древностей, Российская империя

Abstract

The article is devoted to the protection of antiquities in the Russian Empire in the second half of the nineteenth century. Attention is drawn to the interaction of Church and State in the conservation of ecclesiastical antiquities. Documents from the collections of the Russian state historical archive are borrowed. There are some historical analogies with modern collaboration of Church and State.

Keywords: church, state, antiquities' preservation, the Russian Empire

Одним из самых важных социально-культурных институтов в России традиционно является Церковь, прежде всего Русская православная церковь. В преамбуле Федерального закона от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объеди нениях» (ред. от 20.04.2015) говорится о признании Советом Федерации «особой роли православия в истории России, в становлении и развитии ее духовности и культуры»[1]. В соответствии с Конституцией Российская Федерация – светское государство (ст. 14). Взаимное невмешательство в дела друг друга между тем не разделяет и не противопоставляет Церковь и государство.

Церковь играла важную роль в обществе во все времена. Ее сотрудничество с государством охватывало различные сферы общественных отношений. В Основах социальной концепции Русской православной церкви (РПЦ), принятой в 2000 году Освященным Архиерейским Собором Русской православной церкви, содержатся основные положения ее учения по общественно значимым вопросам церковно-государственных отношений и отражена официальная позиция Московского патриархата в сфере взаимоотношений с государством и светским обществом. Среди прочих называются такие области сотрудничества Церкви и государства, как охрана, восстановление и развитие исторического

[1] СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

и культурного наследия, включая заботу об охране памятников истории и культуры; диалог с органами государственной власти любых ветвей и уровней по вопросам, значимым для Церкви и общества, в том числе в связи с выработкой соответствующих законов, подзаконных актов, распоряжений и решений и мн. др.[1]

Церковно-государственные отношения в деле сохранения церковных древностей имеют давние исторические корни. В Российской империи XIX века Русская православная церковь представляла обособленную часть в государственном устройстве. Союз церкви и государства имел немало внутренних противоречий. Церковь тяготилась сложившимся в XIX веке положением института, производного от государства, пытаясь отстоять свою независимость. Правительствующий Синод в XIX веке был высшим законосовещательным, административным и судебным учреждением по делам РПЦ. Между тем фактически роль этого органа управления в течение XIX века снижалась на фоне усиления позиции обер-прокурора в решении наиболее важных вопросов жизни государства и общества.

В XIX веке шел поиск оптимальной организационной структуры государственного церковного управления. В 1817 г. было создано Министерство духовных дел и народного просвещения путем объединения нескольких ведомств: Министерства народного просвещения, Главного управления духовных дел православного исповедания Святейшего Синода, Главного управления духовных дел иностранных исповеданий. Опыт интеграции светских и церковных учреждений не дал ожидаемых результатов, и в 1824 году министерство было расформировано, а функции ранее объединенных органов центрального управления с некоторыми изменениями восстановлены.

Огосударствление церковных институтов, двойственный статус Святейшего Синода (Св. Синод) как государственного учреждения, части государственного механизма Российской империи XIX века и в то же время высшей административной и судебной инстанции РПЦ принимались Русской православной церковью трудно. Это касалось и охраны памятников древностей. В Российской империи Русская православная церковь была одним из самых крупных собственников недвижимости, в том числе и памятников старины. Большая часть последних в дореволюционной России (4/5 памятников старины) имели культовую природу и принадлежали церкви, считаясь в определенном смысле святыней. Поэтому при подготовке актов, регулирующих порядок

[1] Основы социальной концепции Русской православной церкви / URL: http://www.radost-brest.com/libruary/poleznoe/osnovi_socialnoi_koncepcii.pdf

охраны древностей, происходило столкновение позиций государства, которое пыталось распространить свою юрисдикцию на церковные памятники, и духовенства.

В XIX – начале XX века при Св. Синоде большую роль играл синодальный обер-прокурор, имевший статус главноуправляющего особым ведомством. В этом качестве он представлял духовное ведомство в Государственном совете, в Совете Министров и в Правительствующем Сенате, вел дела по взаимодействию Св. Синода с министрами. «Св. Синод сносился с Правительствующим Сенатом непосредственно, в той форме, которая была установлена еще Петром Великим, именно «ведениями», с министрами и главноуправляющими отдельных ведомств через посредство синодального обер-прокурора; архиереям, консисториям и протопресвитерам посылал указы»[1]. Большая часть обращений от органов государственного управления направлялась обер-прокурору Св. Синода, который затем «сносился» с духовенством.

Вопросы охраны древностей были предметом особой заботы государства и общественности в России. Ко второй половине XIX века сложилась совокупность учреждений, ведавших охраной древностей, в том числе церковных. Разными вопросами охраны и сохранения памятников занимались министерства: императорского двора и уделов, военное, внутренних дел, народного просвещения и государственных имуществ. Только в МВД к концу XIX века из 21 учреждения центрального аппарата министерства отдельными вопросами охраны памятников занимались: Хозяйственный департамент; Департамент общих дел министерства; Технико-строительный комитет; Управление отдельным корпусом жандармов[2].

Кроме того, ко второй половине XIX века в России действовало много общественных организаций, научных обществ, занимавшихся исследованием памятников старины. Авторитетнейшим из них была созданная при Министерстве императорского двора Императорская археологическая комиссия. В то же время отсутствие единого законодательного акта создавало неудобства и усугубляло государственно-церковные противоречия в сфере охраны древностей. Необходимость

---

[1] *Суворов Н.С.* Учебник церковного права. М., 1908. 348 С. / Электронный ресурс: URL: http://sudru.ru/библиотека-юриста/классика-правовой-мысли/470244-суворов-н-с-учебник-церковного-правамосква-печатня-а-и-снегиревой-1908г-введение

[2] *Михеева И.В.* Правотворческая деятельность Министерства внутренних дел Российской империи по охране памятников истории и культуры в XIX – начале XX веков (историко-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 1999. С. 35–36.

выработки единых правил охраны памятников выразилась в создании в 1876 году специальной комиссии во главе с А.Б. Лобановым-Ростовским. В рамках ее работы обращалось внимание на неправильное применение к предметам древности и замечательным образцам старинного искусства общего правила, по которому церковная утварь, прослужившая известное число лет, превращалась за негодностью в лом и выбрасывалась. Под этим предлогом продавалось огромное количество древностей, церковные историко-художественные предметы[1].

Думается, объяснение этому можно найти в функциональности церковных предметов. Традиционному православному мировоззрению, в отличие от светского, несвойственно отношение к памятникам культа как «неприкосновенным» произведениям древнего искусства. Для христианина основным критерием ценности произведения всегда считалось его духовное предназначение. Храм, икона и пр. являются объектами поклонения лишь как носители, как образы святыни. Почести, воздаваемые предмету поклонения, относятся не к вещественной, а сущностной части. Все, что посвящается Богу, исполняется с особым тщанием, но с христианской точки зрения высшей ценностью объекта является то, что оно служит более высокой цели. И когда, по мнению церковных руководителей, средство (храм, например) перестает удостоверять требованиям основного предназначения, оно благословляется на реконструкцию, замену и т. п. Такой утилитарный подход не свидетельствует все же о пренебрежительном отношении православного духовенства к талантливым творениям, древним редкостям и т. д.

Дореволюционные исследователи церковного права указывали, что в «составе церковного имущества различались вещи, имевшие священный характер, как предназначенные к непосредственному служению целям церковного культа, и обыкновенные имущественные объекты, предназначенные к обеспечению существования и к покрытию расходов на материальные нужды церковных институтов»[2]. Это обуславливало несколько иное отношение к культовым предметам священнослужителей в отличие от светских исследователей.

Так, 27 мая 1887 года архиепископ Ростовский и Ярославский Ионофан сообщает обер-прокурору Св. Синода К.П. Победоносцеву о просьбе графини П.С. Уваровой помочь в организации выставки церковных древних предметов, а для этого собрать такие предметы «из всех церквей Ярославля и всего ухода». Желание графини архиепископ назвал «неудобоисполнимым», поскольку, по его мнению,

[1] Там же. С. 85–86.

[2] *Суворов Н.С.* Указ. соч.

«представление древних предметов не для поклонения, а для удовлетворения только любознательности может повести к оскорблению религиозного народного чувства»[1].

В русском праве классификации церковных предметов (имущества) была представлена только в Уложения о наказаниях 1845 г., чтобы точно определить разные виды святотатства и соответствующую этому преступлению степень ответственности. Говорилось о вещах для православной, римско-католической и армяно-григорианской церкви. Назывались священные, освященные через употребление при богослужении и неосвященные. Для Православной церкви священными признавались: потир, дискос, дарохранительница, лжица, копье (в Уложении 1903 г. внесена еще звездица), кресты, евангелия, образа, мощи, оклады и украшения к крестам, образам и мощам, антиминсы, покровы св. сосудов и одежды на престолах и жертвенниках. К освященным через употребление при богослужении относились купели и чаши для водоосвящения, ковши, кропила, одеяние на аналоях, ризы духовенства, кадила, паникадила и поставленные уже в них свечи (в уложение 1903 г. внесены еще подсвечники), лампады, богослужебные книги. Остальные вещи, хотя и находились в храмах (деньги, свечи, еще не поставленные к образам или в паникадила) характера святости не имели.

Когда та или иная вещь приходила в негодность, ее «утилизировали» по специальным правилам, не всегда признавая историко-культурную ценность вещи, не используемой в религиозной обрядовой службе из-за ветхости. В связи с этим Св. Синодом не раз издавались распоряжения относительно «охранения» церковных памятников древности. В них содержалось требование на любые, даже «малейшие исправления и возобновления» испрашивать разрешение Св. Синода, а также связываться с ближайшим к месту нахождения церкви или монастыря Археологическим или Историческим обществом (ст. 50 Устава духовных консисторий).

В соответствии с высочайше утвержденным определением Св. Синода от 11 октября 1853 года во всех церквях и монастырях должны были содержаться описи с точным описанием всех внутренних принадлежностей храмов, их ризниц и книгохранилищ, в том числе рукописей, грамот, древних актов и других документов, и всех предметов, которые не будучи богослужебными имеют историческое и археологическое значение. Причем запрещалось выдавать вещи и книги, внесенные в эту опись кому бы то ни было без разрешения Св. Синода или епархиального архиерея. Благочинные монастырей и церквей обязаны

[1] РГИА. Ф. 797. Оп. 54. Отд. I. Ст. 1. Д. 119. Л. 11 об.

были следить за их сохранностью, сличать с описью и «доносить начальству». Более того, Св. Синод указывал на необходимость «в случае усмотренной пользы, необходимости и возможности» передать принадлежащие церквям и монастырям предметы древности в существующие в самом духовном ведомстве древлехранилища (с разрешения Св. Синода и братии монастырей или причтов и прихожан церквей). Надо сказать, что нередкими были отступления от правил сохранения древностей настоятелями монастырей. Приходилось подтверждать обязательное и точное исполнение всех постановлений по охране имеющихся в церквях и монастырях предметов древностей, включая Высочайшие повеления относительно реставрации памятников древности[1].

Режим пользования, охраны и сохранения церковных древностей включал акты, издаваемые в порядке Верховного управления, циркуляры министерств, а также акты, издаваемые Св. Синодом самостоятельно. В РГИА хранятся документы, подтверждающие частые обращения российских и иностранных исследователей к обер-прокурору с просьбой разрешить выдать/выслать тот или иной документ из синодальных библиотек для научных исследований. Так, от имени Министерства народного просвещения 14 июля 1886 года испрашивалось разрешение «для кандидата историко-филологического факультета Императорского Казанского университета Николая Лихачева для работы над магистерской диссертацией на тему: "О разрядных книгах"» допустить его к занятиям в архиве и библиотеке Св. Синода[2]. В обращении обер-прокурору Св. Синода от 9 января 1887 года № 952 Министерство народного просвещения (МНП) просило прислать из Московской синодальной библиотеки в Императорскую публичную библиотеку рукописи Диона Хрисостома для работы по исследованию этих рукописей причисленному к МНП Адольфу Сонни[3]. Для профессора И.В. Явича «испрашивались» рукописи из Синодальной библиотеки в Москву для работы

---

[1] Определение Св. Синода от 10 октября – 16 ноября 1890 года № 1694 // Церковные ведомости. 1891. № 1. По кн.: Обзор деятельности ведомства православного исповедания за время царствования императора Александра III. СПб., 1901. С. 427; Определение Св. Синод от 21 сентября – 16 ноября 1887 года // Церковные ведомости. 1894. № 49. По кн.: Обзор деятельности ведомства православного исповедания... С. 428; Высочайшее повеление, объявленное Министром Юстиции от 11 марта 1889 года «О предоставлении Императорской Археологической Комиссии исключительного права и разрешения раскопок, с археологической целью, на землях казенных, принадлежащих разным установлениям, и общественных» // СЗ РИ 3. Т. 9. Ст. 5841.

[2] РГИА. Ф. 797. Оп. 56. 1886. Отд. I. Ст. 1. Д. 96. Л. 1–1 об.

[3] Там же. Л. Л. 3–3 об.

на дому[1]. В этом же году профессор Харьковского университета обратился к обер-прокурору Св. Синода с просьбой выслать ему в Харьков знаменитое произведение Крижанича, поскольку не мог приехать сам и поработать в библиотеке Св. Синода из-за проблем со здоровьем.

В справке управляющего Московской синодальной библиотеки, составленной 20 января 1887 года № 408 для обер-прокурора К. П. Победоносцева, говорилось, что наиболее надежным способом пользования рукописями, обеспечивающим их сохранность, является выдача документов для использования в самой библиотеке. Практика свободной выдачи из книгохранилищ ценных редких изданий, особенно рукописей, лицам, желающим их изучать, показала, что много замечательных экземпляров утеряно. Так, писалось в справке, «из Патриаршей библиотеки в 1847 году был отпущен славянский сборник статей религиозно-нравственного содержания, писанный в 1348 году иноком Лаврентьевым для Болгарского царя, который был утерян. Причем такие «драгоценности» пропадали и от разных непредвиденных случайностей – смерти людей, пожаров и т. д. При этом древлехранилища беднеют, а последующие поколения ученых лишаются неоценимого материала для своих трудов. Почти все частные древлехранилища образовались через выспрашивание на время разных древних рукописей из казенных и монастырских библиотек. А поскольку нет уверенности, что все ходатайствующие о выдаче им изданий и рукописей в состоянии должным образом воспользоваться ими, то предполагается, что выдавать такие редкие документы надо только для чтения в библиотеке»[2].

Видимо, принимая во внимание содержание этой справки, министру народного просвещения за подписью К.П. Победоносцева было направлено письмо от 4 февраля 1887 года № 555, где говорилось, что «придерживаясь мер к охране драгоценных книгохранилищ от непредвиденных случайностей, предполагается разрешать пользоваться древними рукописями только в самых местах их хранения»[3]. На этом основании было отказано переправить древние рукописи А. Сонни, профессору Бессонову, студенту богословия Гренингенского университета С.З. Шурману[4] и в целом ряде просьб от исследователей, переданных через Министерство народного просвещения.

На фоне сложившегося особого режима пользования древними рукописями частными лицами активно шло сотрудничество Св. Синода

---

1 Там же. Л. 4.

2 Там же. Л. 5–7 об.

3 Там же. Л. 10, 10 об., 11.

4 Там же. Л. 20–20 об., 22–22 об.

с Археографической комиссией при Министерстве народного просвещения (МНП). По просьбе комиссии из Московской синодальной библиотеки ей передавались списки Ноябрьской книги Макарьевских Миней для издания Ноябрьской книги Великих Миней митрополита Макария (Список Успенского Собора и Синодальный список)[1]. Оперативно решался вопрос пересылки из Московской Синодальной библиотеки в Академию наук по ходатайству ее президента двух рукописей (Греческой рукописи № 236 Житие Св. Василия Нового и Сб. XVI в. № 927 Житие Св. Пафнутия Боровского) для исследования[2].

В ряде случаев наиболее ценные древности могли менять место хранения в рамках учреждений церковной юрисдикции. Так, указом Св. Синода, данным на имя митрополита Новгородского и Санкт-Петербургского от 9 декабря 1858 года за № 12472, предписывалось находящиеся в библиотеке Кирилло-Белозерского монастыря древние книги и рукописи «обратить в собственность Духовной академии, оставив в монастыре только те, которые окажутся для него нужными, а для Академии излишними»[3].

По общему порядку находящиеся на хранении в монастырях древности запрашивались для изучения через канцелярию обер-прокурора. Оттуда шло отношение-обращение к митрополиту, в чьем ведении находилась древность (монастырь, где эта древность хранилась). Затем по распоряжению митрополита запрашиваемая рукопись переправлялась в канцелярию обер-прокурора, а оттуда к заказчику. Такая последовательность процедур соответствовала субординационной логике взаимоотношений обер-прокурора и духовенства.

Активное обращение к ценным рукописям предполагало меры к их сохранению. А если учесть, что большинство древностей хранились в монастырях и храмах, в синодальных библиотеках, то понятен интерес государства к включению находящихся в распоряжении РПЦ ценностей в область государственной охраны исторических памятников и… противодействие этому самой РПЦ. Особо остро этот вопрос встал в ходе подготовки общероссийского закона по охране древностей во 2-й половине XIX в специально создаваемыми для этого особыми комиссиями и совещаниями[4]. В рамках разработки этого закона пред-

---

[1] Там же. Л. 15–15 об., 16, 17–17 об., 18, 19–19 об., 21.

[2] Там же. Л. 23, 25, 26, 28–28 об., 29–29 об., 30–33, 36–36 об., 42–44.

[3] РГИА. Ф. 797. Оп. 55. Отд. I. Ст. 1. Д. 42. Л. 7–7 об.

[4] *Михеева И.В.* Правотворческая деятельность Министерства внутренних дел... С. 82–123; *Галай Ю.Г.* Охрана памятников старины как культурно-экономическая мера безопасности России XVIII – начала XX века. Нижний Новгород. 2007. С. 54–91.

полагалось создать единый общероссийский централизованный орган в виде комиссии для охраны памятников (светских и церковных).

По ст. 25 разработанного Особой комиссией 1876 года под руководством А.Б. Лобанова-Ростовского проекта «Правил о сохранении исторических памятников» предполагалось духовному ведомству, как и прочим правительственным учреждениям, ***вменить в обязанность*** прежде какого-либо отчуждения предметов, имеющих историческое значение или работы по исправлению и переделки памятников входить в сношение с подлежащим отделом комиссии (которая тогда предполагалась к открытию при МНП в качестве единого централизованного общероссийского органа охраны древностей) и без ее ведома и разрешения не приступать ни к каким изменениям и подновлениям памятников[1].

Св. Синод однозначно заявлял о несогласии допускать кого бы то ни было к принадлежавшим церкви движимым и недвижимым ценностям и категорически потребовал исключить духовное ведомство из числа учреждений, подведомственных комиссии по охране памятников[2]. Такая позиция отражала желание РПЦ защитить как церковные имущественные интересы, так и свою независимость в церковно-государственных отношениях. Синодом было представлено Определение от 3/31 мая 1878 года за № 781, где рекомендовалось в ст. 25 Правил опустить слова «вменить в обязанность». Взамен этих слов Св. Синод предложил дополнить статью Примечанием: «По духовному ведомству местные епархиальные начальства предварительно «представления на утверждения Св. Синода предположений относительно отчуждения предметов, имеющих историческое значение, или работы по исправлению и переделке памятников имеют сноситься с управлением ближайшего Археологического округа». То есть перед утверждением переделок управлением Археологического округа, на которые предполагалось разделить территорию империи, должно было получаться разрешение епархиального начальства[3].

Вопрос подчиненности охраны церковных древностей, так и не урегулированный в рамках работы Особой комиссии А.Б. Лобанова-Ростовского, возник вновь через несколько лет. 18 октября 1885 года от министра народного просвещения на имя обер-прокурора Св. Синода К.П. Победоносцева поступило отношение с просьбой согласовать проект Устава Императорского Российского исторического музея. В § 40 содержалась подобная формулировка ***о вменении в обязанность***

---

1 РГИА. Ф. 797. Оп. 55. Отд. I. Ст. 1. Д. 96. Л. 1, 3.

2 РГИА. Ф. 733. Оп. 142. Д. 509. Л. 111 об.

3 РГИА. Ф. 797. Оп. 55. Отд. I. Ст. 1. Д. 96. Л. 3 об.

духовному ведомству перед отчуждением древности или перед началом работ по исправлению связываться с соответствующим отделом комиссии, а также без ведома и разрешения ее работы не начинать[1].

В ответе министру народного просвещения от 22 ноября 1885 года № 5677 обращалось внимание на тождественность формулировок § 40 Устава, предложенного для согласования, и § 25 проекта Правил по охране древностей, который готовился комиссией 1876 года. Пояснялось, что «такое правило ставит Св. Синод в некоторую зависимость от комиссии по сохранению памятников, что было бы не совместно с авторитетом Св. Синода, как высшего духовного учреждения. По мнению Св. Синода, из-за тождественности § 40 Устава и § 25 Правил, предложение Св. Синода о необходимости особого примечания относительно охранения по Духовному ведомству исторических памятников должно быть применено и к § 40 Устава»[2].

Аналогична была позиция представителей духовенства, обозначенная в рамках принятия устава Ростовского музея церковных древностей в апреле 1887 года. В адрес К.П. Победоносцева архиепископ Ярославский и Ростовский Ионофан направил письмо, где обосновал внесение необходимых изменений в Устав Музея. По параграфу 4 устава «непосредственное управление музеем поручено комитету под председательством ярославского губернатора, из членов Императорского Московского археологического общества, проживающих в городах Ростове и Ярославле. Отношение же к музею местного епархиального архиерея выражалось по Уставу лишь в том, что «Музей состоит под покровительством Преосвященного Ярославского». Таким образом, Ростовский музей церковных древностей был поручен управлению комитета, в состав которого входили ярославский губернатор и несколько ростовских и ярославских купцов (членов Московского Археологического общества), т. е. лиц не духовного ведомства.

Далее в письме внимание обер-прокурора обращалось на то, что музей помещается в Ростовском кремле, бывшем некогда архиерейским домом и состоящем в ведении Ярославского епархиального начальства. В музей вносятся предметы церковных древностей преимущественно из церквей и монастырей. Поэтому управление музея должно входить с ними (церквями и монастырями) в непосредственные сношения. В музей поступали такие предметы, которые в свое время были освящены для особого употребления при богослужении церковном, например кресты напрестольные, Евангелия, сосуды, дарохранительницы,

[1] Там же.

[2] Там же. Л. 22–24.

антиминсы, к которым по церковному Уставу можно прикасаться только лицам освященным, имеющим сан священнослужителя. Потому архиепископ считал необходимым присутствие в комитете представителей духовного ведомства – Ярославского преосвященного. Архиепископ Ярославский и Ростовский Ионофан также предложил изменить формулировки некоторых параграфов: § 4 Устава: «Непосредственное управление Музеем поручается Комитету, состоящему под председательством Ярославского Преосвященного, из Ярославского губернатора на правах товарища Председателя, из Членов от духовного ведомства, назначаемых Преосвященным, из членов Московского Археологического Общества; § 6 Устава: Комитет может с разрешения Преосвященного и Губернатора устраивать публичные заседания и научные чтения в местных церковных и гражданских древностях»[1].

Время для ходатайства Ярославского преосвященного было выбрано неслучайно. Прежний губернатор ярославский В.Д. Левшин умер в апреле 1887 года. Должен был быть назначен новый губернатор, поэтому изменение устава музея и соответственно статуса ярославского губернатора в управлении Музеем не вызвало бы лишних возражений. Объективности ради можно заметить, что музей был создан для хранения древних русских ценностей, потому предложение Ярославского преосвященного соответствовала позиции РПЦ относительно распоряжения своим имуществом.

После предпринятых Особой комиссией А.Д. Лобанова-Ростовского первых попыток представить централизованную систему охраны памятников, включая и церковные древности, прошло более 20 лет, прежде чем работа над законопроектом по охране памятников истории была продолжена вновь. При МВД в 1904 году была создана очередная комиссия по подготовке общероссийского закона об охране памятников древности. Ведомство православных исповеданий направило туда в качестве своего представителя директора Археологического института, заслуженного ординарного профессора Санкт-Петербургской духовной академии, действительного статского советника Н.В. Покровского. Позже, в 1909 году, в комиссию по составлению законопроекта вошел начальник архива и библиотеки Св. Синода статский советник К.Я. Здравомыслов[2]. Одна из трех подкомиссий межведомственной комиссии изучала именно памятники, находящиеся в церковном ведении.

К 1910 году проект Положения об охране древностей был подготовлен для передачи его в Государственную думу. Особое внимание

[1] РГИА. Ф. 797. Оп. 54. Отд. I. Ст. 1. Д. 119. Л. 1–16.

[2] РГИА. Ф. 565. Оп. 6. Д. 23242. Л. 68об., 69.

уделялось памятникам церковной старины, которые служили предметом религиозного почитания или состояли в богослужебном обиходе. Регистрировать их предполагалось централизованно под руководством Комитета по охране древностей при содействии местных епархиальных начальств. Все возникшие разногласия должны были вноситься на рассмотрение Св. Синода, определение которого приводилось в исполнение синодальным обер-прокурором по соглашению с министром внутренних дел[1]. Таким образом, предполагалось все же ввести их под контроль государственною органа.

С этим Св. Синод категорически не согласился, заявив, что «предполагает охранять все церковные памятники древности самостоятельно и независимо от общей охраны...»[2]. Эту позицию поддержали представители Государственного контроля. Они предложили поделить все древности на два разряда – церковные памятники, ведение которых подлежало бы оставить за Св. Синодом в лице образованной при нем Археологической комиссии, и светские памятники, охрану которых, включая и заботу о деятельности местных охранительных учреждений, предоставить Императорской археологической комиссии.

Это заявление не было принято. Аргументом послужило то, что организация Синодом подведомственных ему учреждений, ведающих охраной церковных древностей, с одной стороны, не составляет еще переработки материального права охраны по существу, а с другой – не может быть признана обстоятельством, которое освобождало бы государство от обязанности взять на себя общую по империи охрану древностей. В связи с этим было признано необходимым внести в законопроект общее правило, по которому охране подлежали бы все признанные в установленном порядке требующими сохранения древности, здания, места, предметы, независимо от того, какому ведомству, установлению или учреждению принадлежит заведование или управление ими, т. е. церковные памятники в том числе. Но законопроект, в котором предполагалось установить государственную охрану памятников, распространяющуюся и на церковные древности, не был принят Государственной Думой. Св. Синод остался монополистом в деле охраны церковных памятников от разрушений и искажений вплоть до революции 1917 года.

Сегодня Российское государство в рамках Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года обращается к религиозным объединениям в контексте

[1] РГИА. Ф. 1284. Оп. 186. Д. 11 в. Л. 56–66.

[2] Там же. Д. 11 а. Л. 454.

определяемых задач в сфере государственной национальной политики Российской Федерации[1]. Очевиден и поиск разнообразных путей церковно-государственного сотрудничества. Подписан ряд соглашений между Московской патриархей РПЦ и министерствами РФ (МВД, культуры, здравоохранения и др.). С 1995 года в качестве консультативного органа действует Совет по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте Российской Федерации[2]. В начале 2015 года в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации прошло заседание Межфракционной депутатской группы по защите христианских ценностей. Результатом стали изменения, внесенные и в закон об охране памятников культурного наследия. Законодательно определены «исторического места», «достопримечательные места» и субъекты, ответственные за их охрану и сохранение, что тесно связано с вопросами церковной собственности и православных памятников. Урегулирован вопрос о государственном финансировании работ по сохранению объектов культурного наследия, находящихся в собственности религиозных организаций.

Кажется, движение навстречу друг другу в вопросах сохранения историко-культурного наследия России, в том числе культовых памятников, готовность к «соработничеству» двух важных общественных институтов – государства и церкви – приблизило нашу действительность к той реальности, о которой мечтала во 2-й половине XIX века графиня Уварова: «…и для России наступит время, когда древние храмы земли русской будут возбуждать… больше сочувствия и уважения…»[3]

---

[1] Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7477.

[2] Распоряжение Президента РФ от 24 апреля 1995 г. № 192-рп «О взаимодействии Президента Российской Федерации с религиозными объединениями» // СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1644; Распоряжение Президента РФ от 2 августа 1995 г. N 357-рп «Об утверждении Положения о Совете по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте Российской Федерации и его состава» // СЗ РФ. 1995. № 32. Ст. 3294.

[3] РГИА. Ф. 797. Оп. 57. Д. 40. Л. 15.

МАЙДАН-2 КАК СЛОМ НАРОДОВЛАСТИЯ И КАК СПОСОБ ОВЛАДЕНИЯ ВЛАСТЬЮ КРИМИНАЛОМ

Панченко П.Н., заведующий кафедрой уголовного права и уголовного процесса факультета права НИУ ВШЭ – Нижний Новгород, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, академик РАЕН, член РАЮН, член Российской криминологической ассоциации, руководитель секции по уголовно-правовым вопросам Научно-консультативного совета при Нижегородском областном суде, член Экспертного совета по реализации программы поддержки журналистов (раздел «Уголовное право») Нижегородского регионального совета общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России»

Аннотация

Анализируются события киевского майдана-2, их криминальное содержание, истоки, последствия. Формулируется вывод о неэффективности минских договоренностей и необходимости поиска других путей урегулирования конфликта на юго-востоке Украины.

Ключевые слова: события, майдан-2, криминальное содержание, истоки, последствия, минские договоренности, конфликт, Украина

Abstract

Kiev's Maidan-2 events and their criminal contents, sources, consequences are herein analyzed. The conclusion is formulated on the ineffectiveness of Minsk agreements and on the need of searching for any other ways to resolve the conflict in the South-East of Ukraine.

Keywords: events, Maidan-2, criminal contents, sources, consequences, Minsk agreements, conflict, Ukraine

Я – один из семи миллиардов,
Человечество бродит во мне.
Не убить меня сотней снарядов
И не сжечь в пулеметном огне.

Если ж худшее все же случится
И на этой войне я паду –
Значит, выпало мне отлучиться...
Не печальтесь – я скоро приду.

17 февраля 2015 года, то есть спустя примерно год после государственного переворота в Киеве и появления в этом городе самозваной власти, генеральная прокуратура ДНР открыла уголовное дело против П. Порошенко, А. Турчинова и А. Яценюка – по фактам развязываниям ими войны против жителей Донецкой и Луганской областей (ДНР и ЛНР) и учиненного в ходе ее геноцида, а также многих других преступлений.

Заметим, что основания для этого более чем достаточны. В Донецке, согласно данным ООН (по состоянию на июнь 2015 года), за время войны на востоке Украины 10 243 человека погибли и еще 15 615

получили ранения[1]. Кроме того, десятки тысяч людей измотаны болезнями, голодом, холодом, постоянным нахождением в подвалах, сотни тысяч вообще лишены крова, миллионы – с искалеченными судьбами, еще миллионы вынуждены спасаться в других странах от гонений и лишений, в основном в России. Налицо – самые настоящие террор и геноцид, как и всякая прочая уголовщина, что требует разбирательства на уровне международного правосудия.

Но как это все могло случиться в стране с таким трудолюбивым, высоконравственным, талантливым, образованным народом, причем народом с уникальными вековыми традициями, богатейшей историей, культурой?

Как это все могло случиться?

Не секрет, что на момент майдана-2 Украина располагала еще довольно значительным экономическим потенциалом, хотя и созданным в основном еще в советское время. Это был, по крайней мере на то время, еще весьма большой, добротный и достаточно эффективный потенциал. Ко всему прочему на Украине, как известно, богатые железорудные, угольные, марганцевые ресурсы, основательна металлургия, технологична листопрокатная и трубопрокатная промышленность, развитое машиностроение, ракетостроение, на должной высоте энергетика, в том числе атомная. В стране замечательное искусство, изумительная художественная литература, интригующая драматургия, трогательна поэзия. Неповторима география этого региона, удивительна его природа, безумно красивы ландшафты, исключительно благоприятен во всех отношениях климат.

Появление национал-фашизма на Украине по своей неожиданности равносильно недавнему появлению в дагестанском селе Чиркей барана с человеческим лицом[2]. Но там – баран с человеческим лицом, а здесь – фашисты, то есть вроде бы люди, но с откровенно звериной внешностью. Откуда появились эти странные существа? Ведь бывшие проживавшие на западе Украины пособники гитлеровцев давно уже в могилах, а их последователи в силу крайней малочисленности и общей слабости не имели никаких шансов на то, чтобы… «хвост крутил собакой».

Конечно же, сказывается здесь, наряду с прочим, момент резкого неприятия украинцами невзгод. То есть они решительно стремятся

---

[1] *Хайден Ульрих* (немецкий журналист). Жизнь после котла. В войне разрушений больше, чем во время Великой Отечественной // Аргументы и факты. 2015. № 26. С. 4.

[2] В Дагестане родился ягненок с человеческим лицом (редакционный материал) // Жизнь. 2015. 15–21 апреля. С. 19.

вырваться из нищеты и в этом своем стремлении не останавливаются ни перед чем. Вплоть до самых радикальных действий – даже если для этого от них требуют броситься в объятия Европы и пойти на разрыв с Россией. Но Европе не нужно такое единение, так как она живет собственными интересами и брать на буксир какое бы то ни было бедное государство – не в ее расчетах. Отсюда в среде украинского общества – нынешний плач по Януковичу с Азаровым и курсу на Россию и ЕврАзЭС (а не на сближение с Евросоюзом). Как говорится, лучше позже, чем никогда.

В поисках ответа на поставленный здесь вопрос о причинах схода Украины с «пути истинного» приходилось сталкиваться подчас с неразрешимыми затруднениями, но это совсем не означало, что правда – за семью печатями и нет никакой возможности (а следовательно, и смысла) искать ее, так как тут будто бы как раз тот случай, когда ищи-свищи – вся равно не сыщи. И все же мы попытаемся поработать на данном направлении. В целях нахождения истины придется пройти по всей цепочке тех обстоятельств, которые сопровождали события на Украине в период с ноября 2013 по 2015 год.

Запечатлен в память случай, когда в последней декаде апреля 2015 года на одном из заседаний Верховной рады к находившемуся в президиуме А. Яценюку подошел один из депутатов Рады и попросил его пояснить, как могло так случиться, что Украина в XXI веке оказалась в столь затруднительном положении – экономическом, социальном, политическом... Ответ премьера был несколько неожиданным: возьми бумагу и запиши – я уже 15 месяцев руковожу страной и несу всю ответственность за все в ней происходящее… Но при чем тут, не унимался депутат, народ, который должен страдать... Тогда премьер грубо буркнул: «Гуляй!» И на том, собственно, диалог и прекратился. Произнесенное премьером в ходе состоявшейся перепалки слово «Гуляй» переводится (в контексте темы этой перепалки) на русский: «Свободен!» То есть получается так, что депутат освобождался премьером от его вразумительного ответа по существу заданного вопроса. И так всегда, если у власти нечего сказать, то… – «Гуляй!»

Примерно тогда же А. Яценюк уклонился и от ответа на реплику своего бывшего политического соратника и однопартийца Юлии Тимошенко о том, что его «шоковая терапия» ничего, кроме «шока», стране не дала: «шок», мол, есть, а «терапии» как комплекса реформ, способных вывести страну из кризиса – нет. Но при таком правительстве, которое только тем и занимается, что воюет с собственным народом, иного и быть не могло. Деградация украинской государственности началась

далеко не сегодня, а, можно сказать, сразу же после развала СССР. Еще по существу не будучи еще созданной, она уже стала рушиться.

Начавшееся тогда еще разгребание собственности сопровождалось одновременной «прихватизацией» и власти. Буквально из всех «щелей» общества полезла всякая охочая до всего нечисть, начиная от разного рода сумасбродных горлопанов и самозванцев и кончая затаившимся до поры бандеровским подпольем. Балом правила вседозволенность, а если говорить точнее – махновщина, в основе которой был, как известно, лозунг: «Анархия – мать порядка!» А в практике Яценюка она получила лишь свое законченное «гуляйполевское» выражение: «Анархия – мать беспорядка».

Перекочевывая от президента к президенту, эта так называемая государственность все больше ослабевала, экономика разваливалась, общество тускнело и бледнело, и к ноябрю 2013 года страна под тяжестью проблем фактически прекратила свое существование. Власти США и Евросоюза вкупе с местными олигархами наняли и вывели на площади Киева сотни тысяч маргиналов, которые и заблокировали по существу все и вся в этой стране. Берлин, создав условия неразберихи, и, опираясь на Францию и Польшу, организовали государственный переворот, в результате которого Янукович был вынужден спасаться бегством, а на его место водворялась национал-фашистская банда «Турчинов – Яценюк – Тягнибок».

Движущей силой майдана-2 послужили наследники Организации украинских националистов (украинская националистическая ультраправая политическая организация, особая активность проявилась в 20–50-е годы прошлого века) и ее вооруженного крыла – Украинской повстанческой армии (ОУН–УПА). С укреплением советской власти члены ОУН–УПА, опасаясь преследования, разбрелись по всей Украине и затаились. Но, когда в ноябре 2013 года активисты майдана протрубили сбор, их взрослые дети и внуки, а также новоявленные последователи незамедлительно прибыли в Киев и приняли активное участие в начавшихся там уже известных всем событиях.

Но все сводить здесь к бандеровцам или (и) 23-летнему беспределу европейского «агитпропа» (1991–2014 гг.) означало бы все же упрощенно подходить к пониманию проблемы. Сработали здесь и определенные объективные причины. Для поднятия регионов (бывших союзных республик бывшего СССР) Россия, снимая с себя буквально последнюю рубашку, все отдавала им. В результате регионы жили все лучше, а сама их мать-кормилица Россия – все хуже. То есть все происходило в соответствии с известной русской традицией – все детям

отдай, а сам хоть пропадай. В регионах строились современные предприятия, гидро- и теплоэлектростанции, рядом со старыми возводились фактически новые города (называемые «соцгородами», то есть социалистическими городами), практически с нуля создавались учебные заведения, научные центры, в том числе в каждой союзной республике – Академии наук.

Вследствие всего этого сама Россия существенно отставала от регионов. Приезжавшие к нам с той же Украины люди, даже отнюдь не из западной ее части (например, к родственникам, в командировку, в связи с призывом в армию и т. д.), видели везде нищету, ветхие гнилушки окраин городов, проваливающие дороги, непролазную грязь, мусор, дурной запах выгребных туалетов в пригородах, поселках, селах, деревнях, станицах, хуторах, других селениях. Кругом была разбросана посуда из-под спиртных напитков и пива, торжествовали смердящие и дымящиеся свалки со стаями ворон, стада бродячих псов, буквально загрызающих (порой до смерти) детей, постоянный «вертеп», когда все на всех клевещут, «стучат», все всех оскорбляют, все всех обманывают, все у всех воруют, все со всеми пьют, ругаются, скандалят, дерутся.

Кругом сновали какие-то неприлично одетые забулдыги, свободно разгуливали освободившиеся по очередной амнистии (или по условно-досрочным основаниям) «зэки». Из-за отсутствия общественных туалетов все опорожнялись где придется – как по малому, так и по большому, как мужчины, так и женщины, как дети и молодежь, так и вполне почтенного возраста люди. Ни в каком «кино» этого, конечно же, не показывали, ни в каких газетах и журналах об этом не рассказывали, нигде никогда и никто этого не обсуждал.

Гости видели все это и… плевались – вот, мол, до чего докатилась матушка-Русь. Приезжающие из Украины люди считали, что русские по самой своей природе такие – невоспитанные, грубые, некультурные, грязные, дурно пахнущие, не имеющие ни малейшего представления о гигиене, все свое свободное время посвящающие пьянству, ругани и дракам. Все это пролегло не только через трудовые коллективы и соседское окружение, но и через сами семьи, которые сплошь и рядом были не просто конфликтными, но и находились в состоянии никогда не прекращающихся боевых действий. Родители совокуплялись при детях, а те, подрастая, делали то же самое при родителях. Мужья мутузили жен, а жены душили мужей во сне веревками и шарфами, убивали ножами, отрубали головы топорами. Родители часто избивали детей, а те нередко поднимали руку на родителей. Нередко все это заканчивалось смертоубийством. То есть все ненавидели всех

и каждый – каждого. Каждый отвечал каждому тем же, что и получал от каждого. Украинцы, конечно же, не хотели, чтобы эта трагедия российского народа перекинулась и к ним.

Приезжающие из Украины по тем или иным причинам люди не понимали того, что работать не только на себя, но еще и на более ста миллионов «культурных ребят» из союзных республик, очень тяжело – тут не то что сопьешься – с ума сойдешь. Что и на самом деле происходило со многими. Поэтому, когда приходилось ехать в Россию, украинцы обычно основательно экипировались, то есть делали «спецножи», заточки, кастеты и тому подобный «необходимый инвентарь – на всякий подлый случай». Если, например, учащихся ПТУ, техникумов или студентов посылали в те или иные районы РСФСР на практику (скажем, в Горький – нынешний Нижний Новгород), то родители толпами осаждали кафедры, деканаты и (или) ректораты и не уходили до тех пор, пока не принималось решение организовать практику где-то «у себя».

Уже в начале 60-х годов, когда в России еще довольно часто рабочие работали молотом и ломом, молотком и зубилом, плоскогубцами и напильником, на заводах Украины преобладала новейшая техника и самые передовые на то время технологии – например, на знаменитом на весь мир заводе «Запорожсталь», где автору этой статьи довелось тогда работать в течение нескольких лет – в качестве слесаря-прибориста на участке контрольно-измерительных приборов и автоматических систем агломерационного цеха.

Все жилые и другие здания, построенные из кирпича, уже в то время обязательно облицовывались плиткой, если, конечно, это были не коровники, свинарники или другие подобные хозяйственные постройки. За столом никогда женщина не подавала чашку мужчине, берясь за нее «пальцами внутрь». На тротуарах никогда не было ям и прочих колдобин, а дорога всегда была именно дорогой, а не просто указателем направления движения.

В то же время за почти 20 лет жизни на Украине автору никогда не приходилось слышать о том, чтобы кто-то у кого-то просил милостыню, что-то у кого-то украл, кто-то кого-то избил, изнасиловал или, тем более, убил. Не было и в помине бомжей – в лексиконе людей даже не было такого слова («бомж»). И тем более не было просто болтающихся без дела людей – все работали. Только один человек, помнится, попался как-то на глаза пьяным, но и тот при ближайшем рассмотрении оказался русским. Это сейчас по Киеву и другим городам Украины свободно разгуливают банды «бешеных псов» – разного рода дезертиров

и разных осколков разбитых под Иловайском и Дебальцевом киевских «эскадронов смерти», а тогда там был, как говорится, полный порядок.

С другой стороны, былой «русский кавардак» хоть и медленно, со скрипом, но все же сменяется у нас достаточно устойчивым правопорядком. Конечно же, до «полного порядка» было еще далеко – может быть, полвека или даже больше, но все же, как говорят в соответствующих случаях медики, динамика – положительная. Все еще низка материальная обеспеченность людей, невысок общий уровень культуры значительной части нашего населения, активно проявляет себя преступность, тонут корабли, падают ракеты, горят леса, взрываются оружейные склады. В безудержной коррупционной гонке чиновники уже теряют рассудок. Олигархи посадили экономику страны «на трубу» и делают все для того, чтобы такое положение оставалось у нас как можно дольше – если не навсегда. Но совсем неслучайно то, что именно в России нашли приют за годы «перемен» до десяти миллионов жителей той же Украины. Автор этой статьи, кстати – один из них. А сейчас поток приезжающих из этой страны в связи с событиями в Донбассе и вокруг него еще больше усилился.

Таким образом, уже в далекие 50–80-е годы наблюдалось *такое* отчуждение Украины от России, которое и не снилось отчуждению от нас нынешней Европы – хотя и тут особо нечем хвастаться. Забывать все это при анализе нынешних наших взаимоотношений с Украиной – нельзя. Тут проблемы глубинные, и решать их, как говорится, с кондачка невозможно. Нужен спокойный, взвешенный, рассудительный диалог двух держав. По крайней мере одних только телевизионных ток-шоу, тем более со взаимными оскорблениями («подлец», «лжец», «проходимец» и т. п.) и даже с мордобоем – мало.

Но тут надо отделять отношения между нашими народами и отношениями между их властями. Если первые в принципе нормальные и если их и надо крепить, то преимущественно взаимным обменом культурными программами, то вторые нуждаются в основательном «капремонте». С тех пор как Украина обрела в 1991 году «самостийность», в ней на должности посла России никогда не работал настоящий дипломат – в основном это были случайные там люди, которые ничего, кроме вреда, отношениям между Москвой и Киевом принести не могли.

Так или иначе, но к обретению в 1991 году Украиной (как и другими союзными республиками Советского Союза) независимости, инициируемой Б. Ельциным, уже тогда находившимся в глубокой стадии

алкогольной деградации[1], страна эта не была готова. Поэтому не удивляет взаимно отмежевывающаяся ответная реакция россиян на последовавший затем «парад суверенитетов». Даже академик АН СССР Д. Лихачев, снискавший к тому времени у нас славу «совести нации», приветствовал «освобождение России от «затемнений». И совсем уж далеко пошел в этом направлении (в «имперскую крутизну», как сегодня считают некоторые наши аналитики) нобелевский лауреат Иосиф Бродский, откликнувшийся на тогдашние события необычным стихотворением «На независимость Украины». Вся его «национальная великоросская гордость» облачилась в следующие поэтические пассажи:

Прощевайте, хохлы! Пожили вместе, хватит.
Плюнуть что ли в Днипро: может он вспять покатит,
брезгуя гордо нами, как скорый, битком набитый
кожаными углами и вековой обидой.
Не поминайте лихом! Вашего неба, хлеба
нам – подавись мы жмыхом и потолком – не треба.
Нечего портить кровь, рвать на груди одежду.
Кончилась, знать, любовь, коли была промежду…[2]

Как известно, состоявшийся в результате майдана-2 государственный переворот не обошелся без крови. Нужен был толчок событий в нужную сторону, и заранее посланные в близлежащие дома снайперы обеспечили его, расстреляв из их окон около сотни находившихся на площади людей – в основном сотрудников милиции, призванных обеспечивать порядок. Следы этого кровавого злодеяния были моментально устранены – вплоть до того, что даже спиливались деревья с застрявшими в них пулями.

Киев – Одесса – Донецк

Таким образом, немецкий дух реваншизма, вынесенный за скобки Евросоюза, без особых затруднений «прописался» вначале в Польше и Прибалтике[3], а затем внедрился и в Киев. И, естественно, пошел крушить все и вся по всей Украине. Первым очнулся Крым, который быстро провел у себя референдум и тем самым реализовал свое право на самоопределение. А уже в марте 2014 года полуостров возвратился в лоно своего Отечества – в Россию.

---

1 *Мишина И.* Диагноз власти. Все заключения о болезни Ельцина таинственно исчезли // Наша версия. 2015. 1–7 июня. С. 10.

2 *Бондаренков В.* Величие замысла // Литературная газета. 2015. 27 мая – 2 июня. С. 4.

3 *Ермолаева Н.* В Европе стало опасно. В Прибалтике проходят марши неонацистов // Российская газета. 2015. 18 февраля. С. 9.

Значение данного события невозможно переоценить – если даже учесть одну лишь историческую российскую принадлежность Большого Южного Ромба. Крым для России – это по существу то же самое, что Греция – для Евросоюза. Поэтому понятно, почему и Евросоюз, несмотря на сравнительную малочисленность населения Греции, экономическую отсталость этого государства, огромную его внешнюю и внутреннюю финансовую задолженность, делает все возможное и невозможное для сохранения Средиземноморского Конуса в своем составе.

Но, к сожалению, провалом закончилась 2 мая 2014 года, по существу, такая же попытка в Одессе. Загнанные в Дом профсоюзов «протестанты» были заживо сожжены оперативно направленными в этот город из Киева карателями. Гибель 48 поборников подлинных интересов украинского народа в Одессе еще более активизировала протесты в Донбассе, жители которого провели свой собственный референдум о самоопределении и во исполнение его организовали ополчение, а уже посредством него – вооруженную оборону региона. На территории Донецкой и Луганской областей образовались соответственно Донецкая и Луганская Народные Республики, которые на основе международно-правового принципа самообороны дали решительный вооруженный отпор карателям.

Киев посредством перегруппировки сил привел к президентству П. Порошенко, а в Раду – в основном его же ставленников или сторонников, а также последователей премьера А. Яценюка и полевых командиров, отличившихся своими жестокими карательными акциями на Донбассе. Дальнейшее развитие событий привело на вершины власти в центре и в регионах олигархов и других преданных режиму функционеров. Правительство же состояло в основном из прозападных и непосредственно западных «специалистов», причем крайне радикального толка. Политика «выжженной земли» в Донбассе продолжалась с удвоенной и утроенной энергией[1].

Действуя под управлением Берлина, а в более широком плане – и Вашингтона, взошедший на пост президента П. Порошенко, перебираясь из котла в котел, постоянно выпрашивал у Запада финансовую, военную, политическую и иную помощь и поддержку, а у Донбасса – передышку. Надо было выигрывать время для довооружений и перевооружений, перегруппировок сил, учений и обучений для новых бросков на Донбасс. Полным ходом шли поставки оружия из США, в том числе через Польшу и Прибалтику – вначале тайно, а затем и вполне

[1] *Лихоманов П.* «Смерчем» по больницам. Район поражения систем «Смерч» сопоставим с площадью 8 футбольных полей // Российская газета. 2015. 6 февраля. С. 8.

открыто[1]. На Украину прибывало все больше военных инструкторов и других легионеров.

Одновременно открывалась перспектива легального направления на Украину американского летального оружия на миллиардные суммы, в том числе основательно «обстрелянного» в Афганистане – разумеется, в сопровождении сотен все тех же американских инструкторов, ремонтников, топографов, прочих «специалистов обслуживания». Тем самым США фактически объявили войну России, так как ее границы – рядом. Практически до них рукой подать и говорить здесь о нашей безопасности если и можно, то только с большой натяжкой. Тем более что вслед за оружием в соответствии с установившейся традицией на Украину хлынули уже не только частные батальоны, эскадроны и другие подобные подразделения, но и кадровые военнослужащие США и НАТО. Допустить дальнейшее насыщение соседней страны иностранными военными армадами, нацеленными против нашей страны, нельзя. Да и, судя по настрою В.В. Путина, ему этого и не хотелось бы допускать. Другое дело, что пока ничего, что позволило бы реально отбросить «пришельцев» подальше от рубежей России, не делается. Соответствующие настрой и намерения – это, конечно же, хорошо, но предпринять какие-то конкретные практические шаги в нужном направлении было бы еще лучше. И чем быстрее это будет сделано, тем более весомым будет результат. Нельзя ждать, когда что-либо сделать в рассматриваемом направлении будет уже невозможно. Но как и что именно тут надо делать, надо еще думать. Естественно, просчитав все «за» и «против» – по известному принципу «семь раз отмерь…». Чтобы, как говорится, не наломать дров.

Хотя на словах А. Меркель выступает против поставок оружия США на Украину[2], но на самом деле это есть не что иное, как попытка обвести Донбасс, образно говоря, вокруг пальца. Именно сама эта фрау такие поставки и инициирует. Однако не приходится сомневаться в том, что использование всего этого «добра» в карательных акциях против Донбасса только активизирует процесс перехода его («добра») в распоряжение ополченцев. И как бы, по мнению В.В. Путина, ни было обидно киевскому режиму с его высокими западными покровителями проигрывать бои «вчерашним шахтерам и трактористам» [3], но

---

[1] *Степанов А.* Литовский транзит. США будут тайно вооружать Украину через Прибалтику // Наша версия. 2015. 16–22 февраля. С. 8.

[2] *Лихоманов П.* Порошенко на пороховой бочке. Почему Европа боится поставок американского оружия в Киев? // Российская газета. 2015. 9 февраля. С. 2.

[3] *Смирнов Д.* Владимир Путин: По нашим данным, оружие США уже поставляется

эту пилюлю ему все же придется проглотить – ополченцы готовы на все ради защиты своих семей и себя лично от карателей.

Не стерлось из памяти еще и то, как, будучи загнанным с шеститысячным киевским воинством в дебальцевский котел, П. Порошенко вынужден был пойти на Минск-2. Но и это ему не помогло. Да и не могло помочь, так как ополченцы сражались в Донбассе, помимо прочего, еще и за свой язык, собственную культуру, традиции, русский мир, нормальную во всех отношениях жизнь, за свободу, достоинство, честь, а силовики и наемники Киева – за эфемерную национал-фашистскую идею, состоящую в обычном националистическом пустословии и героизации событий и личностей самого страшного, подлого и пошлого прошлого.

Пресса Запада (особенно Германии и США) не уставала подгонять киевский режим к полному завершению карательной акции в Донбассе, делала постоянные выговоры ему за медлительность, нерешительность, слабоволие непозволительное чистоплюйство и т. п. Точно так же, как Меркель в свое время упрекала В. Януковича за отсутствие твердости в подписании соглашений с Евросоюзом, в дальнейшем она с опорой на Вашингтон пришпоривала П. Порошенко к еще более решительным действиям на юго-востоке страны, в том числе в периоды формального действия соглашений Минск-1 и Минск-2.

Определенное воздействие на В. Януковича было, разумеется, и с нашей стороны, но для чего? А для того, чтобы он не поддался Западу на его… «морковку». С этим связан, в частности, наш 15-миллиардный (в долларах) кредит Украине, 3 млрд из которых уже были направлены в Киев. Но, сказав «а», надо было сказать и «б», то есть помочь этому заплутавшемуся лидеру обрести лицо и сбросить новоявленных национал-фашистов в Днепр.

Время шло, а Меркель продолжала и дальше плести свои интриги – чтобы, в конце концов, сотворить беду. Россия, как могла, пыталась отвести эту беду от Украины, но Меркель делала все возможное и невозможное для того, чтобы эта беда не только продолжалась, а и еще больше нарастала. Хотя, казалось бы, куда уж больше – Донбасс уже тогда в значительной его части лежал в руинах, а его мирное население существенно поредело – вследствие обстрелов, убийств, ранений, болезней, голода, холода, потери крова, бегства куда глаза глядят.

Оставалась разве что только заровнять танками уже настолько основательно «обезлюженное» пространство, что по пустынным улицам даже редко пробегала какая-либо кошка или собака. Именно об этом,

---

на Украину // Комсомольская правда. 2015. 20 февраля. С. 2.

кстати, мечтал в свое время Гитлер – обезлюдить Советский Союза, чтобы затем заселить освободившиеся территории «настоящими героями», то есть «истинными арийцами».

Почему, спрашивается, восточная голова орла на нашем гербе несколько приободрилась только сейчас – ЕврАзЭС, БРИКС, ШОС? Понятно – как принято у нас в таких случаях говорить, жареный петух клюнул… Но надо ли было ждать этого? Конечно же, нет. Главное, однако, чтобы крен нашей политики в сторону Востока вообще не оголил наше западное политическое пространство. Ставить крест на Европе – это все равно что ставить его на самих себе.

Показательно, что на теледебатах российского ТВ представители киевской стороны на вопросы о том, зачем понадобилось убивать на Донбассе детей, больных, церковных прихожан, священнослужителей, других мирных жителей этого региона, неизменно убеждали наших телезрителей в том, что обстреливать детские учреждения, школы, больницы, храмы *надо.* Почему? Да потому, что в них, как оказывается, прячутся «сепаратисты», а дети, ходячие больные, священнослужители, прихожане, другие «так называемые мирные жители» будто бы «подают им патроны». До такого бреда не могли додуматься даже *немецкие* фашисты, бомбившие и обстреливавшие наши города во время Великой Отечественной войны.

Ко всему прочему киевский режим под давлением Берлина нанес сокрушительный удар по самой истории своей страны. Роль Советского Союза в создании самой государственности Украины, ее экономики, в особенности промышленности, строительства, транспорта, энергетики, нефтехимии, горнорудного дела, в том числе в части разработки угольных, железорудных, марганцевых месторождений, формирования ракетно-космического потенциала, как и в поднятии культуры, науки, социальной сферы, образования, здравоохранения, в развитии украинского языка, несомненна.

Но в трактовке представителей и поборников киевской хунты весь советский период сводится к массовым репрессиям, голодомору, оккупации и прочим «козням» со стороны СССР. Хотя старики там еще до сих пор помнят, *что именно* представляла собой, скажем, *довоенная* Украина (мазанки с подслеповатыми оконцами, соломенные крыши, глиняные полы в хатах, керосинки, плетенные из лозы изгороди, почти наполовину неграмотное население, никаких признаков даже садоводства, виноградарства, пчеловодства – все наглядные признаки застывшей истории времен средневековья) и Украина уже 60–80-х годов (каменные дома с пластиковыми окнами, черепичные, шиферные или

из листового железа крыши, у каждого дома – личные машины, в домах – полные наборы бытовой техники, телевизоры, цивилизованные санитарно-бытовые удобства, газификация, многое другое). А сегодня руками тандема «Порошенко – Яценюк» реализуется изуверский гитлеровский план разрушения на Украине вообще всякой славянской государственности.

Война Киева против жителей Донбасса тяжелой болью отозвалась в сердцах всего украинского народа. Даже радикальный политик-фигляр О. Ляшко, отличающийся своими экстравагантными выходками в Раде и постоянно демонстрирующий свою звериную ненависть к жителям названного региона, учиняющий показные допросы «предателей», устраивающий им пытки, подающий команды «Пли!» системам залпового огня, наносящим удары по Донецку и ряду других донбасских городов, сокрушался в телеэфире по поводу того, что «даже его сестра Надежда с оружием в руках сражается за Новороссию»[1].

Война киевского режима против собственного народа на юго-востоке Украины вызывает протест по всей территории этой страны. Люди берутся за оружие, в том числе отнимая его у участников карательной акции в Донбассе, и направляют вооруженный протест против тех, кто все это зло и сотворил. Понятно, что здесь не обходится и без насыщения оружием криминала, который вследствие этого зачастую и сам становится реальной властью, но нередко и противостоящей Киеву[2].

Между тем продолжается фашизация режима, свидетельством чему является выдвижение во власть ярых националистов, в том числе типа Яроша[3], Накручивается все новая ложь по поводу трактовки происходящих на Украине событий[4], искажается и оскверняется история этой страны[5], начисто стирается историческая память[6],

---

1 *Петров И.* Сестра радикала Ляшко сражается за Новороссию. Одиозный украинский депутат готов бомбить даже своих родственников, которые живут на Луганщине // Комсомольская правда. 2015. 17 февраля. С. 7.

2 *Шестаков Е.* Куда ведет улица с ружьем. Год после майдана: подводим итоги и делаем выводы для себя // Российская газета. 2015. 20 февраля. С. 9.

3 *Лихоманов П.* Советник по делам нацизма. Ярош выгодно продал Порошенко свою лояльность // Российская газета. 2015. 7 апреля. С. 8.

4 *Пикус А.* В трагедии одесского Дома профсоюзов виноваты… ветер и пожарные. Украина завершила расследование страшного пожара // Комсомольская правда. 2015. 23 апреля. С. 6.

5 *Федякина А.* Убийцы не умирают? Уравнивая коммунизм и нацизм, Украина начала жить во лжи // Российская газета. 2015. 14 апреля. С. 8.

6 На Украине переименуют города и улицы, напоминающие об СССР // Наша версия. 2015. 13–19 апреля. С. 5.

в обществе формируется враждебное отношение к России и к самому русскому языку.

Хотя если говорить о русском языке, то он на Украине даже более популярен, чем язык украинский. По крайней мере когда социологи из Института Гэллапа предложили гражданам Украины заполнить анкету о себе, то 83% их сделало это именно на русском языке, и это притом что то же самое сделали 92% белорусов, 68% казахов и 38% киргизов. Все это говорит за то, что в вопросе о языке очень трудно ломать народы «на колено»[1]. Прискорбно, что в лице России киевские ястребы видят «агрессора»[2] и уже вынашивают планы о создании собственной атомной бомбы[3] – правда, на первых порах так называемой «грязной»[4].

Этим ядом заражается едва ли не все украинское общество, и такой «успех» кружит головы вождям нового «рейха», которые, несмотря на внутренние его распри и дрязги, все же пока верно прикрывают друг другу спины [5]. Между тем война внутри Украины продолжается, причем затянулась она уже настолько, что люди просто потеряли надежду на ее окончание[6].

Конечно, все понимают, что все войны когда-нибудь все же кончаются – победой одной из сторон, обоюдным истощением сторон или внешним принуждением к миру – разумеется, той стороны, которая войну и развязала, настойчиво продолжая ее «до победного конца». Если события будут склонять Россию к последнему варианту, то мимо ее внимания это, как можно предполагать, не пройдет.

---

1 *Коробатов Я.* Четыре мифа, сеющих вражду между Россией и Украиной // Комсомольская правда. 2015. 4 апреля. С. 17.

2 *Лихоманов П.* Десять лет за отрицание. Верховная рада агрессивно искореняет сомнения в «русской агрессии» // Российская газета. 2015. 30 марта. С. 3.

3 Киев готов построить атомную бомбу (редакционный материал) // Наша версия. 2015. 13–19 апреля. С. 4.

4 *Лихоманов П.* «Грязная бомба» готова взорваться. Украина в нынешнем состоянии угрожает всей Европе // Российская газета. 2015. 15 апреля. С. 8.

5 *Лихоманов П.* Яценюка обсудят публично. Рада не отправила премьера в отставку // Российская газета. 2015. 8 апреля. С. 8.

6 *Хайруллин М.* Мира на Украине нет. И не будет // Наша версия. 2015. 23 февраля – 1 марта. С. 12.

ВОПРОСЫ СИСТЕМЫ И СТРУКТУРЫ МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫХ (ОКРУЖНЫХ) ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: НЕКОТОРЫЕ ОБОБЩЕНИЯ

Черкасов К.В., 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)

Аннотация

Статья посвящена исследованию системы и структуры межрегиональных органов исполнительной власти. Предложена авторская классификация государственных структур, созданных на уровне федерального округа. Сформулированы выводы, предложения и рекомендации, направленные на совершенствование системы и структуры межрегиональных (окружных) федеральных органов исполнительной власти.

Ключевые слова: межрегиональное государственное управление, федеральный округ, федеральные органы исполнительной власти, система, структура, территориальные органы

Abstract

Article is devoted to research of system and structure of interregional executive authorities. Author's classification of the government institutions created at the level of the federal district is offered. Conclusions, offers and recommendations submitted on improvement of system and structure of interregional (district) federal executive authorities are formulated.

Keywords: interregional public administration, federal district, federal executive authorities, system, structure, territorial authorities

Во исполнение Указа Президента России от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» (с посл. изм. и доп.)[1], предписывающего разработать и утвердить схему размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, имея в виду необходимость ее согласования со схемой размещения полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 2000 г. № 592 «О взаимодействии Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»[2] федеральные органы исполнительной власти объединены в 3 группы: 1) имеющие территориальные органы межрегионального уровня, наделенные правоприменительными функциями и полномочиями по управлению деятель-

[1] СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

[2] СЗ РФ. 2000. № 34. Ст. 3473.

ностью нижестоящих территориальных структур этих органов; 2) имеющие территориальные органы межрегионального и иного уровня, которые размещаются во всех центрах или в части центров федеральных округов; 3) территориальные органы которых имеют обособленную сферу ведения, а также не имеющие территориальных органов. Всего указано 43 федеральных органав исполнительной власти. При этом не охвачены федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент России, так как схема их территориального размещения в соответствии с законодательством устанавливается главой государства.

Произведенные впоследствии изменения системы и структуры федеральных органов исполнительной власти (имеется в виду создание министерств, служб, агентств и совершенствование их структуры) обязательно должны были затронуть и содержание указанного правового акта. Однако, к сожалению, этого не произошло. Не позволяет нивелировать данную проблему и преемственность функций, переподчинение территориальных органов некоторых ведомств, так как в ряде случаев они разделены между «новыми» разными федеральными органами исполнительной власти, а часть из них передана на иной уровень публичного управления или негосударственным структурам. Отсутствует и согласование данного акта с изменениями в структуре и работе Правительства России, а также документами, регламентирующими вопросы образования и организации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Наличие большого количества правовых актов в сфере создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, различающихся как по субъектам, так и по времени принятия, приводит к несогласованности содержащихся в них предписаний и в конечном итоге к их слабому выполнению.

Федеральные органы исполнительной власти могут быть условно разделены на две группы: 1) не имеющие свои территориальные органы (представительства) на уровне федерального округа или соответствующие подразделения по федеральным округам в центральных аппаратах (представителей); 2) имеющие свои территориальные органы (представительства) на уровне федерального округа или соответствующие подразделения по федеральным округам в центральных аппаратах (представителей). Как правило, это органы, осуществляющие контрольно-надзорные функции, бывшие межрегиональные структуры федеральных органов исполнительной власти, полномочия которых ранее распространялись на территорию нескольких граничащих

друг с другом субъектов Российской Федерации или их частей, а также в значительной мере федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент России. Вторая группа включает в себя три вида: а) федеральные органы, образовавшие свои территориальные органы на уровне федерального округа или представительства, имеющие статус территориального органа; б) федеральные органы, учредившие в центральных аппаратах подразделения по федеральным округам, не обладающие статусом территориального органа, а равно назначившие в федеральные округа своих представителей; в) федеральные органы, создавшие как территориальные структуры на уровне федерального округа, так и подразделения по федеральным округам в центральных аппаратах.

Большинство федеральных органов исполнительной власти при структурировании территориальных подразделений образуют свои территориальные органы на уровне федерального округа одновременно с территориальными органами в субъектах Российской Федерации или ограничиваются созданием только территориальных органов на уровне федерального округа. В первом случае, как правило, речь идет о создании многоуровневой системы территориальных органов, где территориальные органы на уровне федерального округа выступают вышестоящей межрегиональной структурой. Также возможны и имеют место быть следующие модели–варианты (модификации): 1) федеральные органы исполнительной власти создают свои территориальные органы только на уровне федерального округа, за исключением Центрального федеральном округа, или территориальные органы на уровне федерального округа и в субъектах Российской Федерации, за исключением Центрального федерального округа и г. Москвы, где их полномочия осуществляют подразделения центральных аппаратов данных органов; 2) федеральные органы исполнительной власти организуют свои территориальные органы на уровне федерального округа во всех или некоторых из них (обычно исключается Центральный федеральный округ) и территориальные органы во всех субъектах России, лишь в отдельных субъектах Российской Федерации или одном из них – чаще в г. Москве и (или) Московской области; 3) федеральные органы исполнительной власти учреждают свои территориальные органы на уровне федерального округа во всех или некоторых из них и территориальные органы в субъектах Российской Федерации, за исключением всех субъектов России – центров федеральных округов или некоторых из них (полномочия последних тогда осуществляют соответствующие территориальные органы на уровне федерального

округа). Нередко территориальные органы федеральных органов исполнительной власти на уровне федерального округа имеют свои обособленные отделы, инспекции, филиалы (узконаправленные и (или) комплексные) в субъектах России, крупных муниципальных образованиях, расположенных в соответствующих федеральных округах или в некоторых из них.

В некоторых случаях межрегиональные органы федеральных органов исполнительной власти хотя и носят названия федеральных округов, но их территориальная подведомственность или не соответствует территории федеральных округов (обычно меньше), или иногда включает субъекты Российской Федерации, расположенные в разных граничащих друг с другом федеральных округах. В то же время территории полномочий межрегиональных органов иных федеральных органов исполнительной власти, не нося соответствующие наименования, определяющие их территориальную подведомственность, полностью соответствуют границам и субъектным составам федеральных округов. Указанные ситуации возникают при построении либо всех межрегиональных органов федерального органа исполнительной власти, либо некоторых из них. Иногда размещение территориальных органов в федеральных округах (как правило, некоторых из них) произведено без учета расположения их центров.

Правовой статус федеральных органов исполнительной власти на уровне федерального округа находит закрепление в утверждаемых руководителями федеральных органов исполнительной власти положениях (типовых и индивидуальных) об этих органах и существенно различается. В первую очередь это зависит от того, являются ли они территориальными структурами или подразделениями центральных аппаратов федеральных государственных органов, а также от их предназначения. Практическое осуществление полномочий органов исполнительной власти на уровне федерального округа детализируется в функциональных регламентах федеральных органов исполнительной власти. Полномочия разных федеральных органов исполнительной власти на уровне федерального округа в отношении своих территориальных органов в субъектах России часто существенно отличаются и зависят в большинстве своем от их правового положения, а также в определенной степени и от установок руководства федерального органа исполнительной власти. Отдельные элементы реализации полномочий федеральных органов исполнительной власти на уровне федерального округа в отношении своих территориальных органов в субъектах России находят конкретизацию в ведомственном нормотворчестве,

регламентирующем отдельные стороны их структурирования и функционирования, а равно деятельности аппаратных подразделений.

Структура окружных федеральных органов исполнительной власти разнится и зависит не только от их статуса как территориальных органов или подразделений центральных аппаратов, но и предопределена задачами, функциями федеральных государственных органов, мнением руководства о способах их оптимального решения и осуществления. Она позволяет институционально отразить в деятельности органов исполнительной власти на уровне федерального округа черты отраслевого и (или) межотраслевого управления. Отличия внутренней организации и отчасти полномочий окружных подразделений одного федерального государственного органа между собой в большинстве своем обусловлены специфическими проблемами, существующими в тех или иных регионах страны, видением руководства путей и способов их решения. При этом в одних случаях структура органов исполнительной власти на уровне федерального округа одного федерального органа может быть более ли менее унифицирована, а в других – существенно различаться.

Возглавляет межрегиональный федеральный орган исполнительной власти руководитель, чье место в служебной иерархии, порядок назначения на должность, полномочия, ответственность в основном также предопределены тем, является ли данный орган структурным подразделением центрального аппарата или территориальным органом (единообразие в субъекте – должностном лице, назначающем на должность руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти на уровне федерального округа, отсутствует). Данные элементы правового статуса закрепляются в положениях (типовом и индивидуальном) об органе исполнительной власти на уровне федерального округа и детализируются в различных ведомственных актах. Каждое структурное подразделение федерального органа исполнительной власти на уровне федерального округа, выполняя поставленные в положении о нем задачи и осуществляя принадлежащие ему функции, права, реализует часть компетенции государственного органа, обеспечивает выполнение последним своих полномочий.

Органы исполнительной власти на уровне федерального округа за редким исключением состоят из государственных гражданских служащих и включают должности государственной гражданской службы России разных категорий и групп. Штатное расписание государственных органов на уровне федерального округа одной структуры зачастую разнится, что обусловлено размерами подведомственных территорий,

количеством населения, масштабом и спецификой стоящих государственных задач. Отсюда и встречающееся отличие в наименовании государственных органов на уровне федерального округа одной структуры. Порядок поступления на государственную гражданскую службу в межрегиональные органы исполнительной власти в целом унифицирован, осуществляется в соответствии с федеральным законодательством о государственной гражданской службе и в большинстве имеет в своей основе лишь отличие, обусловленное тем обстоятельством, является ли данный орган подразделением центрального аппарата или территориальным органом. Принципиальным моментом выступает то, образуется ли конкурсная комиссия в федеральном органе исполнительной власти или в территориальном органе федерального органа исполнительной власти на уровне федерального округа. Впрочем, даже при наличии территориальных органов на уровне федерального округа некоторые федеральные органы исполнительной власти образуют в федеральном органе исполнительной власти единую конкурсную комиссию.

Относительно квалификационных требований, необходимых для исполнения должностных обязанностей федеральными государственными гражданскими служащими в органах исполнительной власти на уровне федерального округа, то они устанавливаются соответствующими центральными органами и зависят от направлений деятельности конкретного федерального органа исполнительной власти, категорий и групп должностей государственной гражданской службы, и лишь отчасти от того, имеет орган исполнительной власти на уровне федерального округа статус подразделения центрального аппарата или территориального органа. При этом данные квалификационные требования изложены в ведомственных нормативных актах либо унифицировано (в одном акте и технически не разделены для государственных гражданских служащих центрального аппарата и территориальных органов), либо обособленно (технически разделены для государственных гражданских служащих центрального аппарата и территориальных органов, причем или в одном, или в нескольких актах). Последнее представляется более правильным, так как позволяет в должной мере учесть специфику государственной гражданской службы в центральном аппарате и территориальном органе при работе в одинаковой категории и группе должностей. Порядок прохождения государственной гражданской службы в органах исполнительной власти на уровне федерального округа, как правило, специально не регламентирован, осуществляется на общих основаниях, но также имеет определенную

специфику, обусловленную статусом этих органы как подразделений центральных аппаратов или территориальных органов. Данные обстоятельства определяют и круг полномочий руководителей межрегиональных органов исполнительной власти в отношении подчиненных и работников федеральных государственных учреждений, подведомственных конкретному ведомству. Содержание и результаты деятельности государственных служащих окружных органов исполнительной власти подробно определены в их должностных регламентах[1].

В целом в вопросах формирования межрегиональных федеральных органов исполнительной власти нередко наблюдается формальный подход, несовершенство и декларативность правовой основы их учреждения и функционирования. Отсутствуют четкие критерии создания федеральных органов исполнительной власти на уровне федерального округа, их правовой статус в ряде случаев необоснованно занижен. Их функционирование, к сожалению, пока недостаточно эффективно в силу сложности структуры, расплывчатости полномочий, неопределенности иерархического положения и слабости взаимодействия с подразделениями соответствующих федеральных органов исполнительной власти в субъектах России, а порой и дублирования деятельности последних. Однако главной проблемой является отсутствие унификации в построении и правовом статусе межрегиональных органов исполнительной власти, единообразного подхода к их образованию различными федеральными структурами. В одних случаях создаются подразделения центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти в федеральных округах (с размещением в центрах федеральных округов или в месте расположения центрального аппарата в городе Москва); в других – полномочия окружного органа исполнительной власти возлагаются на территориальный орган в одном из субъектов России (как правило, являющемся центром федерального округа); в иных – на уровне федерального округа учреждается структура, имеющая статус территориального органа.

[1] См., подробнее: *Черкасов К.В.* Государственное управление на уровне федерального округа: административно-правовое исследование: дис. … д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 293–330.

ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО УПРАВЛЕНИЮ МНОГОКВАРТИРНЫМИ ДОМАМИ КАК ОГРАНИЧЕНИЕ СВОБОДЫ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

Власова А.С., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и гражданского процесса НИУ ВШЭ – Нижний Новгород

Аннотация

В настоящей статье освещается проблема обоснованности введения лицензирования предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами. На основании системного анализа законодательства автор приходит к заключению о ненадлежащем выборе лицензирования в целях регулирования отношений в данной сфере, а также о необходимости пересмотра лицензионных требований.

Ключевые слова: свобода предпринимательства, предпринимательская деятельность, управление многоквартирными домами, управляющая организация, лицензирование отдельных видов деятельности

Abstract

In this article the problem of a validity of the introduction of business licensing of multifamily buildings' management is described. On the basis of systematic analysis of the legislation, the author comes to the conclusion that the licensing is the improper choice for the purpose of relations' regulation in this field, as well as the licensing requirements should be reviewed.

Keywords: entrepreneurial freedom, entrepreneurship, multifamily buildings' management, managing organization, licensing of the certain types of activities

Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 255-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»[1] (далее – Закон от 21.07.2014 № 255-ФЗ) введено лицензирование в качестве меры государственного воздействия на предпринимательскую деятельность в сфере управления многоквартирными домами. Лицензирования указанной деятельности следует признать спорной мерой государственного регулирования свободы предпринимательства, что требует детального теоретического осмысления и разъяснения.

Как отмечается в литературе, лицензирование «легализует предпринимательскую деятельность в соответствующей сфере», вводя дополнительный этап легитимации хозяйствующего субъекта[2]. Так, п. 1 ст. 49 Гражданского кодекса Российской Федерации (части первой) от

[1] СЗ РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4256.

[2] *Тотьев К.Ю.* Легитимация субъектов предпринимательской деятельности // Законность. 2002. № 12. С. 10 – 16.

30 ноября 1994 № 51-ФЗ[1] (далее – ГК РФ) обусловлена возможность по ведению отдельных видов деятельности наличием специального разрешения (лицензии). По мнению Конституционного Суда РФ, выраженному в Определении от 25 февраля 2010 г. № 375-О-О[2] (далее – «Определение № 375-О-О») с позиции лицензионного законодательства лицензия является средством ограничения свободы предпринимательской и иной экономической деятельности. При этом само право на предпринимательскую деятельность имеет конституционную основу. Так, согласно ст. 8 Конституции РФ[3] свобода экономической деятельности гарантирована в Российской Федерации, а в п. 1 ст. 34 названного акта закреплено право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Вместе с тем, как разъяснено Конституционным судом РФ, например, в Определении от 10 февраля 2009 г. № 347-О-О[4], регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина на основании п. «в» ст. 71 Конституции находятся в ведении Российской Федерации. Соответственно, федеральный законодатель, исходя из объема правомочий по регулированию экономической, в том числе предпринимательской деятельности, вправе не только определять порядок и условия ее осуществления, но также, учитывая особенности отдельных видов деятельности, устанавливать специальные требования по отношению к лицам, их осуществляющим, а также вводить определенные ограничения. Однако такие ограниче-

---

1 СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

2 Определение Конституционного суда Российской Федерации от 25 февраля 2010 № 375-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Томилина Сергея Александровича на нарушение его конституционных прав положением статьи 4, подпунктом 62 пункта 1 статьи 17 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности», а также о даче толкования положения пункта «и» статьи 71 Конституции Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: БД КонсультантПлюс.

3 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

4 Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 № 347-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «КУЛОН» на нарушение конституционных прав и свобод частью 2 статьи 14.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, подпунктом 29 пункта 1 статьи 17 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» и подпунктом «а» пункта 1 Положения «О лицензировании деятельности по эксплуатации пожароопасных производственных объектов» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: БД КонсультантПлюс.

ния должны отвечать критериям, закрепленным в ст. 55 Конституции РФ, в ч. 3 которой установлена необходимость их введения федеральным законом, а также обусловленность достижением целей, сопряженных с публичным интересом: защитой основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечением обороны страны и безопасности государства.

В случае с введением лицензирования деятельности по управлению многоквартирными домами ограничение конституционного права на предпринимательскую деятельность произведено федеральным законом, что соответствует описанным выше нормативным положениям. Однако если формальная сторона введенного ограничения об уровне правового регулирования соблюдена, то цель произведенного ограничения сложно определить и основываясь на положениях Закона от 21.07.2014 № 255-ФЗ, и исходя из пакета документов, представленных при внесении соответствующего законопроекта[1]. Учитывая, что цель проводимого ограничения права на предпринимательскую деятельность прямо не определена законодателем, то для ее уяснения целесообразно воспользоваться основными нормативными актами, ныне регулирующими вопросы лицензирования деятельности по управлению многоквартирными домами. Поскольку в п. 4 ст. 1 Федерального закона от 04 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»[2] (далее – Закон о лицензировании) Законом от 21.07.2014 № 255-ФЗ внесено дополнение, согласно которому в отношении предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами особенности лицензирования могут устанавливаться специальными федеральными законами об этом виде деятельности, нормативное регулирование особенностей лицензирования в рассматриваемой сфере осуществляется помимо Закона о лицензировании Жилищным кодексом Российской Федерации от 29 декабря 2004 № 188-ФЗ[3] (далее – ЖК РФ).

Обращаясь к п. 1 ст. 2 Закона о лицензировании, следует указать, что в качестве целей лицензирования отдельных видов деятельности

---

[1] Законопроект № 448902-6 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации (о лицензировании деятельности по управлению многоквартирными домами)» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=448902-6 (дата обращения – 01.06.2015).

[2] СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

[3] СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.

рассматриваются предотвращение ущерба правам, законным интересам, а также жизни или здоровью граждан окружающей среде, объектам культурного наследия народов РФ, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением отдельных видов деятельности. Согласно же п. 1 ст. 1 ЖК РФ жилищное законодательство основывается на необходимости обеспечения государством условий для осуществления гражданами жилищных прав, в том числе права на жилище. Совокупное толкование указанных нормативных положений дает возможность предположить, что целью введенного ограничения права на предпринимательскую деятельность является обеспечение права на жилище посредством предотвращения возможного ущерба жилищным правам граждан вследствие осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами. Указанное предположение подтверждается и тем обстоятельством, что в сфере управления многоквартирными домами наблюдаются «кризисные явления», которые рассматриваются как одна из причин «социальной напряженности»[1]. Однако представляется, что с учетом положения ч. 3 ст. 55 Конституции РФ при введении ограничения права из числа основных конституционных прав, необходимо прямое указание в законе на цель такого ограничения.

Причем наличие приведенного выше нормативного положения Закона о лицензировании о допустимых целях отнесения видов деятельности к лицензируемым не является достаточным основанием для отсутствия указания в соответствующем нормативном акте на непосредственную цель лицензирования определенного вида деятельности. Во-первых, следует полагать, что формулировка п. 1 ст. 2 Закона о лицензировании предполагает необходимость в каждом конкретном случае выделения такой цели для определения правильности выбора разрешительной процедуры, а во-вторых, фактически она перефразирует положения Конституции РФ, не описывая тем самым специальных целей лицензирования по сравнению с иными возможными ограничениями конституционных прав. Иными словами, сам по себе рассматриваемый критерий отнесения видов деятельности к лицензируемым не является идеальным. Следует заметить, что Закон о лицензировании фактически с небольшим расширением воспринял положения о соответствующих критериях из ранее действовавшего законодательства[2],

---

1 *Субанова Н.В., Хусяйнова С.Г.* К вопросу о лицензировании управляющих компаний в сфере жилищно-коммунального хозяйства // Юри ст. 2014. № 19. С. 36–40.

2 Федеральный закон от 25 сентября 1998 г. № 158-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 1998. № 39. Ст. 4857, Федеральный закон от 08 авгу-

переняв, соответственно, все существовавшие до этого недостатки. В данном положении, как и ранее, определены наиболее общие цели, имеющие публичный характер, вследствие чего к лицензируемым может быть отнесен «любой вид деятельности», соответственно актуальным остается и вопрос о необходимости их конкретизации[1]. Таким образом, оставление без конкретизации целей отнесения определенного вида деятельности к лицензируемым, в том числе и по управлению многоквартирными домами, следует считать недопустимым.

Вместе с тем необходимо обратить внимание, что Конституционным Судом РФ в Определении № 375-О-О была дана оценка нормативному положению ранее действовавшего закона о лицензировании[2] об отнесении к лицензируемым видам деятельности тех из них, вследствие осуществления которых возможно нанесение ущерба правам, законным интересам и здоровью граждан. При этом заявителем указывалось на неопределенный характер названных критериев, позволяющий отнести к категории лицензируемых фактически любой вид деятельности. Однако, по мнению Конституционного Суда РФ, соответствующее положение закона о лицензировании реализовывало конституционную норму ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. При этом судом было обращено внимание на то, что перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию, не установлен в оспариваемой статье закона, а определен в иной статье, которая также предполагает необходимость ее дополнения в установленном законом порядке для введения лицензирования в отношении не указанных в ней видов деятельности. Таким образом, Конституционным судом РФ, проведена оценка анализируемого нормативного положения о цели лицензирования с формальной точки зрения и приоритет при этом был отдан именно соблюдению уровня нормативного регулирования как прерогативы федерального законодателя. Представляется, что пусть и вскользь сформированная позиция Конституционного Суда РФ явилась подтверждением и последующим основанием возможности ненадлежащего ограничения права на экономическую деятельность, поскольку переходящие из закона в закон о лицензировании цели лицензионного ограничения права на

ста 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3430.

[1] *Дедов Д.* Проблемы режима лицензирования // Хозяйство и право. 2005. № 10. С. 26–30.

[2] Ст. 4 Федерального закона от 08 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»

предпринимательскую деятельность не детализируют и не развивают положение ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Конечно, если отнести отсутствие описания цели лицензирования предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами к категории технических ошибок или традиций формирования лицензионного законодательства и воспользоваться предложенным ранее предположительным толкованием Закона о лицензировании и ЖК РФ, то можно и заключить, что с формальной точки зрения ограничение права на предпринимательскую деятельность следует рассматривать в качестве конституционного. Кроме того, посредством череды размышлений можно прийти также к выводу, что существует определенный публичный интерес в обеспечении надлежащего управления многоквартирными домами, а с учетом сложившийся ситуации в сфере ЖКХ[1] и пользуясь позицией Конституционного суда РФ, приведенной, например, в Определении № 375-О-О[2], напрашивается вывод, что данная деятельность может повлечь причинение вреда публичным интересам, связанным с управлением многоквартирными домами. В связи с указанным следует предположить у законодателя наличие «разумных оснований полагать», что лишь посредством лицензирования возможно максимальное снижение риска причинения указанного вреда, что должно предполагать допуск предпринимателя к рассматриваемому виду деятельности только после установления его соответствия необходимым требованиям и условиям. Однако представляется, что

---

[1] См. об этом: В Генеральной прокуратуре Российской Федерации состоялась коллегия по вопросу состояния законности в сфере жилищно-коммунального хозяйства. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-86632/20.02.2014 (дата обращения – 01.05.2015).

[2] Относительно позиции Конституционного Суда РФ об особенностях и пределах ограничения права на предпринимательскую деятельность см. также: Постановление Конституционного Суда РФ от 01 апреля 2003 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 7 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» в связи с жалобой гражданки И.В. Выставкиной» // СЗ РФ. 2003. № 15. Ст. 1416; Определение Конституционного Суда РФ от 01 апреля 2008 г. № 389-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Игра» на нарушение конституционных прав и свобод частью 7 статьи 16 Федерального закона «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и статьей 1 Закона Челябинской области «О запрете деятельности залов игровых автоматов на территории Челябинской области» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: БД КонсультантПлюс.

«разумные основания» должны быть обоснованы и подтверждены соответствующими целями ограничения права на предпринимательскую деятельность.

Очевидно, что формальный подход может привести не только к умалению свободы предпринимательства в связи с необоснованным усложнением легитимации хозяйствующего субъекта в соответствующей сфере, но также к недостаточному обеспечению публичного интереса, послужившего основанием для введения лицензирования, вследствие использования ненадлежащего способа воздействия на предпринимательскую деятельность. Соответственно, законодательно неописанная цель введенного ограничения свободы экономической деятельности при управлении многоквартирными домами не будет достигнута.

Вместе с тем цель государственного воздействия при отнесении видов деятельности к лицензируемым является не единственным критерием, установленным соответствующим законом. К лицензируемым относятся те виды деятельности, осуществление которых может повлечь не только нанесение указанного ранее ущерба, но и регулирование которых не может осуществляться иными кроме лицензирования методами (п. 3 ст. 2), что является вторым критерием. Таким образом, нормативно определено два вида «содержательных критериев», предполагающих, во-первых, вредоносность, которая соотносится с государством и гражданами, а во-вторых, «методическую несостоятельность» иных возможных способов воздействия. При этом если в отношении первого критерия, как отмечалось ранее, еще возможна дальнейшая характеристика путем указания в качестве целей защиты посредством данного метода воздействия определенных прав и благ (что, однако, не сделано в рассматриваемом случае), то что касается второго, его следует считать недоказуемым[1].

Так, например, рассматривая вопрос о методической несостоятельности иных методов государственного воздействия на деятельность по управлению многоквартирными домами, следует заметить, что в научной литературе активно обсуждались вопросы о введении требования об обязательном участии управляющих организаций в саморегулируемых организациях[2], что также, является ограничением

---

[1] *Олейник О.М.* Лицензирование отдельных видов деятельности в российском праве // Закон / приложение к Известиям. 2000. № 1. С. 20–34.

[2] *Савицкая О.Г.* Некоторые аспекты правового положения саморегулируемых организаций в сфере управления многоквартирными домами // Семейное и жилищное право. 2011. № 2. С. 3–7.

возможности осуществления предпринимательской деятельности в соответствующей сфере, значение которого приравнено п. 1 ст. 49 ГК РФ к лицензированию.

Кроме того, как отмечается в заключении Института экономики города на проект закона, посредством принятия которого было введено лицензирование в анализируемой сфере, данную меру государственного воздействия следует считать беспрецедентной, поскольку игнорируется «зарубежный опыт соотношения административного и рыночного подходов регулирования сферы управления многоквартирными домами» вследствие отсутствия примеров лицензирования в международной практике. Кроме того, в РФ «лицензирования деятельности по управлению многоквартирными домами (равно, как и обязательной сертификации такой деятельности) также никогда не было»[1].

Таким образом, очевидным является то обстоятельство, что методическая несостоятельность иных методов государственного воздействия на деятельность по управлению многоквартирными домами не является доказанной, хотя и доказать, что иные методы воздействия будут эффективны в обеспечении интересов граждан в жилищной сфере, представляется проблематичным вследствие пространности самого критерия, а также отсутствия их апробации.

Учитывая же существующие особенности осуществления предпринимательской деятельности в данной сфере, связанные с ненадлежащим исполнением управляющими организациями своих обязанностей[2], более разумными представляются такие методы воздействия, как: страхование ответственности управляющих организаций и усиление государственного контроля за их деятельностью.

---

[1] Заключение Института экономики города на проект федерального закона № 448902-6 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (о лицензировании деятельности по управлению многоквартирными домами). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://tsg-rf.ru (дата обращения – 01.06.2015)

[2] См. например, Постановление Верховного суда Российской Федерации от 21 мая 2015 г. № 306-АД14-7409 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: БД КонсультантПлюс.; Постановление Верховного суда Российской Федерации от 29 мая 2015 г. по делу № 302-АД15-6712 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: БД КонсультантПлюс.; Апелляционное определение Свердловского областного суда от 07 октября 2014 г. по делу № 33-13039/2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: БД КонсультантПлюс.; Апелляционное определение Пензенского областного суда от 14апреля 2015 г. по делу № 33-993 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: БД КонсультантПлюс.

Тем не менее лицензирование введено в качестве меры государственного воздействия, ограничивающего свободу предпринимательства в соответствующей сфере, поскольку существующая «система управления многоквартирными домами не обеспечивает выполнение требований по нормативному содержанию жилищного фонда»[1]. Соответственно, несмотря на описанные ранее возражения относительно избранного метода правового воздействия, следует рассмотреть вопрос о содержании введенных на настоящий момент лицензионных требований, которые установлены, прежде всего, п. 1 ст. 193 ЖК РФ.

Во-первых, ЖК РФ установлено требование о легитимации соискателя лицензии (лицензиата), предполагающее регистрацию в качестве юридического лица или индивидуального предпринимателя только на территории РФ. Данное требование не представляет особой практической ценности с точки зрения обеспечения права на жилище, поскольку фактически не ограничивает перечень тех лиц, которые могут быть допущены к осуществлению деятельности по управлению многоквартирными домами.

Во-вторых, установлено требование о профессионализме, что выражено в необходимости наличия у должностного лица лицензиата (соискателя лицензии) квалификационного аттестата. При этом согласно позиции Минстроя России получить аттестат должно лицо, осуществляющее функции единоличного исполнительного органа управляющей организации[2], что, конечно, логично, но необоснованно ввиду отсутствия нормативного указания на должность лица, который должен обладать соответствующим сертификатом. Указанное обстоятельство является недостатком установленного лицензионного требования. Следует заметить, что, исходя из трактования ЖК РФ, правом на получение квалификационного аттестата обладает любое должностное лицо, работающее в управляющей организации.

В соответствии с п. 4 ст. 201 ЖК РФ, а также п. 2 Порядка проведения квалификационного экзамена, порядка определения результатов

---

[1] Пояснительная записка к законопроекту № 614698-6 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации» (в части установления предельного (минимального) размера платы за содержание и ремонт жилого помещения) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=614698-6 (дата обращения – 01.06.2015).

[2] Письмо Минстроя России от 24 апреля 2015 № 4745-АЧ/04 «Об отдельных вопросах, возникающих в связи с реализацией законодательства Российской Федерации о лицензировании предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: БД КонсультантПлюс.

квалификационного экзамена, утв. Приказом Минстроя России от 05 декабря 2014 г. № 789/пр[1], квалификационный экзамен проводит лицензионная комиссия, создаваемая субъектом РФ. Данная комиссия является постоянно действующей, ее состав определяется решением о создании (п. 1, 2 ст. 201 ЖК РФ).

О ненадлежащей реализации указанных положений свидетельствует Решение Астраханского областного суда от 19 марта 2015 № 3-10/2015, которым признано недействительным формирование лицензионной комиссии в соответствующем субъекте РФ. Судом был установлен факт предоставления документов, оформленных с нарушением требований закона некоторыми лицами, включенными в состав лицензионной комиссии, которой был утвержден губернатором Астраханской области. Учитывая указанное, судом сделан обоснованный вывод, что у службы жилищного надзора не было правовых оснований включать указанных лиц в состав комиссии по лицензированию деятельности по управлению многоквартирными домами. Соответствующее положение о лицензионной комиссии было признано судом в части недействующим со дня вступления его решения в законную силу, поскольку на основании данного акта были реализованы права соискателей лицензии по сдаче квалификационных экзаменов для получения лицензии на осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами.

Сложившаяся ситуация свидетельствует об отсутствии должного механизма надзора за порядком формирования лицензионных комиссий. Представляется, что подход, при котором в члены комиссии допускаются лица, не подтвердившие свое соответствие требованиям закона посредством предоставления необходимых документов, является недопустимым и может вести, в конечном итоге, к нарушению прав хозяйствующих субъектов.

В-третьих, установлено требование об отсутствии у должностного лица лицензиата (соискателя лицензии) неснятой или непогашенной судимости за преступления в сфере экономики, преступления средней тяжести, тяжкие и особо тяжкие преступления.

В-четвертых, в ЖК РФ определено требование об отсутствии информации о должностном лице лицензиата (соискателя лицензии) в реестре дисквалифицированных лиц управляющих организаций.

---

[1] Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru. 26.03.2015.

В-пятых, установлено требование об отсутствии в специальном реестре информации об аннулировании лицензии, ранее выданной лицензиату, соискателю лицензии.

В-шестых, определена обязанность по раскрытию информации управляющей организацией об основных показателях ее финансово-хозяйственной деятельности, об оказываемых услугах и о выполняемых работах по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме, о порядке и об условиях их оказания и выполнения, об их стоимости, о ценах (тарифах) на ресурсы, необходимые для предоставления коммунальных услуг (ч. 10 ст. 161 ЖК РФ).

Кроме того, на основании п. 1 ст. 8 Закона о лицензировании и п. 2 ст. 193 ЖК РФ в п. 3 Положения о лицензировании предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами, утв. Постановлением Правительства РФ от 28.10.2014 № 1110[1], определена необходимость соблюдения помимо указанных ранее требований, установленных в п. 1 ст. 193 ЖК РФ, дополнительных лицензионных требований. К ним, в частности, отнесена необходимость соблюдения п. 2.3 ст. 161 ЖК РФ, в котором установлено условие об ответственности управляющей организации перед собственниками помещений за надлежащее выполнение работ или оказание услуг. Еще одним лицензионным требованием, установленным названным Положением, является исполнение обязанностей по договору управления многоквартирным домом (ч. 2 ст. 162 ЖК РФ).

В соответствии с п. 2 ст. 8 ФЗ о лицензировании лицензионные требования предполагают направленность на обеспечение достижения целей лицензирования. Соответственно, установленные лицензионные требования не могут быть оценены позитивно, поскольку не способствуют достижению, хоть и не сформулированной нормативно, но названной в настоящей статье цели введения лицензирования деятельности по управлению многоквартирными домами в связи с тем, что фактически не устанавливают специальных требований по отношению к управляющим организациям, кроме требования о наличии квалификационного аттестата у должностного лица. Учитывая же значимость деятельности по управлению многоквартирными домами, а также применение такого исключительного способа государственного воздействия как лицензирование, необходимо установление следующих лицензионных требований: наличие у управляющей организации принадлежащих ей на праве собственности или на ином законном основании зданий и (или) помещений, необходимых для осуществления

[1] СЗ РФ. 2014. № 44. Ст. 6074.

лицензируемой деятельности; минимальный размер уставного капитала, соответствующий рисковости данной деятельности; профессиональные требования к лицу, осуществляющему функции единоличного исполнительного органа, в том числе, об образовании и стаже работы в соответствующей сфере; требование о наличии работников, имеющих профессиональное образование, обладающих соответствующей квалификацией для надлежащего выполнения управляющей организацией своих функций по обслуживанию имущества в многоквартирном доме; требование о величине чистых активов. Совокупность установленных лицензионных требований должна не просто создавать барьер для входа на рынок, но гарантировать выполнение управляющей организацией возлагаемых на нее обязанностей.

Таким образом, несмотря на то что институт лицензирования обладает необходимым набором правовых средств, посредством которых возможна защита публично-правовых интересов, а лицензионные требования являются разновидностью из таких средств[1], избранный метод правового воздействия на предпринимательскую деятельность по управлению многоквартирными домами на настоящий момент не свидетельствует о возможности надлежащего обеспечения и защиты интересов граждан и государства в указанной сфере. Введенные лицензионные требования свидетельствуют о том, что лицензирование в данном случае используется просто как препятствие в осуществлении предпринимательской деятельности. При этом с формальной точки зрения, что было изложено ранее, данная мера правового воздействия не противоречит Конституции РФ, однако фактически, учитывая бессодержательность введенных лицензионных требований, она ведет к ненадлежащему ограничению права на предпринимательскую деятельность, которое, так же как и право на жилище, гарантировано государством.

[1] *Кванина В.В.* К вопросу о замене лицензирования другими формами регулирования предпринимательской деятельности // Предпринимательское право. 2014. № 3. С. 7–13.

ПРОБЛЕМЫ ПОНИМАНИЯ В СОВЕТСКОЙ ПРАВОВОЙ НАУКЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМЫХ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

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

Аннотация

Статья посвящена различным подходам советских ученых к пониманию юридических категорий контроль и надзор. Особое внимание уделяется сущности контрольно-надзорных полномочий, осуществляемых государственными инспекциями СССР.

Ключевые слова: контроль, надзор, контрольно-надзорные полномочия, государственное управление, государственные инспекции, СССР

Abstract

The article is devoted to the different approaches of the Soviet scientists to understanding of the legal categories of control and supervision. Particular attention is paid to the nature of supervisory powers exercised by public inspection of the USSR.

Keywords: ccontrol, supervision, control and supervisory powers, governance, public inspection, USSR

В настоящее время в правовой науке существует множество разногласий в понимании определений контроля и надзора в государственном управлении. Большинство ученых отграничивают эти понятия друг от друга, иные утверждают, что надзор – составная часть контроля, третьи заявляют, что эти понятия взаимозаменяемы и являются словами-синонимами. Но, несмотря на расхождения во мнениях ученых, чаще всего законодатель, а также иные органы власти, осуществляющие нормотворческую деятельность, используют эти понятия вместе. Например, Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»[1]; Постановление Правительства РФ от 13 ноября 2012 г. № 1162 «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции»[2]; Постановление Правительства РФ от 27 июня 2013 г. № 543 «О государственном контроле (надзоре) в области регулируемых государством цен (тарифов), а также изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»[3]; Приказ МВД РФ от 2 марта 2009 г. № 185 «Об утверждении Административного регламента

1 СЗ РФ. 2008. № 52 (часть I). Ст. 6249.

2 СЗ РФ. 2012. № 47. Ст. 6511.

3 СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 3602.

Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения»[1] и др.

Подобные проблемы существовали и в советской правовой науке. Масса трудов советских ученых была посвящена этим вопросам, но единого подхода к их пониманию не было[2].

Известный советский государствовед Я.А. Здир утверждал, что контроль, независимо от того, кем он проводился, характеризовался глубоким и разносторонним проникновением в оперативно-служебную деятельность подконтрольных объектов. С его слов, контролю были присущи специфические методы: обследования, ревизии, проверки подконтрольных объектов. При этом не только выявлялись нарушения, но и принимались меры по их устранению и недопущению в будущем путем улучшения всей работы подконтрольной организации или учреждения. Сопутствующим элементом контроля являлось инструктирование соответствующих лиц, ознакомление их с передовым опытом и т. д.[3]

При выяснении вопроса понимания и соотношения контроля и надзора авторы в первую очередь указывали на общность надведомственного контроля и административного надзора. А.Е. Лунев считал, что контрольная деятельность имела своим содержанием проверку соответствия действий органов управления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц требованиям норм советского законодательства. По его мнению, главная цель контроля состояла в обеспечении точного соблюдения требований социалистической законности и дисциплины каждым объектом контроля. Целью надзора являлось предупреждение нарушений законности, своевременное их пресечение, вскрытие и устранение причин, порождающих нарушения[4].

По представлению Ф.С. Разаренова, основное отличие надведомственного контроля от административного надзора состояло в том, что

---

[1] Российская газета. 2009. № 122.

[2] См., например: *Студеникина М.С.* Государственный контроль в сфере управления. М., 1974; *Разаренов Ф.С.* О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении. М., 1963; *Здир Я.А.* Государственные инспекции в СССР. М., 1960; *Кармолицкий А.А.* Административно-правовое регулирование надведомственных полномочий государственных инспекций. М., 1985 и др.

[3] *Здир Я.А.* Указ. соч. С. 14.

[4] *Лунев А.Е.* Обеспечение законности в советском государственном управлении. М., 1963. С. 113.

компетенция органов контроля была шире компетенции органов надзора. Надведомственный контроль предполагал проверку деятельности подконтрольных объектов не только с точки зрения законности, но и с точки зрения целесообразности. Надзор не предполагал наблюдение лишь за законностью действий поднадзорных объектов. Если надзор ограничивался проверкой соблюдения определенных специальных норм, то органы надведомственного контроля проверяли вопросы хозяйственной деятельности, выполнение плановых заданий и т. д.[1]

Позже А.А. Кармолицкий выявил еще одно отличие контрольной деятельности от надзорной. Оно заключалось в том, что органы надведомственного контроля имели право, в пределах своей компетенции, вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность подконтрольных объектов при обнаружении соответствующих нарушений. Органы административного надзора также обладали таким правом, однако это право у них было более ограниченным, чем у органов контроля[2].

Указанные ученые были едины в мнении о том, что надведомственный контроль, в отличие от административного надзора, не распространялся на отдельных граждан. Объектом надведомственного контроля являлась деятельность министерств, иных ведомств, предприятий, учреждений, организаций и должностных лиц. Административный надзор мог быть установлен в отношении определенного лица, например, в отношении лица, освобожденного из мест лишения свободы.

Некоторые ученые говорили, что административный надзор, являясь специальным видом правоохранительной деятельности органов государственного управления, по своему существу был тесно связан с контролем. Осуществление контроля включало в себя проверку фактического выполнения закона или иного нормативного предписания, а также проверку путей и средств их выполнения. Однако в целях обеспечения свободы граждан, предприятий, организаций, ограждения их от чрезмерной государственной опеки контрольные полномочия субъектов власти ограничивались до рамок надзорной деятельности. В тех случаях, когда между проверяющим и проверяемым не было организационной подчиненности, сведение контроля к надзору было необходимо для предотвращения вмешательства в оперативную деятельность проверяемого[3].

---

1 См.: *Разаренов Ф.С.* Указ. соч. С. 74–78.

2 См.: *Кармолицкий А.А.* Указ. соч. С. 29.

3 См., например: *Разаренов Ф.С.* Административный надзор милиции: Учеб. пособие. М.: Высшая школа ООП РСФСР, 1964. С. 7–8.

При анализе данных суждений складывается представление, что цели контроля и надзора по своей сущности были едиными. Но при всей их схожести многие авторы не ставили знака равенства между контролем и надзором. Например, Я.А. Здир объяснял, что надзор в отличие от контроля не всегда является управленческой функцией[1]. Другие авторы относили контроль, надзор, инспектирование, деятельность суда и деятельность арбитража к методам обеспечения законности[2]. Общим для этих методов являлось то, что они были направлены на укрепление социалистической законности. Вместе с тем каждый метод имел специфические задачи, которые определяли организационные формы его осуществления и полномочия тех органов государственного управления, которые этим методом пользовались.

Такими органами являлись государственные инспекции. Контроль и надзор были основными для всех государственных инспекций методами деятельности, выражающимися в постоянном наблюдении, проверке выполнения установленных правил и норм подконтрольными органами, учреждениями, предприятиями или отдельными гражданами, а также в принятии соответствующих мер по устранению нарушений и привлечению нарушителей к ответственности.

Для осуществления контрольно-надзорной деятельности государственные инспекции наделялись определенными государственно-властными полномочиями. Эти полномочия были закреплены в законах, положениях, постановлениях Совета Министров СССР и Советов Министров союзных республик, приказах министерств и т.д. Анализ советских нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность государственных инспекций, свидетельствует о том, что они наделялись широкими и разнообразными полномочиями, которые давали им возможность контролировать те стороны деятельности обследуемых объектов, надзор за которыми они осуществляли.

Одна часть полномочий позволяла им решать внутриорганизационные задачи внутри самих органов государственного управления, осуществляющих контрольно-надзорные функции (расстановка кадров, поощрение и наказание работников и т. д.), другая – осуществлять внешнеуправленческую контрольно-надзорную деятельность.

В советской юридической литературе встречаются различные варианты классификации внешнеуправленческих полномочий данных органов.

---

[1] См.: *Здир Я.А.* Указ. соч. С. 12.

[2] См., например: *Розин Л.М.* Государственные инспекции и их место в советском государственном аппарате: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1952. С. 5.

Так, Я.А. Здир выделял три наиболее важных, с его точки зрения, метода контрольной и надзорной деятельности государственных инспекций: 1) проверка и обследование, анализ отчетности и других сведений, учет и анализ аварий; 2) разрешительные полномочия; 3) полномочия по изданию актов[1].

Первый метод заключался в проверке или обследовании непосредственно на подконтрольных объектах. Ценность данного метода состояла в том, что он давал возможность непосредственно убеждаться, как выполняются установленные нормы и правила, и глубже анализировать причины их нарушений. Проверки бывали сплошными и выборочными, комплексными и узкоцелевыми, первичными и повторными. Анализ отчетности позволял глубже проверять работу подконтрольных объектов и выявлять причины нарушений установленных норм и правил. Каждый факт аварий должен был быть учтен и расследован. На основе собранных материалов инспектор давал заключение, которое служило основанием для принятия предупредительных мер в будущем и привлечения виновных к ответственности.

Второй метод предусматривал выполнение обязанностей госинспекций по выдаче различных разрешений (лицензий) на тот или иной вид деятельности.

Полномочия органов государственного управления по изданию актов подразделялись на две подгруппы: издание актов в порядке осуществления внутреннего организационного руководства (приказы, инструкции и т. д.), обращенные к органам и должностным лицам самих органов управления, и акты, издаваемые в ходе контроля и надзора, обращенные к подконтрольным объектам. Акты второй группы, как правило, являлись индивидуальными. Как утверждал Я.А. Здир, издание нормативных актов не было характерно для госинспекций. В основном этим были заняты министерства, в составе которых находилась та или иная госинспекция, или Совет Министров СССР (союзной республики). При выявлении госинспекцией в порядке надзора каких-либо нарушений норм и правил она документально фиксировала нарушения или проводила дознание, возбуждала ходатайство перед соответствующими органами о привлечении виновного к ответственности.

При выявлении административных правонарушений госинспекции к нарушителям имели право применять следующие меры воздействия: штраф, денежный начет, запрещение эксплуатации всего или части подконтрольного объекта или приостановление определенных работ, отстранение от работы или временное лишение профессиональных

[1] См.: *Здир Я.А.* Указ. соч. С. 90–109.

прав. Эти меры применялись либо как наказание за допущенное нарушение, либо в предупредительных целях. К первой группе относились административные взыскания (предупреждение, штраф и др.) и денежный начет. Ко второй группе – запрещение эксплуатации объекта (машины и т. д.), отстранение от работы и другие меры[1].

Другую точку зрения представлял Л.М. Розин. Он делил внешнеуправленческие полномочия государственных инспекций на полномочия по выявлению нарушений законности и недостатков в работе подконтрольных органов; полномочия по ликвидации нарушений социалистической законности и их последствий в деятельности подконтрольных органов; полномочия по применению мер убеждения и принуждения и полномочия по предупреждению нарушений законности и улучшению работы подконтрольных органов[2].

Б.М. Лазарев предлагал следующую классификацию внешнеуправленческих полномочий: права, дающие возможность совершать проверки; полномочия по устранению вскрытых нарушений и их последствий, а также проведению общих профилактических мероприятий; полномочия по привлечению к ответственности виновных; право участия в разработке правил и норм, выполнение которых инспекция призвана обеспечивать[3].

М.С. Студеникина делила государственно-властные полномочия инспекций на три группы: полномочия по разработке и утверждению норм и правил, выполнение которых инспекция призвана контролировать; полномочия по организации и проведению контроля и надзора; полномочия по применению мер государственного принуждения[4].

В.Д. Резвых выделял четыре группы полномочий: издание или подготовка технических норм (в пределах компетенции соответствующего органа), определяющих правила обращения с имуществом, эксплуатации объектов, устройств и механизмов, производства работ; выдача разрешений на право производства определенных работ, право эксплуатации объектов и т.д.; полномочия на проведение контрольно-надзорных мероприятий; применение мер административного воздействия[5].

---

[1] Там же.

[2] См.: *Розин Л.М.* Государственные инспекции и их ... С. 14.

[3] См.: *Лазарев Б.М.* Управление советской торговлей. М., 1967. С. 157–158.

[4] См.: *Студеникина М.С.* Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. С. 101.

[5] См.: *Резвых В.Д.* Административно-правовая охрана социалистической собственности. М., 1975. С. 64.

Наконец, А.А. Кармолицкий для эффективного осуществления контрольно-надзорной деятельности государственных инспекций в сфере их надведомственных полномочий, выделял три группы полномочий: а) полномочия по предупреждению правонарушений; б) полномочия по пресечению правонарушений; в) полномочия по применению административных взысканий[1].

Анализируя представленные классификации видов внешнеуправленческой контрольно-надзорной деятельности государственных инспекций, более верной представляется классификация, данная А.А. Кармолицким, так как контрольно-надзорная деятельность указанных органов, несомненно, являлась правоохранительной деятельностью в сфере советского государственного управления. Для этой деятельности было характерно, прежде всего, предупреждение (профилактика) правонарушений; своевременное пресечение правонарушений и наступления вредных последствий; выявление и привлечение к административной ответственности лиц, совершивших административные правонарушения.

Но это не говорит о том, что иные указанные классификации были не верными. В классификации государственно-властных полномочий инспекций, данной М.С. Студеникиной, одной из групп выделялись полномочия по разработке и утверждению норм и правил, выполнение которых инспекция призвана контролировать. Полагаем, данные полномочия вполне обоснованы в действиях некоторых государственных инспекций, которым было предоставлено право непосредственно самим устанавливать определенные правила, разрабатывать и утверждать различные инструкции, обязательные для поднадзорных объектов. Так, например, органы пожарного надзора разрабатывали и утверждали правила пожарной безопасности при эксплуатации зданий и сооружений, проведении строительных работ, обязательные для всех предприятий, организаций, учреждений и граждан[2].

Предупредительная направленность деятельности государственных инспекций требовала, чтобы в процессе административного надзора они вскрывали и обеспечивали устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений. Проведение такой работы позволяло исключить возможность совершения правонарушений и нанесения

---

[1] См.: *Кармолицкий А.А.* Правовое регулирование полномочий государственных инспекций: Автореф. дисю. … канд. юрид. наук. М., 1976. С. 15.

[2] Постановление Совета Министров СССР от 26 декабря 1977 г. № 1115 «Об утверждении Положения о Государственном пожарном надзоре в СССР» // СП СССР. 1978. № 2. Ст. 7.

какого-либо ущерба государству и его гражданам. На проведение такой работы была направлена Программа КПСС. В ней говорилось, что «главное внимание должно быть направлено на предотвращение преступлений»[1]. К данным полномочиям относились права инспекций беспрепятственно посещать поднадзорные объекты для проведения проверок; выдавать разрешения на совершение определенных действий поднадзорными объектами; производить различного рода экспертизы; давать заключения; участвовать в различных комиссиях; регистрировать ввод различных поднадзорных объектов в эксплуатацию и т. д.

Эта работа носила профилактический и принудительный характер. Для ее обеспечения государственные инспекции применяли административно-предупредительные меры. Например, Государственная автомобильная инспекция МВД СССР ограничивала в неотложных случаях дорожное движение на отдельных участках улиц и дорог, когда пользование ими угрожало безопасности дорожного движения[2].

Как утверждала Т.И. Козырева, предупредительные меры применялись не только с целью предупреждения различных правонарушений и наступления их вредных последствий, но и с целью обеспечения охраны общественного порядка[3]. Однако вредные последствия могли наступить и не в связи с правонарушением, а в связи, например, со стихийным бедствием (наводнением, эпидемией, эпизоотией). При распространении различных вирусов делали профилактические прививки, помещали инфекционных больных в изоляторы, дезинфицировали помещения и т. д. В таких случаях применение указанных предупредительных мер осуществлялось соответствующими органами независимо от желания людей и при отсутствии административного правонарушения.

Полномочия государственных инспекций по пресечению правонарушений заключались в том, чтобы принудительным путем прекратить правонарушение, предотвратить наступление его вредных последствий. Основанием применения этих полномочий являлось начавшееся или длящееся правонарушение. Указанные полномочия выражались в применении мер административного пресечения к правонарушителям. М.И. Еропкин, описывая сущность этих мер, утверждал,

---

[1] См.: Программа Коммунистической партии Советского Союза. М.: Политиздат, 1974. С. 106.

[2] Постановление Совета Министров СССР от 10 августа 1978 г. № 685 «Об утверждении Положения о Государственной автомобильной инспекции» // СП СССР. 1978. № 20. С. 124.

[3] См.: *Козырева Т.И.* Административная ответственность в СССР. М., 1973. С. 22.

что они заключались в принудительном прекращении противоправных действий (деятельности граждан, учреждений, организаций и их должностных лиц)[1].

Полномочия по применению административно-пресекательных мер включали в себя права государственных инспекций давать обязательные предписания должностным лицам поднадзорных объектов и проверять выполнение данных предписаний; требовать прекращения неправомерного поведения; отстранять от работы лиц, нарушающих определенные нормы, правила, инструкции; осуществлять в необходимых случаях административное задержание граждан и т. д. Пленум Верховного Суда СССР признавал, что «задержание человека – весьма серьезная мера принуждения, применение которой должно осуществляться не произвольно, а только при наличии достаточных к тому оснований, в строгом соответствии с требованиями социалистической законности»[2].

Полномочия государственных инспекций по применению административных взысканий (наказаний) реализовывались только в отношении виновных лиц. Еще В.И. Ленин отмечал: «Давно уже сказано, что предупредительное значение наказания обусловливается вовсе не его жестокостью, а его неотвратимостью»[3]. Основными целями наказания являлись: привлечение к ответственности правонарушителя, его воспитание и предупреждение совершения правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. В связи с этим государственные инспекции имели право применять следующие взыскания: предупреждение, административный штраф, лишение специальных прав, конфискацию имущества. Предупреждение должно было обязательно выноситься в письменной форме. Не относились к административному наказанию устные предупреждения о недопустимости тех или иных противоправных действий, так как они «представляли собой средства убеждения и, будучи лишенными характера административного наказания, не являлись административными взысканиями»[4].

Из сказанного видно, что, как и в современной России, в советской правовой науке также существовали проблемы понимания юридических категорий контроль и надзор, сущности контрольно-надзорных полномочий, осуществляемых органами государственного управления.

---

[1] См.: *Еропкин М.И.* О классификации мер административного принуждения. Вопросы советского административного права на современном этапе. М., 1963. С. 63.

[2] Бюллетень Верховного Суда СССР. 1968. № 4. С. 28.

[3] *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 4. С. 412.

[4] *Еропкин М.И.* Административно-правовая охрана общественного порядка. / М.И. Еропкин, Л.Л. Попов. М., 1973. С. 252.

Во мнениях советских ученых не было единства в подходах к определению данных понятий. Однако все они были едины в том, что основными органами государственного управления, осуществляющими контрольно-надзорные полномочия, являлись государственные инспекции СССР. Для этого они наделялись широкими государственно-властными полномочиями.

ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА: ОПЫТ НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ

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

Красильникова Н.А., руководитель аппарата комитета Законодательного Собрания Нижегородской области по информационной политике, регламенту и вопросам развития институтов гражданского общества

Аннотация

В статье дана общая характеристика современного состояния правового регулирования взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества на примере Нижегородской области, и в частности Законодательного Собрания Нижегородской области

Ключевые слова: институты гражданского общества, Нижегородская область, Законодательное Собрание Нижегородской области

Abstract

The article offers general characteristic of legal regulation of cooperation between the authorities and civil society institutions' current state on the example of Nizhny Novgorod region, in particular, of the Legislative Assembly of Nizhny Novgorod region

Keywords: civil society institutions, Nizhny Novgorod region, Staff of the Legislative Assembly of Nizhny Novgorod region

Проблемы правовой регламентации взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества на примере Нижегородской области вызывают интерес, поскольку реализация предоставленного ст. 32 Конституции Российской Федерации права граждан участвовать в управлении делами государства требует конкретизации форм и процедур взаимодействия власти и институтов гражданского общества.

Часть таких форм и процедур регламентирована в федеральном законодательстве, некоторые – должны быть отражены в законодательстве субъектов Российской Федерации, третьи – предмет ведения органов местного самоуправления, четвертые – исключительно область самоорганизации граждан. При этом для современного российского права характерна тенденция детальной регламентации (попыток

регламентации) любых форм взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества на всех уровнях управления: не только государственного (федерального и в субъектах Российской Федерации), но и муниципального и локального.

На федеральном уровне осуществляется правовое регулирование основных требований к формам непосредственной демократии[1] и формам участия граждан в осуществлении власти (обращения граждан[2], общественные инициативы[3], общественное обсуждение[4], публичные мероприятия[5] и др.). Интересно, что федеральное законодательство нередко содержит различные требования к одной и той же форме взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества, так, требования к публичным слушаниям закреплены в ряде федеральных законов, в пяти из которых им посвящена отдельная статья[6].

Тем более не достигнуто единообразия нормативного регулирования вопросов взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества в субъектах Российской Федерации.

В конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации, как правило, только названы[7] некоторые виды форм непосредственного

---

1 Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2002. № 106.

2 Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2006. № 95.

3 Указ Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1019.

4 Указ Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» // Российская газета. 2011. № 29.

5 Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

6 См.: 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; ст. 25 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

7 См. об этом: ч. 3 и 4 ст. 2, ч. 5 ст. 6, ст. 8, ст. 9, ч. 2 ст. 24, ч. 1 и 2 ст. 25, ч. 2 ст. 28, ч. 1 ст. 48, ст. 54, ч. 2 ст. 56 Устава Нижегородской области от 30 декабря 2005 г.

осуществления гражданами государственного управления, а формы участия граждан в государственном и муниципальном управлении представлены открытым перечнем.

В каждом субъекте Российской Федерации в соответствии с требованиями федерального законодательства приняты специальные законы субъектов Российской Федерации о «традиционных» формах взаимодействия власти и институтов гражданского общества: выборах органов власти[1]; референдуме субъекта Российской Федерации[2]; местном референдуме[3]; об общественной палате субъекта Российской Федерации[4].

Сейчас федеральные законы предусматривают принятие субъектами Российской Федерации ряда новых законов по вопросам взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества: об общественном контроле[5]; об опросах граждан[6]; об общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов[7]. В Нижегородской

№ 219-З // Правовая среда. 2006. № 3 (676).

1 Закон Нижегородской области от 25 ноября 2005 г. № 187-З «О выборах депутатов Законодательного собрания Нижегородской области» // Правовая среда. 2005. № 97–99 (663–665).

2 Закон Нижегородской области от 20 июля 2006 г. № 75-З «О референдуме Нижегородской области» // Правовая среда. 2006. № 63–64 (736–737).

3 Закон Нижегородской области от 30 декабря 2005 г. № 226-З «О местном референдуме в Нижегородской области» // Правовая среда. 2006. № 7–9 (680–682).

4 Закон Нижегородской области от 31октября 2006 г. № 132-З «Об Общественной палате Нижегородской области» // Правовая среда. 2006. № 99 (772).

5 См., например: Закон Пермского края от 21 декабря 2011 г. № 888-ПК «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае» // СЗ Пермского края. 2011. № 4; Закон Ульяновской области от 6 ноября 2013 г. № 208-ЗО «О Палате справедливости и общественного контроля в Ульяновской области» // Ульяновская правда. 2013. № 72.

6 См., например: Закон ХМАО от 8 мая 1998 г. № 30-оз «О консультативном опросе населения в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» // Новости Югры. 1998. 23 мая; Закон Краснодарского края от 13 августа 1999 г. № 203-КЗ «Об опросе населения Краснодарского края» // Кубанские новости. 1999. 15 сентября; Закон Иркутской области от 18 июня 2010 г. № 44-ОЗ «Об областном опросе» // Областная газета. 2010. 23 июня; Закон Калужской области от 24 мая 1999 г. № 18-ОЗ «О консультативном опросе граждан в муниципальных образованиях Калужской области» // Весть. 1999. 26 мая.

7 См., например: Закон Архангельской области от 29 октября 2012 г. № 562-34-ОЗ «Об общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов Архангельской области»// Волна. 2012. 30 октября.

области одни акты приняты[1] и применяются, другие – находятся на стадии принятия[2], и есть пока проекты законов[3].

В ряде субъектов Российской Федерации приняты уникальные (как по форме, так и по содержанию) законы о взаимодействии органов власти и институтов гражданского общества:

о законодательной инициативе граждан[4];

о рассмотрении обращений граждан[5];

об участии граждан в публичных мероприятиях[6];

о взаимодействии органов власти и негосударственных некоммерческих организаций[7].

Помимо законодательного уровня, в субъектах Российской Федерации распространена практика регламентации взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества подзаконными нормативными правовыми актами[8], сделаны небезынтересные попытки

---

1 Закон Нижегородской области от 3 октября 2014 г. № 139-З «Об участии граждан в охране общественного порядка на территории Нижегородской области» // Правовая среда. 2014. № 101 (1811).

2 Проект закона Нижегородской области «Об общественном контроле в Нижегородской области» внесен в порядке законодательной инициативы граждан и принят Законодательным собранием в первом чтении в июне 2014 года.

3 Проект закона Нижегородской области «О порядке назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях Нижегородской области» разработан комитетом Законодательного собрания по вопросам государственной власти области и местного самоуправления.

4 Закон Нижегородской области от 8 мая 2013 г. № 62-З «О законодательной инициативе граждан в Законодательном Собрании Нижегородской области»// Правовая среда. 2013. № 53 (1609); Закон Республики Башкортостан от 29 декабря 2014 г. № 176-з «О гражданской законодательной инициативе в Республике Башкортостан»// Республика Башкортостан. 2015. № 12.

5 Закон Нижегородской области от 7 сентября 2007 г. № 124-З «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Нижегородской области» // Правовая среда. 2007. № 66 (854).

6 Закон Республики Татарстан от 25 декабря 2012 г. № 91-ЗРТ «Об обеспечении условий реализации прав граждан на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в Республике Татарстан»// Республика Татарстан. 2012. 28 декабря.

7 Закон г. Москвы от 12 июля 2006 г. № 38 «О взаимодействии органов государственной власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями» // Вестник мэра и правительства Москвы. 2006. 2 августа; Закон Ульяновской области от 9 июля 2007 г. № 93-ЗО «О взаимодействии органов государственной власти Ульяновской области с негосударственными некоммерческими организациями» // Ульяновская правда. 2007. № 36.

8 См., например: Постановление правительства Мурманской области от 8 ноября

систематизировать все возможные формы взаимодействия и перспективы их развития[1].

Изучение сложившейся нормативной базы показывает, что в настоящее время развитие правового регулирования взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества идет двумя основными путями: закрепление статуса, порядка формирования и деятельности самих институтов гражданского общества и собственно самих форм их взаимодействия с органами власти.

Так, в Нижегородской области институты гражданского общества, взаимодействующие с Законодательным Собранием, условно можно сгруппировать: субъекты системного взаимодействия – общественные коллегиальные органы, выполняющие совещательные, консультативные, экспертные функции (Общественная палата Нижегородской области[2], Научно-консультативный совет при ЗСНО[3], Молодежный парламент при ЗСНО[4], Благотворительный совет Нижегородской области[5], Ассоциация представительных органов муниципальных районов

2013 г. № 650-ПП/16 «Об Общественных советах при исполнительных органах государственной власти Мурманской области» // http://www.gov-murman.ru. 2013. № 52; Указ губернатора Владимирской области от 10 февраля 2014 г. № 7 «Об Общественном совете по взаимодействию с институтами гражданского общества при губернаторе области» // Владимирские ведомости. 2014. № 13.

[1] См., например: Постановление правительства Московской области от 25 декабря 2008 г. № 1191/50 «О Концепции развития взаимодействия исполнительных органов государственной власти Московской области с негосударственными некоммерческими организациями в Московской области» // Информационный вестник правительства Московской области. 2009. 18 февраля; Постановление правительства Ульяновской области от 11 сентября 2013 г. № 37/409-П «Об утверждении государственной программы Ульяновской области «Гражданское общество и государственная национальная политика в Ульяновской области» на 2014 – 2018 годы» // Ульяновская правда. 2013. № 61.

[2] Закон Нижегородской области от 31 октября 2006 г. № 132-З «Об Общественной палате Нижегородской области» // Правовая среда. 2006. № 99 (772).

[3] Положение о Научно-консультативном совете при Законодательном Собрании Нижегородской области. Принято Постановлением от 25 июня 2009 г. № 1595-IV // Правовая среда. 2009. № 84 (1070).

[4] Положение о Молодежном парламенте при Законодательном собрании Нижегородской области. Принято Постановлением Законодательного собрания Нижегородской области от 31 января 2013 г. № 754-V.

[5] Положение о Благотворительном совете Нижегородской области. Утверждено Постановлением Законодательного собрания области от 22 апреля 2004 г. № 923-III // Правовая среда. 2004. № 28 (524).

и городских округов в Нижегородской области[1]) и иные субъекты: некоммерческие и коммерческие организации, общественные объединения, политические партии, не представленные в Законодательном Собрании Нижегородской области («непарламентские» партии), образовательные организации, СМИ, группы граждан и отдельные граждане.

Основные формы взаимодействия Законодательного Собрания с отдельными институтами гражданского общества перечислены в ст. 26 Закона Нижегородской области от 1 марта 2011 г. № 25-З «О Законодательном Собрании Нижегородской области»[2], более детальное правовое регулирование формы взаимодействия получили в специальных подзаконных нормативных правовых актах: Положение о публичных слушаниях по проектам законов Нижегородской области[3], Положение об обеспечении доступа к информации о деятельности Законодательного Собрания Нижегородской области[4].

Самостоятельного и именно законодательного регулирования требуют формирование квалификационной коллегии судей Нижегородской области[5] и квалификационной комиссии при адвокатской палате Нижегородской области[6].

Нередко на уровне субъекта Российской Федерации могут быть творчески развиты нормы федерального права. Например, сложилась правовая основа мониторинга правоприменения[7], в осуществлении ко-

---

1 Положение об Ассоциации представительных органов муниципальных районов и городских округов в Нижегородской области при Законодательном собрании Нижегородской области. Принято Постановлением Законодательного собрания области от 27 мая 2010 г. № 2097-IV.

2 Правовая среда. 2011. № 24 (1289).

3 Положение о публичных слушаниях по проектам законов Нижегородской области. Принято Постановлением Законодательного собрания Нижегородской области от 24 декабря 2009 г. № 1889-IV // Правовая среда. 2010. № 19 (1141).

4 Положение об обеспечении доступа к информации о деятельности Законодательного собрания Нижегородской области. Принято Постановлением Законодательного собрания Нижегородской области от 28 мая 2009 г. № 1554-IV // Правовая среда. 2009. № 61 (1047).

5 Закон Нижегородской области от 28 июня 2002 г. № 31-З «О порядке назначения представителей общественности в квалификационную коллегию судей Нижегородской области» // Правовая среда. 2002. № 26 (424).

6 Закон Нижегородской области от 13 января 2003 г. № 4-З «О порядке избрания представителей от Законодательного собрания Нижегородской области в квалификационную комиссию при адвокатской палате Нижегородской области» // Правовая среда. 2003. № 3-4 (449-450).

7 Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // Российская газета. 2011. № 110; По-

торого могут принимать участие институты гражданского общества, а в Нижегородской области действует, на наш взгляд, более прогрессивное Положение о мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Нижегородской области, принятых Законодательным Собранием Нижегородской области[1].

Некоторые формы взаимодействия Законодательного Собрания с отдельными институтами гражданского общества не имеют специального регулирования, а упомянуты «внутри» иных документов: ст. 22 Закона «О Законодательном Собрании Нижегородской области» допускает включение представителей институтов гражданского общества в состав рабочих групп по разработке проектов нормативных правовых актов; в ст. 42 Регламента Законодательного Собрания[2] граждане названы участниками депутатских слушаний.

Разумеется, институты гражданского общества могут принимать участие в круглых столах, совещаниях, семинарах, конференциях, других мероприятиях, проводимых в области. При этом для Нижегородской области характерно расширение форм взаимодействия Законодательного Собрания с отдельными институтами гражданского общества, а соответственно, и правового регулирования этих форм: учрежден ежегодный конкурс «Я – законодатель»[3], с 2008 г. проводятся Парламентские дни (Дни Законодательного Собрания) в муниципальных районах и городских округах, а с 2012 г. – в высших учебных заведениях области[4], стали популярны парламентские дебаты[5], состоялся

становление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» // Российская газета. 2011. № 186.

[1] Положение о мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Нижегородской области. Принято Постановлением Законодательного собрания Нижегородской области от 29 февраля 2012 г. № 437-V.

[2] Принят Постановлением Законодательного собрания Нижегородской области от 28 февраля 2006 г. № 1866-III // Правовая среда. 2006. № 29 (702).

[3] Постановление Законодательного собрания Нижегородской области от 29 октября 2009 г. № 1774-IV «О конкурсе работ "Я – законодатель"».

[4] Дни Законодательного собрания проведены в Приволжском филиале Российской академии правосудия (теперь – «Российский государственный университет правосудия»), Нижегородском институте управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Нижегородской академии МВД России, Нижегородской государственной сельскохозяйственной академии, Нижегородском государственном университете им. Н.И. Лобачевского, Нижегородской правовой академии, Нижегородском филиале НИУ – Высшая школа экономики.

[5] Проведены парламентские дебаты по вопросам избирательного права, законода-

фестиваль научных достижений[1], для школьников идут «парламентские уроки» и др.

Полагаем, что значительный объем нормативного материала по вопросам взаимодействия органов власти Нижегородской области и институтов гражданского общества нуждается в тщательном изучении и должной систематизации.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИСТРАЦИЯ ПРАВ НА НЕДВИЖИМОЕ ИМУЩЕСТВО И СДЕЛОК С НИМ КАК СПОСОБ ЗАЩИТЫ ПРАВ УЧАСТНИКОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБОРОТА В РФ

Пишина С.Г., кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой гражданского права и гражданского процесса НИУ ВШЭ – Нижний Новгород

Аннотация

Институт государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним целесообразно рассматривать как способ защиты прав участников гражданского оборота в РФ. Проблемы правового регулирования понятия и содержания государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним рассматриваются на основе действующего и перспективного законодательства.

Ключевые слова: государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним, недвижимое имущество, способ защиты гражданских прав, гражданский оборот

Abstract

It is important to consider the Institution of the State registration of rights to real estate and transactions with it as a method of protection of rights of participants of the civil turnover. The issues of the legal regulation of the definition and content of the state registration of rights to real estate and transactions with it are considered on the basis of the current and future legislation.

Keywords: the state registration of rights to real estate and transactions with it, the real estate, the method of protection of civil rights, the civil turnover

Перечень способов защиты гражданских прав в ст. 12 Гражданского кодекса РФ[2] не является исчерпывающим. Полагаем, что в настоящее время актуальнее не изобретать новые способы защиты прав

тельной инициативы граждан, общественного контроля, служебной этики публичных должностных лиц, 20-летию Устава Нижегородской области, проблемам противодействия коррупции.

[1] Распоряжение Председателя Законодательного собрания Нижегородской области от 6 марта 2015 г. № 40-р «О фестивале научных достижений студентов «Молодые звездочки нижегородской науки».

[2] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 13.07.2015 // СПС «КонсультантПлюс».

участников гражданского оборота, а, вспомнив о неизменной связи старого с новым, сделать жизнеспособными известные институты. Показательным примером является обязательная для перехода прав на недвижимое имущество в Российской Федерации государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

На основании Гражданского кодекса Российской Федерации[1] и Федерального закона от 21 июля 1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»[2] логично сделать вывод о том, что государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним представляет собой государственный институт, призванный легитимизировать возникновение и переход прав на объекты недвижимого имущества в гражданском обороте.

Таким образом, законодательное закрепление рассматриваемой государственной регистрации, на наш взгляд, является оправданным в целях упорядочения гражданского оборота и защиты прав его участников, поскольку призвано обеспечить защиту прав собственников, субъектов иных прав на недвижимость и их контрагентов.

Охранительная функция государственной регистрации прав на недвижимое имущество многократно подчеркнута в судебных актах различных периодов. Так, ряд вопросов возникновения и защиты прав на недвижимость затрагивается в пунктах 11, 13, 38, 52 Постановления Пленума Верховного Суда № 10, Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ № 22 от 29 апреля 2010 г. «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав»[3]. Рассматриваемая тема раскрывается и в более ранних судебных актах – в Информационном письме Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 16 февраля 2001 г. № 59 «Обзор практики разрешения споров, связанных с применением Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (пункты 4, 7, 15, 19)[4]

---

[1] См.: ст. 8.1, ст. 131 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // СПС «КонсультантПлюс».

[2] См.: ст.2 Федерального закона от 21 июля 1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // СПС «КонсультантПлюс».

[3] Постановление Пленума Верховного Суда № 10, Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ № 22 от 29 апреля 2010 г. «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» // СПС «КонсультантПлюс».

[4] Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 16 февраля 2001 г. № 59 «Обзор практики разрешения споров, связанных с применением

и в Информационном письме Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 21 июля 2009 г. № 132 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами статей 20 и 28 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (пункты 2, 6)[1].

Вопросы государственной регистрации прав на недвижимое имущество рассматриваются и в недавно принятом Постановлении Пленума Верховного суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса РФ»[2] (пункты 3,5,6).

Однако опыт применения Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 21 июля 1997 № 122-ФЗ и волнообразное совершенствующее нормотворчество, «всплеснувшее» принятием Федерального закона от 13 июля 2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»[3], которому надлежит вступить в силу 1 января 2017 г., показывает немалые трудности в существовании данного института.

Растерянность возникает при попытке определения понятия государственной регистрации. Государственная регистрация охватывает и права на недвижимость, и сделки с ней. Получается, что одно понятие охватывает сразу два юридических акта – государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и отдельно государственную регистрацию сделок с ним.

Как применять указанную норму, что объединяет юридический состав сделки по отчуждению недвижимости – заключение сделки, государственную регистрацию перехода прав на недвижимое имущество и государственную регистрацию сделки? Или государственную регистрацию, в которой сливается и то и другое? Буквальный смысл определения государственной регистрации вызывает затруднения.

Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // СПС «КонсультантПлюс».

[1] Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 21 июля 2009 г. № 132 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами статей 20 и 28 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // СПС «КонсультантПлюс».

[2] Постановление Пленума Верховного суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского Кодекса РФ» // СПС «КонсультантПлюс».

[3] Федеральный закон от 13.07.2015 N 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // «Российская газета», № 156, 17.07.2015.

Исследователи характеризуют это одновременным существованием в законодательстве правоустанавливающей (правопорождающей) и правоподтверждающей государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и отмечают очевидные трудности в применении устанавливающих их норм.

Например, еще в 2001 году Н.В. Диаковская отметила слияние понятий государственной регистрации прав и государственной регистрации сделок[1].

В 2005 году Е.Ю. Ширинская, критикуя указанную двойственность государственной регистрации, предложила отказаться от государственной регистрации сделок об отчуждении объектов недвижимости, так как они влекут переход права собственности, подлежащий государственной регистрации[2].

В связи с отсутствием ясности в определении объекта регистрационных действий возникает еще один вопрос: с какого момента сделка по отчуждению недвижимого имущества считается действительной – с момента государственной регистрации перехода прав на нее или с момента государственной регистрации самой сделки? Такая неопределенность серьезно ослабляет положительный эффект государственной регистрации как способа защиты прав участников гражданского оборота.

Значительно изменило характер государственной регистрации нововведение Федерального закона от 30.12.2012 № 302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»[3], согласно которому правила о государственной регистрации сделок с недвижимым имуществом, содержащиеся в статьях 558, 560, 574, 584 Гражданского кодекса Российской Федерации, не подлежат применению к договорам, заключаемым после 1 марта 2013 года (пункт 8 ст. 2 ФЗ от 30.12 2012 № 302-ФЗ).

Например, государственная регистрация договоров купли – продажи или дарения жилого помещения в настоящее время не является обязательной. Это означает, что переход права собственности на

---

[1] См: *Диаковская Н.В.* Правовое регулирование государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: Автореф… дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001 // http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=99234

[2] См.: *Ширинская Е.Ю.* Гражданско-правовое регулирование государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в Российской Федерации: Автореф. дис… канд. юрид. наук. М., 2005 // http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1193299

[3] Федеральный закон от 30.12.2012 № 302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

недвижимое имущество на основании этих договоров считается действительным и при отсутствии государственной регистрации указанных договоров по отчуждению имущества. Соответственно, указанные сделки действительны и при отсутствии ранее обязательной для них государственной регистрации.

Фактически указанное изменение для контрагентов по сделкам затрудняет установление прежних собственников приобретаемого объекта недвижимого имущества и, соответственно, лишает их возможности осуществления ранее предоставленной защиты. В настоящее время понимаемая законодателем целесообразность отмены обязательности государственной регистрации сделок с недвижимым имуществом для участников гражданского оборота обернулась снижением гражданско-правовой защиты. Остается только наблюдать, какому совершенствованию будет способствовать указанное изменение законодательства.

Думается, в целях совершенствования правового регулирования государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним необходимо пересмотреть комплексно всю систему государственной регистрации с точки зрения защиты прав участников гражданского оборота. Оптимально разработать механизм государственной регистрации как способа защиты прав субъектов гражданско-правовых отношений.

Остается надеяться, что новое законодательство подойдет к успешному решению обозначенных проблем.

Новый Федеральный закон от 13 июля 2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» объединяет государственную регистрацию и государственный кадастровый учет в числе функций государственного органа, который их осуществляет. Вероятно, в такой экономии технико-юридических средств проявилась законодательная оптимизация.

В рамках п. 3 ст. 1 Федерального закона закрепляется дефиниция государственной регистрации прав на недвижимое имущество, в соответствии с которой «государственная регистрация прав на недвижимое имущество – юридический акт признания и подтверждения возникновения, изменения, перехода, прекращения права определенного лица на недвижимое имущество или ограничения такого права и обременения недвижимого имущества (далее – государственная регистрация прав)». По п. 4 ст. 1 Федерального закона, государственная регистрация прав осуществляется посредством внесения в Единый государственный реестр недвижимости записи о праве на недвижимое

имущество, сведения о котором внесены в Единый государственный реестр недвижимости.

Несмотря на то, что буквально государственная регистрация в новом законе не охватывает сделки с недвижимым имуществом, смысл дефиниции государственной регистрации полностью повторяет смысл дефиниции ныне действующего Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ. В соответствии с п. 1 ст. 2 Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», «государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее также – государственная регистрация прав) – юридический акт признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения прав на недвижимое имущество в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации».

Пункт 6 Федерального закона от 13 июля 2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» подтверждает отсутствие изменений в подходе к определению сущности государственной регистрации: указывается, что «государственной регистрации подлежат право собственности и другие вещные права на недвижимое имущество *и сделки с ним*».

Таким образом, объект государственной регистрации, осуществляемой при переходе прав на недвижимое имущество, не претерпел никаких изменений.

В основе защиты гражданских прав при осуществлении государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним лежит проверка законности *оснований* возникновения и перехода прав. Поэтому представляется, что законодатель обязан особенно тщательно сформулировать необходимые параметры оценки указанных оснований, не допуская неоднозначности их толкования.

В новом Федеральном законе от 13 июля 2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» проверка оснований возникновения и перехода прав регулируется ст. 29, из которой следует, что государственная регистрация прав включает в себя «проведение правовой экспертизы документов, представленных для осуществления государственной регистрации прав», «на предмет наличия или отсутствия установленных настоящим Федеральным законом оснований для приостановления государственной регистрации прав» либо для отказа в осуществлении государственной регистрации прав.

В отличие от этого п. 1 ст. 13 действующего Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на

недвижимое имущество и сделок с ним» уточняет, что государственная регистрация включает в себя правовую экспертизу документов, в том числе «*проверку законности сделки* (за исключением нотариально удостоверенной сделки) «и установление отсутствия противоречий между заявляемыми правами и уже зарегистрированными правами на объект недвижимого имущества, а также других оснований для отказа в государственной регистрации прав или ее приостановления в соответствии с настоящим Федеральным законом».

Полагаем, что цели защиты прав участников гражданского оборота ныне действующая редакция нормы отвечает значительно больше, поскольку устанавливает конкретную обязанность органа государственной регистрации.

Примечательно сформулированы основания для отказа в государственной регистрации прав в новом законе.

В ст. 26 Федерального закона от 13 июля 2015 № 218-ФЗ законодатель вначале предписывает основания для приостановления государственной регистрации, а затем в ст. 27 Федерального закона от 13 июля 2015 № 218-ФЗ указывает на основания для отказа в государственной регистрации, норма о которых применяется в случае, если не преодолены основания для ее приостановления.

Отрадно только то, что к числу оснований приостановления государственной регистрации отнесены основания признания сделки недействительной, что фактически вынуждает орган государственной регистрации осуществить проверку ее законности. Так, например, к основаниям приостановления осуществления государственной регистрации прав относится ничтожность сделки, подлежащей «государственной регистрации или сделки, являющейся основанием для государственной регистрации права, ограничения права или обременения объекта недвижимости» (п. 13 ст. 26 ФЗ от 13 июля 2015 № 218-ФЗ), или отсутствие в представленных документах, в случаях, предусмотренных федеральным законом, подтверждения наличия согласия на совершение сделки, «подлежащей государственной регистрации или являющейся основанием для государственной регистрации права, ограничения или обременения права, третьего лица, органа юридического лица, государственного органа или органа местного самоуправления, если из федерального закона следует, что такая сделка ничтожна» (п. 15 ст. 26 ФЗ от 13 июля 2015 № 218-ФЗ).

В отличие от новых норм, действующий закон не отождествляет основания для приостановления и для отказа в государственной регистрации прав. В соответствии с п. 1 ст. 19 ныне действующего

Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ, «государственная регистрация прав приостанавливается государственным регистратором при возникновении у него сомнений в наличии оснований для государственной регистрации прав, в подлинности представленных документов или достоверности указанных в них сведений, а также в случае непредставления документов (сведений, содержащихся в них), запрашиваемых органом, осуществляющим государственную регистрацию прав, по межведомственным запросам».

К числу оснований для отказа в государственной регистрации в настоящее время относятся, в числе прочего, несоответствие по форме или содержанию требованиям действующего законодательства документов, представленных на государственную регистрацию прав; отсутствие полномочий по распоряжению правом на данный объект недвижимого имущества у лица, выдавшего правоустанавливающий документ; составление документа лицом, чьи права ограничены определенными условиями, без указания этих условий (п. 1 ст. 20 Федерального закона от 21.07.1997 №122-ФЗ).

Таким образом, действующий сегодня закон 1997 г., в отличие от закона 2015 г., позволяет расширительно толковать нормы, устанавливающие приостановление и отказ в государственной регистрации прав. Эластичность действующих норм, на наш взгляд, способна предотвратить нарушение прав добросовестных контрагентов.

Текстуальный смысл новых норм отличается казуистичностью и, на наш взгляд, способен ограничить возможности государственного регистратора отказать в государственной регистрации перехода прав, нарушающего права добросовестных участников гражданского оборота.

В настоящее время законодателю особенно важно осознать, что его главная задача – защита прав добросовестных участников гражданского оборота и все потенциально полезные институты подчинить этой задаче.

Правовой статус органа государственной регистрации прав на недвижимое имущество должен базироваться на осуществлении контрольной функции и информационной функции. Правовое регулирование государственной регистрации перехода прав на недвижимое имущество, в основе которого лежит осуществление указанных функций, будет способствовать защите прав добросовестных участников гражданского оборота и, следовательно, стабильности гражданского оборота Российской Федерации.

ИНСТИТУТ ОБЩЕСТВЕННОЙ ИНИЦИАТИВЫ КАК МЕХАНИЗМ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КОММУНИКАЦИИ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА

Сергеева Е.В., кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры социальных коммуникаций юридического факультета, Национальный исследовательский Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского (Саратов)

Аннотация

Данная статья посвящена анализу особенностей функционирования института общественной инициативы в России. Рассматриваются структурные особенности данного вида взаимодействия власти и общества, оценивается его функциональное значения в системе политических коммуникаций. Анализируются возможности и ограничения, достоинства и недостатки его работы.

Ключевые слова: общественная инициатива, электронная демократия, политическая коммуникация, политическое участие

Abstract

This article is devoted to the analysis of peculiarities of functioning of Institute of public initiatives in Russia. Examines the structural features of this type of interaction between government and society is evaluated by its functional significance in the system of political communication. Analyzed opportunities and constraints, strengths and weaknesses of his work.

Keywords: public Initiative, e-democracy, political communication, political participation

Развитие современной системы государственных и политических институтов на протяжении уже многих столетий двигается по созданию все более разнообразных форм и методов взаимодействия между властью и обществом. Общественные петиции, гражданские и народные инициативы широко применяются в политической и законодательной практике современных государств, с появлением и распространением информационных технологий они получают новый толчок развития, приобретают свойства интерактивной коммуникации государства и граждан с помощью сети Интернет. Одним из таких новых механизмов для российской политики является появление института общественной инициативы, созданного по указанию Президента РФ в 2013 году. Похожие интернет-ресурсы существуют во многих развитых демократиях, но в каждой конкретной политической системе они могут функционировать совершенно разным способом. Российский вариант этой формы гражданского участия в политике также приобрел ряд уникальных специфических характеристик и занял определенное место в существующей системе связей Российского государства и гражданского общества.

Под общественной инициативой можно рассматривать совершенно разные явления, это понятие используется в научных исследованиях как в широком, так и узком смысле. В широком смысле под ним

подразумевают любые самостоятельные действия отдельных граждан и их коллективов, которые стремятся реализовать собственные интересы в политическом процессе[1]. Формы выражения таких инициатив могут быть самые разные: от обращения в органы государственной власти до организации общественных движений и проведения разнообразных политических индивидуальных и массовых акций прямого действия.

В узком смысле понятие общественная инициатива может концентрироваться на отдельном виде политического действия граждан. Например, на подаче петиций, волонтерской деятельности или выступлении с нормотворческими предложениями. В российских нормативно-правовых актах понятие общественной инициативы понимается именно в узком контексте. Общественными инициативами здесь признаются предложения граждан РФ по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления, направленные с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (далее – РОИ)[2]. Здесь из всего спектра политических форм деятельности выбирается только один четко определенный вид взаимодействия граждан с государством, который имеет ряд специфических особенностей и позволяет его рассматривать как особый вид активности, не перекликающийся с иными формами политического участия.

Этот механизм, функционирующий уже два года, вызывал по началу большой интерес как со стороны простых граждан, так и публичных политиков. Сегодня энтузиазм по его поводу несколько поубавился, в публичном пространстве высказываются достаточно критические оценки его работы, а на самом сайте граждане разместили немало

---

[1] Гражданские и общественные институты. Гражданские инициативы // Журнал российского права. 2013. № 11. С. 111–112.

[2] О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (вместе с «Правилами рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»: Указ Президента РФ от 04.03.2013 № 183 (ред. от 23.06.2014) // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1019; 2014. № 26 (часть II). Ст. 3517; Концепция формирования механизма публичного представления предложений граждан Российской Федерации с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для рассмотрения в Правительстве Российской Федерации предложений, получивших поддержку не менее 100 тыс. граждан Российской Федерации в течение одного года» (утв. Правительством РФ) // Документ опубликован не был, доступ из СПС «КонсультантПлюс». [Сайт]. URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req-=doc;base=LAW;n=134466 (дата обращения: 28.07.2015).

инициатив, касающихся его преобразования, и даже есть предложение, которое предлагает упразднить этот ресурс[1]. Все это обозначает определенное проблемное поле для научного анализа. Цель нашей работы проанализировать структурные и функциональные особенности российского института общественных инициатив в системе политических коммуникаций между властью и обществом.

Основная задача института общественной инициативы в российской политической системе, с нашей точки, является формулирование политической повестки дня, определение общественных проблем, которые должны стать предметом для обсуждения на уровне государственной власти и местного самоуправления. Это является сущностным аспектом этого вида гражданской активности, специфическим признаком, отличающим этот вид от традиционных обращений граждан в органы государственной власти (заявлений, предложений или жалоб). Можно присоединиться к мнению канд. полит. наук П.А. Фельдмана, что сайт РОИ можно рассматривать в качестве краудсорсинговой платформы, которая позволяет аккумулировать общественные предложения по выработки наиболее эффективной государственной политики[2].

Общественные инициативы, поданные с его помощью, нельзя оценивать как форму законотворчества или правотворчества, с нашей точки зрения, они могут быть охарактеризованы как отдельный вид политической коммуникации, механизм политизации общественных проблем. Под политизацией понимается процесс обретения политического статуса проблемами и явлениями, которые его не имеют. Как отмечает В.М. Данилов, придание «политического статуса проблеме означает ее наивысший накал, обостренную общественную значимость и актуальность, неспособность субъектов принятия решений справиться с ней с помощью привычных методов и практик»[3].

В повседневной жизни граждане очень часто обсуждают возможности принятия тех или иных политических решений, но никакого общественно-политического эффекта в данном случае не может быть.

---

[1] Инициатива № 77Ф18723 «Закрытие интернет-ресурса «Российская общественная инициатива». На 28.07.2015 «за» данную инициативу подано 637 голосов, «против» – 1188 голосов // РОИ. [Сайт]. URL: https://www.roi.ru/18723/ (дата обращения: 28.07.2015).

[2] См. *Фельдман П.А.* Политический краудсорсинг как институт электронной демократии: проблемы становления и развития // Власть. 2014. № 6.

[3] *Данилов М.В.* Явление «политизации» в современном обществе: постановка исследовательской проблемы // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология. 2009. Т. 9. № 1. С. 92.

Сайт РОИ представляет такую дискуссионную площадку, где можно высказать свою позицию по конкретному вопросу публично, получить общественную поддержку и при выполнении всех условий быть услышанным государством. Структуру института общественной инициативы формируют три вида участников. Основным участником является совершеннолетний гражданин РФ, зарегистрированный в Единой системе идентификации и аутентификации (ЕСИА), на сегодняшний момент – это более 16,5 млн человек[1].

Гражданин запускает процесс рассмотрения общественной инициативы. Он имеет право сформулировать и опубликовать свои предложения, проголосовать за поддержку или отклонение вынесенных на обсуждение инициативы по принципу «один человек – один голос», а также отозвать свой голос по конкретной инициативе. По данным Фонда информационной демократии за 2014 год на портале проголосовало боле 5,6 млн граждан РФ[2]. В отличие от многих коллективных форм политической деятельности, участие в работе по созданию и обсуждению общественных инициатив носит индивидуальный характер с четкой персонификацией, отслеживанием всех персональных данных и активности каждого пользователя.

Второй участник – это Фонд информационной демократии (далее – Фонд), некоммерческая общественная организация, которая выполняет функцию посредника между пользователем и государственными/муниципальными органами управления. К его полномочиям относятся: процесс экспертизы инициативы, учет и опубликование количества поданных голосов за ту или иную инициативу, уведомление пользователя о принятии инициативы на голосовании, направление инициативы набравшей необходимое количество голосов на экспертизу в рабочую группу при исполнительном органе власти и местного самоуправления, информирование пользователя о принятом вышеуказанной группой решения, а также техническая поддержка работы сайта РОИ. По данным Фонда за 2013–2014 гг. на сайт поступило 12 454 инициативы: из них на голосование были размещены 4512, отклонены по результатам экспертизы 6376 и ожидали экспертной оценки 328[3].

---

1 Данные получены на запрос от администрации сайта РОИ.

2 Фонд информационной демократии. Публичный годовой отчет за 2014 год. М., 2015. [Электронный ресурс]. URL: http://www.f-id.ru/documents/otchet/FID_annual_2014.pdf (дата обращения: 28.07.2015).

3 Фонд информационной демократии. Публичный годовой отчет за 2014 год. Москва, 2015. [Электронный ресурс]. URL: http://www.f-id.ru/documents/otchet/FID_annual_2014.pdf (дата обращения: 28.07.2015).

Третий вид участников представлен экспертными группами федерального, регионального и муниципального уровня при исполнительных органах власти и местного самоуправления, которые и готовят окончательные решения по общественным инициативам. В состав экспертных групп включаются не только представителей власти, но депутатов законодательных органов, членов общественных палат, представителей бизнес-сообщества и общественных объединений. В состав экспертной рабочей группы федерального уровня, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 8 июня 2015 года № 1055-р, входят сегодня 21 человек, среди них 6 – представители общественных организаций, 7 – депутатов Государственной Думы и Совета Федерации Федерального собрания, 5 – чиновников федерального уровня, по одному участнику от Общественной палаты, Торгово-промышленной палаты и ассоциации «Деловая Россия»[1]. Сегодня также приняты более 140 нормативно-правовых актов о создании и составе экспертных комиссий на региональном и муниципальном уровня.

Данные экспертные комиссии можно рассматривать как околого-сударственный совещательный орган, цель работы которого заключается в рекомендации органам государственной власти о целесообразности принятии тех или иных решений и действий по предложенным инициативам. Его существование связано с тем, что граждане в своей массе не всегда могут учитывать многие тонкости государственного управления в разных сферах общества, возможность реализации их предложений требует оценки компетентных экспертов. Так, анализ содержания самих инициатив показывает, что среди них есть как достаточно серьезные и продуманные предложения, так и есть такие, которые можно назвать бесполезными, чрезмерно радикальными, а иногда просто нереалистичными и наивными. Например, поделить поровну прибыль, получаемую от добычи и реализации полезных ископаемых (нефть, газ и т. д.), снизить потребление алкоголя в России с 15,76 до 3 литров в год на душу населения поэтапно, запретить мобильным операторам оказывать услугу «гудок» в ее нынешнем виде, запретить в ток-шоу на федеральных каналах выводить в эфир голос с микрофона более чем одного человека одновременно, убрать подставных лиц из систем оценки рейтинга товаров в сети Интернет и т. д.

Механизм формирование экспертных комиссий как на федеральном, так и региональном уровне не носит публичный и прозрачный

[1] О внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 03.06.2013 N 899-р: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 июня 2015 года № 1055-р // СЗ РФ, 2015, № 24. Ст. 3534.

характер, что становится основанием для его критики. Вышеуказанным распоряжением были исключены несколько участников, ранее входивших в состав комиссии, что активно обсуждалось в СМИ и вызвало негативный общественный резонанс[1].

Таким образом, можно сделать вывод, что деятельность граждан, Фонда и экспертных комиссий в целом направлена на формулирование и оценку важности и необходимости реализации тех или иных предложений, которые и являются предметом этого вида деятельности. Что подтверждает высказанную оценку института общественной инициативы как определенного канал политизации тех или иных общественно значимых вопросов, который позволяет гражданам, не обладающим политическим, социальным или символическим капиталом, высказываться и участвовать в обсуждении наболевших проблем, предлагать их решение и быть услышанными другими гражданами и властью, минуя СМИ, политические партии, общественные организации и другие официальные структуры.

Общественная инициатива представляет собой информационное сообщение о конкретной проблеме и способах их решения, а деятельность данного института может быть рассмотрена как информационно-коммуникативная. Она базируется на конституционном праве граждан на получение, создание и распространении информации и конституционных принципов свободы слова, политического и идеологического плюрализма.

Предложения граждан являются публичными, на них накладывается ряд ограничений, нарушение которых может привести к отказу в ее опубликовании на сайте РОИ. Прежде всего это касается конституционных запретов на пропаганду ненависти, дискриминации по расовому, этническому, половому, религиозному, социальному признакам. Также она не должна содержать оскорбления, угрозы в адрес конкретных лиц или организаций, ущемлять права меньшинств, нарушать права несовершеннолетних, причинять им вред в любой форме; распространять персональные данные третьих лиц без их согласия; преследовать коммерческие цели, содержать спам, рекламную информацию, нарушать любые применимые нормы права и т. д.[2]

---

[1] *Рустамова Ф., Артемьев А.* Критик засекречивания военных потерь отлучен от «открытого правительства» // РБК. [Сайт]. URL: http://top.rbc.ru/politics/10/06/2015/5578162b9a794-70491b1b530 (дата обращения 28.07.2009).

[2] Рекомендации гражданам РФ по подаче общественных петиций на сайте РОИ [Электронный ресурс]. https://static.roi.ru/content/doc/podacha.pdf (дата обращения: 28.07.2015).

Общественные инициативы, поданные отдельными гражданами, могут отражать лишь частные интересы конкретной личности, поэтому для определения социальной значимости того или иного предложения установлен ценз необходимого количества голосов для ее обязательного рассмотрения в экспертных комиссиях. Набор установленного предела голосов за конкретную инициативу (100 тыс. голосов за федеральные и региональные инициативы для субъектов РФ с населением выше 2 млн человек и 5% для региональных и муниципальных инициатив) означает, что проблема должна затрагивать политические интересы множества активных граждан. Политизация того или иного вопроса необязательно обозначает, что эта проблема должна быть на острие политической повестки (например, инициатива «Мой дом – моя крепость!»), также она может предполагать искусственную политизацию, т. е. проходит под влиянием административных и иных организационных механизмов (их существует разнообразное количество).

«Искусственность», подтасовки, фальсификации в процессе голосования является одной из важных проблем для любого вида онлайн-сервисов по подаче петиций, референдумов, опросов и т. п., эта проблема носит системный характер, ее решение требует как совершенствование многих электронных сервисов как с технической стороны, так и организационной. Отсутствие открытого механизма отслеживания процесса голосования за ту или иную инициативу также является наиболее уязвимым моментом с точки зрения критики этого интернет-ресурса. Практически сразу с начала работы сайта РОИ в сети появились информация, дискредитирующая эту сторону его работы[1]. Непубличность, скрытность в подсчете голосов не только делает их уязвимых для манипуляций и спекуляций, но и дает простор для появления и распространения различных домыслов и слухов, питающих негативные стереотипы восприятия власти, тем самым подрывая доверие как данным формам участия, так и к государственным институтам, поддерживающих их функционирование.

На сегодняшний день из более 6 тыс. инициатив только 8 набрали необходимые 100 тыс. голосов, 2 – более 80 тыс. голосов и 84 – свыше 10 тыс. голосов, что соответствует 1,5% от их общего количества. Исследователи отмечают постоянное снижение количества инициатив. Как отмечает В.В. Чугунов, опубликовавший данные по мониторингу портала Российской общественной инициативы, с апреля 2013 по июнь

[1] Глава портала РОИ ответил на обвинения в накрутке «промилле» против инициативы Навального: «Это интернет, друзья мои» URL: http://newsru.com/russia/29may2013/massuh.html(дата обращения: 28.07.2015).

2014 года происходит процесс неуклонного снижения как количества предложенных инициатив, так и количества поданных за них голосов[1]. Наши подсчеты также показывают снижение количества федеральных, региональных и муниципальных инициатив.

Причины падения популярности данного ресурса связывают с уже вышеуказанными недостатками, так с особенностью реакции экспертных комиссий и органов исполнительной власти на предложенные инициативы. Высказанные и поддержанные гражданами, одобренные экспертными комиссиями общественные предложения могут быть реализованы органами исполнительной власти и муниципального управления, а могут оставаться и без внимания, в этом отношении никаких гарантий нормативно-правовыми актами, регламентирующими данный процесс, не предусмотрено. Из 18 инициатив, по которым принято решение, реализованы всего лишь 10, которые как раз не набрали необходимых 100 тыс. голосов. Из 8 инициатив, набравших 100 тысяч голосов, 4 были отклонены и признаны нецелесообразными экспертной комиссией, а по остальным окончательной реакции органов исполнительной власти до сих пор за два года не последовало. Именно эта ситуация вызывает волну критики со стороны журналистского сообщества, блогеров и авторов научных публикаций, конечно, отельных граждан.

На данный момент развития в российском обществе очень сильно отчуждение граждан от политической сферы. Так, по данным опросов Левада-центра, 75% россиян не готовы более активно участвовать в политике, считая политику уделом властей; 85% считают, что ни при каких условиях не могут влиять на принятие государственных решений в стране; 23% респондентов не верят, что в их силах что-либо изменить; 18% респондентов убеждены, что ничего не понимают в политике; 16% респондентов рассматривают политику как «грязное дело»[2]. Подобная «избирательность» в рассмотрении инициатив скорее подтверждает негативные мнения граждан, чем опровергает их. Как правило, разочарование в функционированием данного института, связано с восприятием данного института в либерально-демократическом ключе, как

---

[1] *Чугунов В.В.* Электронная демократия и развитие электронного участи в России: предварительные результаты мониторинга портала «Российская общественная инициатива» // Социальный компьютинг: основы, технологии развития, социально-гуманитарные эффекты (ISC-14) материалы Третьей Международной научно-практической конференции. 2014. С. 295–298.

[2] Исследование Левада-центра «Россияне о взаимоотношении государства и общества в 2014 году» [Электронный ресурс].URL: http://gtmarket.iu/news/2014/05/08/6771 (дата обращения: 28.07.2015).

механизма именно законодательной инициативы народа, проявление народовластия[1]. Как мы отмечали ранее, данная точка зрения является в принципе неверной, институт общественной инициативы всего лишь апеллирует к органам исполнительной власти, создавая еще один канал донесения информации до органов власти, но не более чем.

Принятие решений на уровне государственной власти сегодня представляет собой сложный механизм, включая большое количество согласований и учета позиций разных субъектов. Институт общественной инициативы гарантирует лишь, что информация о позиции граждан по тому или иному вопросу будет донесена до конкретного органа, но не гарантирует какого-либо политического влияния. Постановка проблемы в политической повестке не означает, что за этим последует его реализация. Для сравнения по аналогии можно привести данные принятия законопроектов в Государственной Думе, так в течение работы последнего созыва на рассмотрение было внесено 902 законопроекта и лишь 266 из них прошли все стадии законодательного процесса[2].

Помимо формирования политической повестки дня, данный институт выполняет еще ряд функций. Во-первых, этот институт позволяет артикулировать и представлять интересы граждан минуя институты посредники (партии, общественные организации и т. д.), которые могут быть так же как и государство игнорировать те или иные вопросы и проблемы, противоречащих их интересам и ценностям. Во-вторых, этот институт способствует политической социализации граждан, политическому просвещению и информированию граждан, публичные обсуждения любой проблемы требует определенной аргументации, что уже стать мотивом для более детального изучения механизма функционирования государства и общества. Надо отметить, что участие граждан в государственном управлении, даже с помощью электронных форм, требует определенной готовности и уровня развития политической культуры.

В-третьих, институт общественной инициативы, представляет собой создание формализованного канала выражения общественного мнения, конфликтов и противоречий в российском обществе. Этот канал предоставляет возможность отслеживать и контролировать изменения настроений граждан, определять наиболее острые проблемы

---

[1] Например, см.: *Фролова Н.А*. Отдельные проблемы реализации института общественной инициативы // Проблемы современного российского законодательства. Иркутск, 2013. С. 45.

[2] Сайт Государственной Думы РФ. URL: http://www.duma.gov.ru/legislative/statistics/?type=convocation&v=6 (дата обращения: 28.07.2015).

и противоречия общественного развития. На сегодняшний день лидирует инициативы по направлениям транспорт и дороги (1016 инициатив), экономика (943), государственное управление (900), безопасность (887). С этой точки зрения ресурс может быть полезен не только государственным структурам, но политическим организациям. Так, например, ОНФ принял решение о необходимости отслеживать и добиваться реализации инициатив, высказанных на портале РОИ по вопросам ЖКХ.

В-четвертых, он позволяет выявить и определить уровень политической активности граждан. Так, представленные данные достаточно показательны с точки зрения проявлений гражданской активности, при этом технические возможности и характер регистрации на сайте, позволяет отследить настроение каждого отдельного гражданина.

В завершение, хотелось бы отметить, что институт общественной инициативы продолжает логику действий российской власти, которая на протяжении последних пятнадцати лет направлена на восстановление государственного контроля во всех сферах общественной жизни. Начало этому процессу положило выстраивание вертикали власти в начале 2000 годов, создание сильной провластной партий, консолидация политической элиты, выстраивание в корпоративной логике взаимосвязей с представителями бизнес-сообщества и общественных организаций. В том виде, в котором сегодня существует данный институт, он больше всего полезен с точки зрения государственного управления, нежели развития народовластия. В теории политической системы проявление любой активности граждан рассматривается как определенный импульс, реакция общественности на те или иные действия власти, или следствие бездействия власти при нарастании конфликтности и противоречивости общественного развития, накоплении разнообразных проблем в жизни общества. В связи с этим создание формализованного и институционального канала политической коммуникации между властью и обществом, которые дают возможность проявлять свою гражданскую позицию, приобщаться гражданам к политическому процессу, открыто заявлять о своих интересах, можно рассматривать как первый, но очень важный шаг для дальнейшего развития политической системы РФ.

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И ФИНАНСОВЫХ ИНСТИТУТОВ

Сиземова О.Б., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права НИУ ВШЭ – Нижний Новгород

Аннотация

Проблема инвестиций в регионе является одной из наиболее острых в условиях кризиса, характеризующегося дефицитом ликвидности, спадом инвестиционной активности, снижением уровня жизни и накоплений населения, прочих негативных факторов. В статье предлагаются варианты решения данной проблемы с учетом потребностей инвесторов, прежде всего физических лиц, возможностей и целей финансовых институтов, действующих на территории региона, задач региональных и местных органов власти.

Ключевые слова: финансовый институт, Банк России, органы власти субъектов РФ, инвестиционная деятельность, инвестиционный фонд

Abstract

The problem of investment in the region is one of the most acute under the conditions of crisis, characterized by the lack of liquidity, the decline in investment activity, falling living standards and savings of the population, other negative factors. The article proposes options for addressing this problem, considering needs of investors, first of all – individuals, opportunities and purposes of financial institutions operating in the region, problems of regional and local authorities.

Keywords: financial institution, the Bank of Russia, the regional authorities of the Russian Federation, investment activity, an investment fund

Длительный процесс модернизации Банка России привел к сосредоточению регулятивных, надзорных, регистрационных полномочий в сфере финансовых институтов «в руках» мегарегулятора. Однако данный процесс, по нашему мнению, не ведет к активизации развития всех видов финансовых институтов, их равномерному вкладу в развитие финансовой системы и экономики страны. Как известно, данная сфера «банкизирована», доля активов иных финансовых институтов по отношению к активам банков составляет всего около 2%[1], что лишает потребителей финансовых услуг возможностей свободного выбора вида финансового института и вида финансовой услуги. Эта тенденция постепенно приводит к снижению качества предоставляемых финансовых услуг, финансовым злоупотреблениям, в том числе отмыванию доходов, полученных преступным путем.

Как известно, согласно действующему законодательству, финансовыми институтами, осуществляющими инвестиционную деятельность в качестве основной, являются инвестиционные фонды

[1] *Матовников М.Ю.* Банковская система России и долгосрочные ресурсы // Деньги и кредит. 2013. № 5. С. 12.

и негосударственные пенсионные фонды[1]. Федеральным законом от 29.06.2011 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах»[2] предусмотрены два вида инвестиционных фондов: акционерный инвестиционный фонд и паевой инвестиционный фонд. Если первый создается для юридических лиц – инвесторов, то второй – для физических лиц. И те и другие фонды являются частными и не всегда юридическими лицами, в обоих случаях фондом управляет допущенная Банком России к такой деятельности управляющая компания, которой в большинстве случаев является кредитная организация, что не позволяет назвать данный финансовый институт самостоятельным. Первоначально он был задуман для привлечения средств фондов в качестве инвестиций на рынок ценных бумаг, но в конечном итоге следует констатировать, что Федеральный закон «Об инвестиционных фондах» не обеспечил реализации всего потенциала данного финансового института.

Потребность регионов в долгосрочных инвестициях в сегодняшних условиях остается нереализованной, поскольку иностранные инвесторы, федеральные власти, кредитные организации в ближайшей перспективе предоставлять денежные средства в качестве инфраструктурных инвестиций не станут по разным причинам[3]. Принятый Закон Нижегородской области от 31.12.2004 г. № 180-З «О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Нижегородской области»[4] определил в качестве целей и задач «создание благоприятных условий для обеспечения защиты прав, интересов и имущества участников инвестиционной деятельности, увеличение налогооблагаемой базы, совершенствование нормативной базы инвестиционной деятельности в Нижегородской области». Но данные цели и задачи являются разнонаправленными и не позволяют констатировать о сложившейся концепции поддержки инвесторов. Закон Нижегородской области от 02.10.2013 г. № 121-З «Об инвестиционном фонде Нижего-

---

[1] В отношении перспектив деятельности негосударственных пенсионных фондов в настоящее время ведется оживленная дискуссия. Как известно в 2013 году Правительство РФ и Банк России пришли к выводу о невозможности перечисления средств накопительной пенсии в НПФ на 2014 и 2015 гг. (см., напр.: *Якушев Е.* Награда по активам: что нужно менять в системе частных пенсионных фондов // http://daily.rbc.ru/opinions/economics/14/08/2015/55cdc0c29a7947e63d3146ef).

[2] СЗ РФ. 03.12.2001. Ст. 4562.

[3] Исключение составляют проекты, финансирование которых необходимо для целей проведения ЧМФ 2018 (см., напр.: Нижегородская область получит из федерального бюджета почти 84 млн. рублей в 2015 году на строительство инженерных сетей к стадиону на Стрелке // http://www.niann.ru/?id=478944)

[4] Правовая среда. 22.01.2005. № 4 (570).

родской области»[1] регламентирует использование части средств регионального бюджета на инвестиции, что не всегда соответствует природе бюджетных отношений. Все это свидетельствует об отсутствии у региональных властей возможностей реального участия в *организации* инвестиционной деятельности в своем регионе.

Таким образом, отсутствие региональных финансовых институтов, специально инвестирующих в развитие конкретного региона, его инфраструктуры, отсутствие возможностей у населения участвовать в формировании инвестиционного капитала своего региона, отсутствие у региональных органов власти возможностей привлекать заинтересованных в развитии региона собственных инвесторов в региональные программы инвестирования снижает его рейтинговые показатели инвестиционной привлекательности.

Потребность в долгосрочных инвестициях в регионах и потребность населения, имеющего накопления, вложить их надолго, обеспечив сохранность, могут быть реализованы в специальных региональных финансовых институтах, инвестиционных фондах. Идея автора заключается в том, что существующие подходы к правовому статусу инвестиционных фондов необходимо дополнить новым, рассчитанным на удовлетворение потребностей в регионах. Важно при этом предусмотреть, во-первых, способы гарантирования сохранности и возврата средств. Как известно в настоящее время только вкладчикам банков – участникам системы страхования вкладов физических лиц, гарантируется возврат средств государством через уполномоченные банки в пределах 1 400 000 рублей.[2] Во-вторых, определить направления инвестирования, способы и порядок принятия каждого инвестиционного решения, возможности участия инвесторов в данном процессе. И, в-третьих, указать возможности и способы получения гарантированного дохода инвесторами. Кроме того, можно определить порядок взаимодействия федеральной, региональной власти в рамках государственно-частного партнерства по инвестированию в отдельные объекты и др.

С целью изменения концепции правового статуса инвестиционных фондов, автор предлагает открыть широкую дискуссию с привлечением в качестве экспертов ученых-экономистов, юристов, социологов и др. Право законодательной инициативы регионов позволяет им внести на рассмотрение проект новой редакции Закона об инвестиционных фондах, проекты иных нормативных правовых актов. Их разработка

---

[1] Правовая среда. 05.10.2013. № 116 (1672).

[2] Федеральный закон от 23.12.2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» // СЗ РФ. 29.12.2003. № 52 (часть I), ст. 5029.

требует поиска баланса интересов между инвесторами – физическими лицами, финансовыми институтами, региональной властью, мегарегулятором (Банком России), федеральной исполнительной властью, что в конечном итоге может положительно отразиться на качестве жизни в Нижегородской области и других регионах страны.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА КНР В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПОЛЕТОВ ГРАЖДАНСКИХ ВОЗДУШНЫХ СУДОВ И БЕЗОПАСНОСТИ НАРОДОВ

Лю Синь, кандидат юридических наук, доцент Юго-Западного университета политологии и права (SWUPL, Китайская Народная Республика)

Аннотация

Статья посвящена проблемам правового регулирования обеспечения безопасности международных перелетов гражданских воздушных судов КНР. Особое внимание уделено необходимости ужесточения государственного контроля за осуществлением международных перелетов гражданской авиации. Автор делает особый акцент на сотрудничестве России и КНР в области обеспечения безопасности международных полетов гражданских воздушных судов и безопасности человечества.

Ключевые слова: международное право, авиационная безопасность, терроризм, национальная гражданская авиация, государственный контроль, международные перелеты

Abstract

The article is devoted to the problems of legal regulation of ensuring the safety of international flights of civil aircrafts of the Republic of China. Special attention is paid to the necessity of tightening state control over the implementation of the international civil aviation flights. The author places particular emphasis on cooperation between Russia and China in the field of ensuring the security of international flights of civil aircraft and security of mankind.

Keywords: international law, security, terrorism, national civil aviation, state control, international flights

В настоящее время сложилась и действует система регулирования международных полетов гражданских воздушных судов (далее – ГВС), основанная на международном и национальном праве. Правовой механизм международно-правовой системы составляют Чикагская конвенция 1944 г.[1], региональные и двусторонние соглашения, документы ИКАО и других авиационных организаций.

Функционирование национальной правовой системы регулирования международных полетов обеспечивают соответствующие национальные законы и правила. Например, в Китае таковыми являются

[1] Конвенция о международной гражданской авиации (заключена в г. Чикаго 07.12.1944)// СПС «КонсультантПлюс».

Закон КНР «О гражданской авиации» от 1 марта 1996 г.[1], а также соответствующие подзаконные и нормативно-правовые акты[2].

Несмотря на самостоятельность и автономность, международно-правовая система и национальные акты тесно взаимодействуют между собой, что представляет собой мощный фактор укрепления режима международных полетов, усиления их безопасности в контексте ярко выраженной тенденции к увеличению интенсивности и плотности международных полетов ГВС по международным воздушным маршрутам, а также обеспечения противодействия вызовам и угрозам со стороны терроризма.

Китайская Народная Республика стала активно устанавливать международные воздушные сообщения при помощи национальной гражданской авиации сравнительно недавно. Гражданская авиация, используемая в целях обеспечения потребностей граждан и экономики в КНР, появилась лишь после 80-х гг. XX в. Ее становление и развитие вызвали необходимость урегулирования ряда вопросов гражданской авиации, в том числе в области международных полетов.

Характеризуя современное состояние внутригосударственного (национального) законодательства КНР в рассматриваемой сфере, следует особо отметить, что первым нормативно-правовым актом, регулирующим отношения в области использования воздушного пространства Китая и деятельности гражданской авиации, стал упомянутый выше Закон КНР «О гражданской авиации» от 1 марта 1996 г. До момента принятия данного Закона международные полеты ГВС выполнялись лишь в соответствии с подзаконными актами (постановлениями) и международными межправительственными соглашениями о воздушном сообщении. Такое положение было явно недостаточным для адекватного удовлетворения возрастающих потребностей китайской экономики и общественных интересов потребителей, широких слоев населения[3].

При оценке законодательства КНР прежде всего необходимо подчеркнуть общее правило: если международными договорами, которые заключены Китаем или в которых он участвует, установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены законодательством КНР, то применяются правила международных договоров.

---

[1] Закон КНР «О гражданской авиации» от 1 марта 1996 г. (на кит. яз.) // www.gov.cn

[2] Так, 24 июля 2000 г. вступило в силу совместное Постановление Государственного Совета КНР и Центрального военного совета КНР. – «Основные правила полетов КНР». 22 ноября 2007 г. Управлением гражданской авиации КНР был издан Приказ № 188, утверждающий «Общие правила полетов КНР». Кроме того, одновременно был принят ряд подзаконных актов в области регулирования международных полетов и перевозок, осуществляемых иностранными ГВС на территории КНР.

[3] *Син Ай Фэнь.* Курс гражданского воздушного права. Пекин, 2007. С. 12 (на кит. яз.).

По существу, в Китайской Народной Республике Закон «О гражданской авиации» от 1 марта 1996 г. играет роль воздушного кодекса. Ведь именно такая, широко распространенная в мировой практике правовая форма, как кодекс, охватывает совокупность принципов и норм, регулирующих все принципиальные и главные вопросы, связанные с использованием воздушного пространства.

Воздушный кодекс как нормативный правовой акт играет важнейшую роль в системе национального законодательства всех государств. Представляя собой основной закон, образующий ядро национального воздушного законодательства, кодекс содержит основополагающие положения, определяющие порядок использования воздушного пространства для всех его пользователей вне зависимости от их правового статуса (гражданская, военная, деловая авиация и т. п.).

Признавая всю важность Закона КНР «О гражданской авиации» от 1 марта 1996 г., подчеркну целесообразность разработки и принятия в КНР именно Воздушного кодекса, действие которого распространялось бы на всю авиацию (а не только на гражданскую) и на всех пользователей китайского воздушного пространства.

Специфика Закона КНР «О гражданской авиации» от 1 марта 1996 г заключается в том, что в нем непосредственно указано на его правовую связь с положениями Чикагской конвенции 1944 г. Такая технико-юридическая конструкция предоставила реальную возможность прямо воспроизвести международно-правовые ценности Чикагской конвенции в сфере суверенитета, регулирования международных полетов ГВС над государственной территорией, а также применения Стандартов и Регулируемой практики ИКАО.

Помимо Закона, в сфере регулирования полетов действуют вступившее в силу 24 июля 2000 г. совместное Постановление Государственного Совета КНР и Центрального военного совета КНР – «Основные правила полетов КНР», а так же изданный 22 ноября 2007 г. Управлением гражданской авиации КНР Приказ № 188, утверждающий «Общие правила полетов КНР». Кроме того, одновременно был принят ряд подзаконных актов в области регулирования международных полетов и перевозок, осуществляемых иностранными ГВС на территории КНР[1].

Весной 2008 г. в рамках реформирования структуры Государственного совета КНР было создано Министерство транспорта КНР, которое приняло на себя выполнение функций Главного государственного

[1] См.: Приказ Управления гражданской авиации № 188 «Общие правила полетов КНР» от 22 ноября 2007 г.; Совместное Постановление № 288 и 509 Государственного Совета и Центрального военного совета – «Основные правила полетов КНР» от 24 июля 2000 г. (на кит. яз.) // www.gov.cn.

управления гражданской авиации КНР, а также функции Министерства строительства КНР в части регулирования городского транспорта. Министерству транспорта КНР были подчинены Государственное управление гражданской авиации и Государственное управление почты и связи. В рамках реформы упразднены Главное государственное управление гражданской авиации КНР и Министерство коммуникаций КНР[1].

Нормативное регулирование международных полетов призвано обеспечить их безопасность, что требует более подробного освещения.

Так, 2011 г. начался для мировой гражданской авиации с трагических событий: 1 января в аэропорту Сургут сгорел самолет Ту-154Б авиакомпании «Когалымавиа».

Через несколько дней при заходе на посадку в Иране разбился «Боинг 727-200». Авиакатастрофа унесла 77 жизней.

Статистика авиационных аварий неумолима: в среднем каждый год за последние десять лет происходили катастрофы примерно 30 воздушных судов. В 2010 году произошло 29 авиационных происшествий, в результате которых погибли 831 человек в самолетах и шесть – на земле[2].

Почему авиационные чрезвычайные происшествия зачастую так похожи друг на друга? Почему трагические ошибки ничему и никого не учат? Кто виноват и что делать для того, чтобы исправить сложившуюся ситуацию? Каково состояние дел в этой сфере в КНР?

Проверка гражданской авиации Китая, проведенная ИКАО в 2009 г., выявила массовость нарушений при принятии на службу пилотов[3]. Имевшие место подряд два происшествия с пассажирскими самолетами в КНР, заставили руководство Главного управления гражданской авиации страны провести тщательную и всестороннюю проверку состояния дел в данной отрасли. Основной акцент был сделан на

---

[1] 15 марта 2008 г. на заседании 1-й сессии ВСНП 11-го созыва был утвержден «Проект реформирования структуры Государственного совета КНР». Основная цель проведения данной реформы заключалась в рациональном распределении функций контроля на макроуровне между министерствами. См.: http://subscribe.ru/archive/law.china/200803/19121044.html

[2] http://www.aviasafety.ru/articles/aerogrom

[3] Аудиторская проверка по организации контроля над обеспечением безопасности международных полетов ГВС была проведена в КНР в 2009 г. В ходе проверки экспертами ИКАО проведена оценка состояния законодательного и организационно-системного управления гражданской авиации, уровня организации работ в области поддержания летной годности, технического обслуживания, летной деятельности, подготовки персонала, организации расследования авиационных происшествий. В целом состояние безопасности полетов в КНР соответствует требованиям на предмет соответствия Стандартам и Рекомендуемой практике ИКАО. См.: ICAO Doc. A35 – 6 // www.un.org

процессах подготовки и подбора кадров, поскольку указанные ранее авиационные аварии произошли при заходе воздушных судов на посадку. Это обстоятельство вполне логично выдвигает «человеческий фактор» в качестве основной версии случившегося.

Что же показала проверка? Полученные предварительные итоги оказались неутешительными. Выяснилось, что как минимум 200 пилотов были зачислены в штат авиакомпаний, не пройдя должной специальной проверки. А именно: многие пилоты завысили количество часов летного стажа, что позволило некоторым, не имея должного опыта, стать командирами воздушных судов. Причем примерно половина из нарушителей находятся в штате авиакомпании «Шэньчжэнь эйрлайнз», куда входит региональный перевозчик «Хэнань эйрлайнз».

Именно воздушное судно «Эмбраер-190» компании «Хэнань эйрлайнз» пролетело мимо полосы и врезалось в землю, в результате чего развалилось на части и загорелось. В той ситуации погибли 42 человека несколько десятков получили тяжелые травмы. В качестве одной из главных версий случившегося эксперты называли ошибки пилотов или усталость. В числе прочих версий речь шла о технической неисправности бразильского самолета и ошибочных действиях наземных служб.

А через несколько дней произошел второй похожий инцидент: лайнер компании «Чайна экспресс эйр» также при заходе на посадку задел крылом ВПП.

Проблема, связанная с обеспечением безопасности полетов ГВС, приобретает повышенное значение в контексте того обстоятельства, что в ближайшие три-четыре года планируется резко увеличить в количественном отношении парк гражданской авиации КНР.

Как заявил агентству «Интерфакс» руководитель Управления гражданской авиации КНР Ли Цзясянь, Китай намерен к окончанию 2015 г. удвоить парк гражданской авиации. «Наш прогноз, основанный на общих тенденциях в данной отрасли, а также на данных о растущих потребностях общества и экономики в авиатранспорте, показывает, что темпы развития отрасли останутся высокими на протяжении длительного времени», – отметило должностное лицо. В настоящее время парк гражданских воздушных судов КНР насчитывает 2,6 тыс. единиц техники. По словам Ли Цзясяна, к концу 12-й пятилетки (2011–2015 гг.) их количество будет увеличено до 4,8–5 тыс. единиц[1].

Представляется, что подобные нарушения создают угрозу обеспечения безопасности полетов не только в Китае, но и во всем мире, что может привести к ущемлению интересов других стран.

[1] См.: http://www.export.by/?act=news&mode=view&id=25181

5 мая 2010 года Президент России подписал Федеральный закон «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Специального административного района Гонконг Китайской Народной Республики о воздушном сообщении»[1]. Указанным Федеральным законом было ратифицировано Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Специального административного района Гонконг Китайской Народной Республики о воздушном сообщении, подписанное в Гонконге 22 января 1999 г. (далее – Соглашение). Это Соглашение является основой для развития гражданской авиации двух государств и способствует укреплению сотрудничества в области воздушного транспорта, а также придает дополнительный импульс укреплению экономических и политических связей между ними.

Положениями Соглашения закреплены принципы эксплуатации договорных линий, учитывающие интересы назначенных авиапредприятий сторон, которые имеют право эксплуатировать в обоих направлениях указанные линии по установленным маршрутам из пунктов Российской Федерации через промежуточные пункты в третьих странах в Гонконг и далее – в пункты в третьих странах.

Соглашением определены вопросы авиационной безопасности, установлено освобождение от взимания пошлин и сборов при осуществлении перевозок, а также от двойного налогообложения доходов, полученных авиапредприятиями сторон от эксплуатации и отчуждения воздушных судов, используемых в международных перевозках, капитала и имущества, принадлежащего таким авиапредприятиям.

Соглашение содержит составляющее его неотъемлемую часть Приложение, которым закрепляется порядок установления и эксплуатации маршрутов и пунктов назначения[2].

23 ноября 2010 г. в Санкт-Петербурге в рамках встречи глав правительств Российской Федерации и Китайской Народной Республики министр транспорта России Игорь Левитин и заместитель министра транспорта КНР, начальник Управления Гражданской авиации Китая Ли Цзясян подписали Соглашение о воздушном сообщении между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики. В соответствии с положениями Приложения к данному Соглашению, авиапредприятия государства каждой стороны будут иметь право совершать пролет над территорией государства

---

[1] Названный Федеральный закон принят Государственной Думой 16 апреля 2010 г. и одобрен Советом Федерации 28 апреля 2010 г.

[2] См.: http://www.kremlin.ru/acts/7638

другой стороны без посадки, а также совершать остановки с некоммерческими целями. Назначенные авиапредприятия могут совершать посадки в пунктах, указанных для этого маршрута в приложении к настоящему Соглашению, в целях посадки и высадки пассажиров, погрузки и выгрузки почты и груза международного следования.

В силу важности этого документа рассмотрим его более подробно. Каждая сторона имеет право отказать в предоставлении разрешения на эксплуатацию или потребовать выполнения определенных условий в случае, когда не имеется доказательств того, что преимущественное владение или действительный контроль над этим авиапредприятием принадлежат стороне, назначившей это авиапредприятие, или гражданам ее государства.

Законы и правила государства одной стороны, регулирующие прилет и вылет с территории этого государства воздушных судов, совершающих международные полеты, эксплуатацию и аэронавигационное обслуживание, применяются к воздушным судам авиапредприятия, назначенного другой стороной.

Удостоверения о годности к полетам воздушных судов, удостоверения о квалификации и свидетельства летного персонала, выданные или признаваемые действительными одной стороной, признаются действительными другой стороной.

Платежи за пользование каждым аэропортом, включая его сооружения, технические и другие средства и услуги, а также любые платежи за пользование аэронавигационными средствами, средствами связи и услугами, взимаются в соответствии со ставками и тарифами, установленными каждой стороной. Они должны быть не выше ставок и тарифов за услуги и пользование подобными аэропортами и аэронавигационными средствами на территории государства другой стороны, применяемых к любому авиапредприятию других государств.

Пассажиры, багаж, груз и почта, следующие прямым транзитом через территорию государства одной стороны и не покидающие зоны аэропорта, выделенной для этой цели, подвергаются упрощенному контролю, за исключением случаев, касающихся мер безопасности, направленных против актов незаконного вмешательства, а также провоза наркотических средств.

Стороны оказывают всю необходимую помощь друг другу в предотвращении незаконного захвата гражданских воздушных судов и других незаконных актов, направленных против безопасности таких воздушных судов, их пассажиров и экипажей, аэропортов и аэронавигационных средств, а также любой другой угрозы безопасности гражданской авиации.

В Приложениях 1, 6, 8, 11, 13 и 14 к Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г. (Чикагской конвенции) изложены требования к государствам участникам относительно создания государственных программ по безопасности полетов в целях достижения приемлемого уровня безопасности полетов в гражданской авиации.

На конференции ИКАО высокого уровня по безопасности полетов (2010 г.) делегацией Гонконга (Китай) была доложена информация для государств-членов об опыте и планах Гонконга (Китай) в деле внедрения государственной программы по безопасности полетов (ГПБП). Причем в представленной информации не только освещены преимущества, но и указаны те задачи и осложнения, которые могут возникать в связи с разработкой и внедрением такой программы. Главная цель данного информирования заключалась в том, чтобы в процессе обсуждения этого документа представители государств-членов смогут поделиться собственным опытом в деле управления безопасностью международных полетов ГВС в рамках новой концепции ГПБП, имея в виду в конечном итоге обеспечение постоянного совершенствования стандартов безопасности в гражданской авиации[1].

Государственная служба гражданской авиации КНР в качестве центрального органа управления в области гражданской авиации утвердила «Государственную программу обеспечения безопасности полетов Китайской Народной Республики». Актуальность данной Программы обусловлена целью реализации Стандартов и Рекомендуемой практики ИКАО по обеспечении безопасности полетов в КНР.

Основное внимание в Программе уделяется средствам достижения приемлемых уровней безопасности полетов, а также принципам формирования функционального подхода к надзору и управлению безопасностью полетов при летной эксплуатации и техническом обслуживании воздушных судов, организации воздушного движения и эксплуатации аэродромов в рамках систем управления безопасностью полетов в КНР.

Программа описывает основные функциональные аспекты в области применения систем управления безопасностью полетов, а также служит основой для разработки планов разработки и внедрения этих систем.

---

[1] На 35-й сессии Ассамблея постановила, что ИКАО следует подготовить рекомендации для обеспечения глобальной гармонизации в деле единообразного применения положений ИКАО в области управления безопасностью полетов. Благодаря принятию прогрессивного/поэтапного подхода Стандарты и Рекомендуемая практика (SARPS), связанные с управлением безопасностью полетов, в настоящее время включены в Приложения 1, 6, 8, 11, 13 и 14 к Конвенции о международной гражданской авиации (Чикагская конвенция). ИКАО определила рамки, которые будут использованы для внедрения государственной программы по безопасности полетов, а также для внедрения систем управления безопасностью полетов (СУБП) поставщиков услуг. См.: Док. ИКАО HLSC 2010 – WP/14 11/2/10 // www.icao.org

Программа предназначена для всех участников процесса обеспечения безопасности полетов, в том числе для руководящего состава высшего звена авиационных агентов, осуществляющих деятельность в области гражданской авиации и персонала, на который возложена ответственность за разработку, внедрение и осуществление эффективных мер по безопасности полетов. На основе понимания и применения положений Программы КНР участники процесса обеспечения безопасности полетов должны разработать и реализовать подход к вопросам управления безопасностью полетов, соответствующий их условиям[1].

Исходя из изложенного ранее, можно сделать вывод о том, что «Государственная программа обеспечения безопасности полетов», предлагаемая ИКАО, представляет собой в каждом государстве установление нормативных требований к введению приемлемых для государства систем управления безопасностью. Такой новый подход ориентирован на наиболее предпочтительные Стандарты и наилучшую Рекомендуемую практику по обеспечению высокого уровня безопасности полетов гражданских воздушных судов с учетом специфики каждого государства, способствует адекватному применению Стандартов и Рекомендуемой практики ИКАО в национальной практике.

МОШЕННИЧЕСТВО В ДОРЕВОЛЮЦИОННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

Бойко С.Я., соискатель кафедры уголовного права, Чебоксарский кооперативный институт (филиал) Российского университета кооперации

Аннотация

В статье рассматривается развитие российского дореволюционного уголовного законодательства об ответственности за мошенничество. Обращается внимание на его характерные особенности и соотношение с другими формами хищения.

Ключевые слова: хищение, мошенничество, дореволюционное законодательство

Abstract

Development of Russian Criminal Legislation in terms of laws on liability for fraud crimes at the Czarist period are considered in the article with special focusing on particularity of the legislation and with regard to other forms of theft.

Keywords: theft, fraud, Czarist-era legislation

Современные ученые в процессе исследования различных категорий уголовного права обращаются к истории их развития. Известный ученый-криминалист Н.С. Таганцев подчеркивал важность и значимость исследования и изучения эволюции правовых институтов

[1] См. подробнее: www.gov.cn

через призму применения исторического толкования[1]. Такой подход позволяет полнее и глубже осмыслить современную уголовно-правовую действительность, применить возможные положительные решения в процессе настоящей правотворческой и правоприменительной деятельности.

Проведенное исследование показало, что ответственности за мошенничество законодатель уделял особое внимание. Однако следует отметить, что в древнейших правовых памятниках русского государства – Русской правде, Псковской судной грамоте, Судебнике 1497 года[2] не содержится норм об ответственности за мошенничество. Впервые термин «мошенничество» появляется в Судебнике 1550 г., где законодатель в ст. 58 проводит различие между кражей и мошенничеством и формулирует уголовную ответственность за мошенничество как: «А мошеннику та ж казнь, что и татю. А хто на оманщике взыщет и доведут на него, ино у ищеи иск пропал. А оманщика, как его мы приведут, ино его бити кнутьем»[3]. И. Я. Фойницкий трактует мошенничество как карманную кражу (от слова мошна – кошелек)[4]. Вместе с тем многие исследователи, соглашаясь с трактовкой М.Ф. Владимирского-Буданова[5], полагают, что именно в ст. 58 Судебника 1550 года впервые проводится различие между воровством и мошенничеством. Следует отметить, что в этой статье, действительно, наряду с мошенником упоминается «*оманшик*» – обманщик.

В указанном памятнике законодатель описывает различные обманные действия, выделяет так называемые, торговые обманы, обманы, совершенные путем подделок или урезания монет, дифференцирует ответственность за них.

Судебник 1589 г. в ст. 112 также предусматривал ответственность за мошенничество[6]: «А кто на мошенника или обманщика взыщет того, что его обманул, и хотя его строго днем изымает и доведет на него, и то его бити кнутом, и исцева иску не привати, потому что один обманывает, а другой догадывайся не мечтай о дешевом»[7].

---

1 *Таганцев Н.С.* Курс уголовного права. СПб., 1874. Вып. 1. С. 21.

2 *Осокин Р.Б., Амельчагов И.Ф.* Хищение путем обмана или злоупотребления доверием (мошенничество), история, элементы и признаки состава, квалификация. Тамбов, 2005. С. 8.

3 Памятник русского права. Вып. 4 / Под ред. Л.В. Черепнина. М., 1985. С. 247.

4 *Фойницкий И. Я.* Мошенничество по русскому праву. СПб., 1871.

5 *Владимирский-Буданов М. Ф.* Обзор истории русского права. Изд. 7-е. Пг. Киев, 1915.

6 Хрестоматия по истории русского права / Под ред. М. Владимирского-Буданова. Ярославль, 1872, Вып. 2. С. 3.

7 Киевские университетские известия. 1902. № 3. С. 65.

Ответственность в Судебниках 1550 и 1589 годов была одинаковой – торговая казнь в виде битья кнутом.

В Соборном Уложении 1649 г.[1] мошенничество относилось к формам хищения и считалось корыстным имущественным преступлением. Согласно ст. 11 «Да и мошенником чинить тот же указ, что указано чинить татем за первую татьбу». Указанный нормативный акт не раскрывает понятия мошенничества, однако очевидно, что законодатель считает его менее опасным, чем кража (татьба), и мошенник всегда несет ответственность как тать, пойманный впервые.

Мошенничество согласно Артикулу Воинскому Петра I 1715 года относилось к разновидности кражи, включая различные формы обмана: подмену вещи, присвоение имущества, обмер, обвес, подделку и подлог документов[2].

Впервые в Указе от 3 апреля 1781 г. «О суде и наказаниях за воровство разных родов и о заведении работных домов» было дано определение мошенничества: «воровство – мошенничество есть, буде кто на торгу или том многолюдстве у кого из кармана что изымет, или вымыслом, или внезапно у кого что отымет, или позумент спорет, или шапку сорвет или купя что не платя денег скроется, или обманом или вымыслом имущество отдаст поддельное за настоящее, или весом обвесит или мерой обмерит или что подобное обманом или вымыслом себе присвоит ему не принадлежащее, без воли и согласия того, чье оно»[3]. Таким образом, мошенничество включало не только завладение чужим имуществом путем обмана, но и карманную кражу, внезапный ненасильственный грабеж, рассчитанный на ловкие действия виновного.

Следует отметить, что именно в Указе Екатерины II впервые:

было сформулировано законодательное определение мошенничества как уголовнонаказуемого деяния и раскрыты его признаки: ловкость и интеллектуальная подготовка обмана;

мошенничество признавалось не разновидностью кражи, а самостоятельным преступлением;

мошенничество считалось менее опасным, чем грабеж, но более опасным, чем кража.

Основные положение Указа 1781 г. впоследствии были сохранены в Своде законов российской империи до принятия в 1845 г. Уложения о наказаниях уголовных и исправительных. Согласно ст. 2128

---

1 *Софроненко К.А.* Соборное Уложение 1649 г. Кодекс русского феодального права. М., 1958.

2 Хрестоматия по истории отечественного государства и права (X век – 1917 г.). Составитель д-р юрид. наук, проф. В.А. Томсинов. М., 2001. С. 182–184.

3 ПСЗ. 1. Т. 41. № 15147.

указанного правового акта мошенничество относилось к одной из форм похищения чужого имущества. В отделении IV «О воровстве и мошенничестве» (ст. 2172–2187) закреплено: «воровством-мошенничеством признается всякое посредством какого-либо обмана учиненное похищение каких-либо вещей, денег или иного движимого имущества» (ст. 2172). В целом Уложение 1845 года выделяло шесть видов мошенничества: выдача себя за чужого поверенного (ст. 2173); выдача себя за лицо, действующее по поручению государственной или общественной службы (ст. 2174); выманивание денег под видом выгодного предприятия (ст. 2175); обмер и обвес при продаже (ст. 2177); игра с поддельными картами (ст. 2179); подмена вещей при перевозке (ст. 2180)[1].

В этом же Отделении предусматривалась ответственность за неоднократное совершение мошенничества: в третий раз и более трех раз (ст. 2182, 2183). Обманы при сделках законодатель выделял в другой главе Уложения (ст. 2200, 2201, 2210, 2211, 2217).

В Уставе о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, принятом в 1864 году[2], категория мошенничества получила свое дальнейшее развитие. Отделение 4 главы 13 посвящено мошенничеству, обманам и присвоению чужого имущества. За мошеннические действия наступала ответственность по ст. 173–175. В частности, ст. 173 предусматривала ответственность за обмер и обвес при продаже, купле или мене товаров или иных вещей, а равно за другие обманы в количестве или качестве товара, или в расчете платежа, или же при размене денег. Наказание было поставлено в зависимость от стоимости похищенного (не свыше трехсот рублей). Виновные подвергались заключению в тюрьме на время от одного до трех месяцев. По ст. 174 наказывались деяния, состоявшие: в подмене вещей, вверенных для хранения, переноски, перевозки или иного доставления; выманивании у кого-либо денег или вещей через сообщение ложных известий, или под видом выгодных предприятий, мнимых расходов по какому-либо делу, благотворительных приношений, или иным мошенническим образом; невозврате расписки, векселя и т. п., по которым было получено возмещение, с целью предъявления повторного требования; невозврате заклада при полной уплате долга; сдаче в наем или безвозмездном использовании чужого движимого имущества с намерением присвоить извлеченную выгоду.

Следует отметить, что законодатель конструировал уже и квалифицирующие признаки мошенничества, которыми признавались: наличие судимости за кражу или мошенничество; соучастие; заранее

---

[1] Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. – Санкт-Петербург, Типография Второго Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1845.

[2] Российское законодательство X–XX веков: в 9 Т. М., 1991. Т. 8. С. 394–419.

спланированный и подготовленный обман; использование служебного положения; обман лиц, находящихся в беспомощном состоянии (малолетних, престарелых, слепых или глухонемых); использование суеверий или выдача себя за чьего-либо поверенного.

Принятое в 1903 году Уголовное Уложение не внесло каких-либо существенных изменений в понятие и признаки мошенничества по сравнению с Уложением о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. Под мошенничеством по-прежнему понималось похищение путем обмера, обвеса в количестве или качестве предметов при купле-продаже или иной возмездной сделке и побуждение к уступке прав на имущество или к вступлению в иную невыгодную сделку по имуществу с целью его присвоения.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что понимание мошенничества законодателем в течение длительного периода исторического развития трактовалось по-разному. Сначала оно считалось разновидностью кражи, соединенной с обманным изъятием чужого имущества виновным. В дальнейшем мошенничество было выделено в самостоятельное преступное деяние, однако его способы существенно отличались от установленных в действующем законодательстве. В теории русского уголовного права ученые того времени выделяли простое, легкое, тяжелое и квалифицированное мошенничество[1] в соответствии с обширным перечнем отягчающих обстоятельств, предусмотренных законодателем.

УЧАСТИЕ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В МОНИТОРИНГЕ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

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

Аннотация

Статья посвящена проблеме участия институтов гражданского общества в мониторинге правоприменения, как нормативно-правовому регулированию, так и сложившейся практике.

Ключевые слова: мониторинг правоприменения, субъекты мониторинга правоприменения, институты гражданского общества

Abstract

The article is devoted to the problem of civil society institutions' participation in law enforcement monitoring, both legal regulation and existing practice.

Keywords: law enforcement monitoring, subjects of law enforcement monitoring, civil society institutions

Мониторинг правоприменения представляет собой систематическую, комплексную и плановую деятельность управомоченных

[1] См. *Фойницкий И.Я.* Курс уголовного права: часть Особенная. Посягательства личные и имущественные. СПб., 1901. С. 262–263.

субъектов по сбору, обобщению, анализу и оценке практики применения федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации.

В настоящее время нормативно оформлены основы его правового регулирования – Указом Президента Российской Федерации «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» определены цели мониторинга, субъекты его осуществления, а также утверждено Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации[1]; Постановлением Правительства Российской Федерации утверждена Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации[2].

Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 и само Положение о мониторинге правоприменения позволяют выделить три группы субъектов, принимающих участие в мониторинге правоприменения, в зависимости от их роли в планировании этой деятельности:

1) участвующие на плановой основе;

2) участвующие на рекомендательной основе;

3) участвующие на внеплановой инициативной основе. Институты гражданского общества можно отнести[3] к последней группе.

Некоторые авторы, говоря об инициативных субъектах мониторинга правоприменения, институты гражданского общества подразделяют на: СМИ; центры изучения общественного мнения; общественные, некоммерческие организации (включая Общественную палату Российской Федерации); научные организации[4]. Данное деление расходится не только с традиционной классификацией институтов гражданского общества, но и с формулировкой пункта 6 Методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, в которой

---

[1] Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 21. Ст. 2930.

[2] Постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» // Российская газета. 2011. № 186.

[3] Подпункт 3 пункта 5 Положения о мониторинге правоприменения в Российской Федерации возлагает на Минюст России обязанность учитывать при подготовке проекта плана мониторинга правоприменения предложения институтов гражданского общества и СМИ; пункт 6 устанавливает требование для федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации учитывать в пределах своей компетенции предложения институтов гражданского общества и СМИ; в абзаце 3 пункта 12 как инициативные названы «другие органы и организации».

[4] См., например: *Белоножкин В.И.* Характеристики и методики применения правового мониторинга в деятельности по защите прав человека // Омбудсмен. 2012. № 1. С. 48–53.

«Общественная палата Российской Федерации, государственные корпорации, фонды и иные организации, созданные Российской Федерацией на основании федерального закона» названы отдельно от «общественных, научных, правозащитных и иных организаций», от «средств массовой информации» и от «граждан».

Институты гражданского общества имеют возможность участия в мониторинге правоприменения на стадии планирования и при подготовке доклада о результатах мониторинга правоприменения.

Осуществление мониторинга правоприменения строится на основании годового планирования: реализовано четыре плана, в настоящее время осуществляется пятый план мониторинга правоприменения в Российской Федерации. Предусмотрено три группы субъектов, но первоначально (в 2011, 2012, 2013 годах) это были: федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления, а в 2014 и 2015 годах – федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъекта Российской Федерации и организации. При этом следует отметить, что планы мониторинга правоприменения за 2011–2015 гг. в качестве субъектов, ответственных за осуществление мониторинга, называют различные субъекты. С 2012 года – организации: по двум отраслям в качестве соисполнителя указаны Фонд социального страхования Российской Федерации, Пенсионный фонд Российской Федерации. Кроме того, в 2012 году соисполнителем по п. 29 Плана является Государственная корпорация по атомной энергетике «Росатом».

Сведения об инициаторе включения отраслей законодательства и нормативно-правовых актов в годовой план мониторинга отражены непосредственно в планах на 2014 и 2015 годы. При этом в план на 2015 год впервые было включено предложение[1] института гражданского общества – Санкт-Петербургского государственного университета. Полагаем, это неслучайно, поскольку на юридическом факультете Санкт-Петербургского государственного университета успешно реализуется проект «Мониторинг правоприменения»[2] – обобщаются и анализируются как официально обнародованные (опубликованные или размещенные для всеобщего доступа на сайтах в сети Интернет) правоприменительные акты, так и решения органов публичной власти,

---

[1] Пункт 5 Плана мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2015 год, утвержденного Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2014 г. № 1658-р – «Профилактика неинфекционных болезней, в том числе медицинские осмотры и диспансеризация отдельных категорий граждан».

[2] Подробнее см.: http://monitoring.law.edu.ru/o_proekte/

которые не подлежат обнародованию. Следует отметить, что институты гражданского общества свои предложения для включения в федеральный план мониторинга правоприменения направляют, но критерии их отбора непрозрачны.

Основной объем работы по оформлению результатов осуществления мониторинга правоприменения мониторинга в Российской Федерации в соответствии с пунктом 12 Положения ведет Министерство юстиции Российской Федерации. До 1 июня года, следующего за отчетным, в Минюст России должны быть направлены сведения об осуществлении федерального плана, а также предложения к проекту Доклада, полученные в результате инициативного мониторинга. Институты гражданского общества принимают участие как в осуществлении федерального плана мониторинга правоприменения, так планов мониторинга субъектов Российской Федерации, а также ведут инициативный мониторинг. Однако механизм представления предложений о проведенной работе не отработан, а критерии отбора предложений субъектов мониторинга правоприменения также непрозрачны, как и при планировании.

В настоящее время подготовлено три Доклада о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации – за 2011, 2012 и 2013 годы. Учет предложений, поступивших от институтов гражданского общества, отражен в них по-разному.

В Докладе за 2011 год включен специальный раздел «Результаты мониторинга правоприменения, проведенного институтами гражданского общества»[1]. Наиболее активными участниками названы Торгово-промышленная палата Российской Федерации и ООО «Пепеляев групп», которые представили предложения по совершенствованию налогового законодательства. В докладах за 2012 и 2013 годы подобный раздел отсутствует.

Во введении к Докладу за 2012 год институты гражданского общества упомянуты несколько раз. Отмечено, что «для получения информации о правоприменении и обсуждения результатов мониторинга правоприменения в ряде случаев созданы экспертные советы и иные научно-консультативные, совещательные органы, заключены соглашения о взаимодействии в сфере мониторинга правоприменения, проводились анкетирования, социологические опросы респондентов, научно-исследовательские работы, публичные обсуждения предлагаемых изменений законодательства Российской Федерации»[2] и заявлено, что учтено около 30 процентов предложений по совершенствованию

---

[1] Доклад Правительства Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 год // Российская газета. 2013. № 65.

[2] Доклад о результатах мониторинга правоприменения за 2012 год.

нормативных правовых актов Российской Федерации, высказанных представителями гражданского общества и экспертами.

В докладе за 2013 год институты гражданского общества только упоминаются один раз во введении: «для получения и оценки информации о правоприменении привлекались институты гражданского общества и представители бизнес-сообщества»[1].

Полагаем, что для более полного учета результатов мониторинга правоприменения, осуществленного инициативно, в том числе и институтами гражданского общества, целесообразно использовать современные технологии. Например, раздел «Мониторинг правоприменения» официального сайта Минюста России содержит лишь окончательный вариант Доклада. Представляется необходимым публикация промежуточных результатов мониторинга как на официальных сайтах органов, осуществляющих мониторинг правоприменения, так и на портале о состоянии законодательства Российской Федерации и правоприменения на сайте Министерства юстиции Российской Федерации[2].

Кроме того, в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» созданы площадки, на которых институтам гражданского общества предоставлена возможность высказывать мнения и предложения по совершенствованию правоприменительной практики и законодательства Российской Федерации. Например, по соглашению с Минюстом России[3] создан портал «Закония», который позиционируется как «официальная площадка мониторинга правоприменения в сети Интернет».

Несомненно, использование современных информационных и интернет-технологий делает участие в мониторинге правоприменения более доступным для институтов гражданского общества. Тем более что, как отмечает В.Ю. Туранин, в Российской Федерации сложилась практика проведения мониторинга российского законодательства различными субъектами, хотя данный вид мониторинга и не является нормативным требованием[4]. Так, мониторинг законодательства ведут компании «Гарант» и «Консультант Плюс», на сайтах ведущих юридических и консалтинговых фирм страны публикуется немало интересных для осуществления мониторинга правоприменения аналитических материалов.

---

1 Доклад о результатах мониторинга правоприменения за 2013 год.

2 http://minjust.ru/portal_pravoprimeneniya

3 Подробнее см. http://www.zakonia.ru/

4 *Туранин В.Ю.* Возможности и перспективы осуществления мониторинга российского законодательства с помощью интернет-ресурсов // Российская юстиция. 2014. № 2. С. 2–4.

Сложившаяся в 2011–2015 гг. практика осуществления мониторинга правоприменения на федеральном уровне (по исполнению федеральных планов) позволяет выделить две взаимосвязанные проблемы участия в нем институтов гражданского общества: с одной стороны, невысокая активность институтов гражданского общества, с другой – неочевидность результатов мониторинга правоприменения. К сожалению, приходится констатировать, что на настоящий момент одним из ключевых недостатков мониторинга правоприменения в Российской Федерации является непрозрачность критериев отбора предложений к планам и докладам о результатах мониторинга, а также отсутствие данных об устранении недостатков, выявленных, в том числе, институтами гражданского общества в ходе осуществления инициативного мониторинга правоприменения.

На уровне некоторых субъектов Российской Федерации, которые проводят работу по осуществлению мониторинга правоприменения по собственным процедурам, ситуация выглядит более позитивно. Так, в докладе Законодательного Собрания Нижегородской области «О состоянии законодательства Нижегородской области и об основных итогах деятельности Законодательного Собрания за 20 лет»[1] отмечена активная роль в осуществлении мониторинга правоприменения представителей Общественной палаты Нижегородской области, Научно-консультативного совета при Законодательном Собрании, Молодежного парламента. К мониторингу правоприменения нормативно-правовых актов Нижегородской области активно привлекаются студенты и преподаватели вузов региона. Одной из форм подобного взаимодействия стал ежегодный конкурс «Я – законодатель», проводимый Законодательным Собранием Нижегородской области, целью которого является «выявление проблем в жизни молодежи и выработка законодательных решений по их преодолению»[2]. Одной из номинаций данного конкурса является «Проведение мониторинга правоприменения законов Нижегородской области», в рамках которого участники конкурса выбирают закон Нижегородской области в качестве объекта мониторинга по своему усмотрению.

Институт мониторинга правоприменения еще молод, и во многих аспектах несовершенен. Несомненно, эффективное проведение мониторинга правоприменения возможно лишь при взаимодействии государства и институтов гражданского общества, и механизм этого взаимодействия нуждается в дальнейшем уточнении и совершенствовании.

---

[1] Доклад Законодательного Собрания Нижегородской области 2014 года «О состоянии законодательства Нижегородской области и об основных итогах законотворческой деятельности Законодательного Собрания за 20 лет».

[2] Подробнее см.: http://www.zsno.ru/ru/contests/16420/

ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ РАЗВИТИЯ ПОЛНОМОЧИЙ В ОБЛАСТИ НАДЗОРА ЗА ПЛОДОРОДИЕМ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Елкина В.В., ведущий специалист по кадрам ФГБУ Государственный центр агрохимической службы «Кировский» (г. Киров)

Аннотация

Статья посвящена исследованию развития системы территориальных подразделений исполнительно-распорядительных органов, в компетенцию которых входили полномочия в области надзора за сохранением и воспроизводством плодородия земель сельскохозяйственного назначения. Ретроспективный взгляд позволил проследить динамику изменения объема полномочий, входящих в компетенцию территориальных подразделений, выявить итоги их деятельности, а также указать на основные черты, характеризующие советскую и постсоветскую эпоху в указанной сфере деятельности.

Ключевые слова: плодородие, территориальные органы Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору, земли сельскохозяйственного назначения

Abstract

The article is devoted to the development of a system of territorial units of the Executive-administrative bodies whose competence included the mandate to oversee the preservation and reproduction of fertility of agricultural lands. A retrospective view made it possible to trace the dynamics of changes in the extent of the powers falling within the competence of territorial subdivisions, to reveal the results of their activities, as well as to indicate the main features characterizing the Soviet and post-Soviet era in this field.

Keywords: fertility, territorial bodies of the Federal service for veterinary and phytosanitary surveillance, agricultural land

Сохранение и воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а также предотвращение их порчи, в том числе в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления, в настоящий момент является одной из ключевых направлений деятельности в экономической политике Российской Федерации. Земельные ресурсы – основа продовольственной безопасности, ввиду чего особую значимость приобретают надзорные полномочия в этой сфере. Надзор за выполнением требований по предотвращению самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы, а также за соблюдением выполнения мероприятий по сохранению и воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения, включая мелиорированные земли и прочие функции, формируют компетенцию территориальных органов Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору (далее – территориальные органы Россельхознадзора). Однако указанная проблема приобрела исключительную значимость не только

в XXI веке. В советский период охране земель от загрязнения с целью сохранения ее плодородия также уделялось должное внимание.

В соответствии с Законом СССР от 13.12.1968 г. «Об утверждении Основ земельного законодательства СССР и союзных республик» «установление планов общесоюзных мероприятий по мелиорации земель и других мероприятий по повышению плодородия почв, а также установление основных положений по охране почв от эрозии, засоления и других процессов, ухудшающих состояние почв»[1] отнесено к компетенции СССР (ст. 5 п. 4). Государственный контроль устанавливался в отношении всех категорий земель, не выделяя земли сельскохозяйственного назначения, а также земли сельскохозяйственного использования в составе земель населенных пунктов как основу продовольственной безопасности СССР. Компетенция контролирующих органов детализируется в Положении о государственном контроле за использованием земель[2], которое предписывает учреждение землеустроительной службы системы Министерства сельского хозяйства СССР. В состав службы на местах входили управления (отделы) по землепользованию, землеустройству, полезащитному лесоразведению и охране земель министерств сельского хозяйства автономных республик, управлений сельского хозяйства исполкомов краевых и областных Советов народных депутатов. К широкому спектру полномочий управлений (отделов) относились, в том числе осуществление контроля за проведением мероприятий по охране почв колхозами, совхозами и другими сельскохозяйственными предприятиями, организациями и учреждениями, независимо от их ведомственной принадлежности, в частности за выполнением мер по предупреждению и ликвидации процессов засоления и заболачивания почв, зарастания кустарником и мелколесьем сельскохозяйственных угодий; за снятием, хранением и рациональным использованием плодородного слоя почвы предприятиями, организациями и учреждениями, проводящими работы, связанные с нарушением почвенного покрова и прочие.

При этом должностные лица, осуществляющие государственный контроль, имели право обследовать земельные угодья землепользователей и в необходимых случаях составлять акт (протокол) о результатах обследования, требовать от всех землепользователей представления

---

[1] Закон СССР от 13.12.1968 г. «Об утверждении Основ земельного законодательства СССР и союзных республик» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. № 51. Ст. 485.

[2] Постановление Совмина СССР от 14.05.1970 г. № 325 «Положение о государственном контроле за использованием земель» // СП СССР. 1970. № 9. Ст. 71.

необходимых сведений и документов, представлять протоколы о нарушениях земельного законодательства в административные комиссии при исполнительных комитетах районных, городских Советов народных депутатов для привлечения виновных к административной ответственности. Таким образом, земли сельскохозяйственного назначения и земли сельскохозяйственного использования в составе земель населенных пунктов не выделялись из общего состава земель.

Позднее, в 1988 году, была предпринята попытка создать оптимальную систему государственных органов в сфере охраны природы, в связи с чем было утверждено постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 07.01.1988 г. №32 «О коренной перестройке дела охраны природы в стране»[1]. Оно указало на основные причины неэффективности и не слаженности работы системы управления природопользованием, поставило основные задачи в сфере охраны природы и рационального природопользования, а также учредило союзно-республиканский Государственный комитет СССР по охране природы (далее – Госкомприрода СССР) на базе соответствующих подразделений Госагропрома СССР, ГКНТ СССР, Государственного комитета СССР по лесному хозяйству, Государственного комитета СССР по гидрометеорологии и контролю природной среды, Министерства мелиорации и водного хозяйства СССР, Министерства лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей промышленности СССР, Министерства рыбного хозяйства СССР и Министерства геологии СССР. Кроме того, постановлением ЦК КПСС, Совмина СССР от 07.01.1988 № 32 провозглашалось, что Госкомприрода СССР является «центральным органом государственного управления в области охраны природы и использования природных ресурсов и наряду с Советами Министров союзных республик несет всю полноту ответственности за охрану природы, организацию рационального использования и воспроизводства природных ресурсов в стране». Госкомприрода СССР осуществлял деятельность под руководством Совета Министров СССР, а соответствующие его органы в союзных и автономных республиках, краях и областях – под руководством Советов Министров союзных и автономных республик, исполкомов краевых и областных Советов народных депутатов. В связи с образованием Госкомприроды СССР в его компетенцию из ведения Госагропрома СССР были переданы функции по осуществлению государственного контроля и охраны земель.

[1] Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 07.01.1988 № 32 «О коренной перестройке дела охраны природы в стране» // СП СССР. 1988. № 6. Ст. 14.

90-е годы характеризовались коренной перестройкой системы землевладения: отменялась монополия государства на землю на территории РСФСР и вводились две формы собственности – государственная и частная[1]. «Основными целями реформы выступали перераспределение земель, выявление потребностей субъектов (в первую очередь физических и юридических лиц) в земельных участках»[2]. Подобная перестройка повлекла за собой изменения и организационного характера. Так, Положением о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель[3] полномочия в области земельного надзора были разделены между территориальными органами Комитета по земельной реформе и земельным ресурсам при Правительстве Российской Федерации и Министерства экологии и природных ресурсов Российской Федерации. К компетенции территориальных органов Комитета по земельной реформе и земельным ресурсам при Правительстве Российской Федерации отнесены, например, осуществление контроля за восстановлением плодородия и других полезных свойств земли, снятием, использованием и сохранением плодородного слоя почвы при проведении работ, связанных с нарушением земель; своевременным и качественным выполнением мероприятий по улучшению земель, предотвращению и ликвидации эрозии, засоления, заболачивания, подтопления, опустынивания, иссушения, переуплотнения, захламления, загрязнения и других процессов, вызывающих деградацию земель, а к компетенции территориальных органов Министерства экологии и природных ресурсов Российской Федерации осуществление государственного контроля за предотвращением захламления земель, а также загрязнения почв сточными водами, пестицидами, минеральными удобрениями, токсичными и радиоактивными веществами; выполнением мероприятий по предотвращению порчи и уничтожения плодородного слоя почвы.

Постановление Правительства РФ от 23.12.1993 г. №1362 «Об утверждении Положения о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в Российской Федерации»[4]

---

[1] См.: Закон РСФСР от 23.11.1990г. № 374-1 «О земельной реформе» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 26. Ст. 327.

[2] *Долгушкин Н. К.* Правовые проблемы оборота земель сельскохозяйственного назначения // Правовые и экономические проблемы оборота земель сельскохозяйственного назначения // Материалы выездного заседания Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и рыбохозяйственному комплексу, 27–28 ноября 2008 г. Рязань, С. 6.

[3] Постановление Правительства РФ от 17.08.1992 г. № 594 «Об утверждении Положения о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель» // Российская газета. № 195. 02.08.1992 г.

[4] Постановление Правительства РФ от 23.12.1993 г. № 1362 «Об утверждении По-

вносит в действующую систему контрольно-надзорных органов изменения исключительно организационного характера: полномочия указанные в Положении 1992 г. делятся между территориальными органами Комитета Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству и Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации.

Однако осуществление земельной реформы сопровождалось нарушениями земельного законодательства, неэффективным использованием земель, повлекшим их порчу, уничтожение плодородного слоя и прочими последствиями[1]. Как следствие, назрела необходимость создания обширной нормативной правовой основы, позволившей заполнить существующие правовые пробелы в действующем законодательстве, а также сформировать наиболее удачную с точки зрения эффективности систему исполнительно-распорядительных органов. Так, в ходе реформирования системы органов исполнительной власти в 2004 году были учреждены территориальные органы Россельхознадзора[2] в количестве 75 подразделений[3], которые осуществляют свою деятельность по настоящее время.

Таким образом, проблема сохранения и воспроизводства плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения, предотвращение ее порчи в результате воздействия опасных для здоровья людей и окружающей среды веществ и отходов производства и потребления приобрели исключительную важность еще в середине XX века. В постсоветский период ее значимость возросла ввиду того, что охрана земельных ресурсов является приоритетной задачей в сфере продовольственной безопасности Российской Федерации. Именно поэтому четко организованная система надзорных органов способна выполнить многие поставленные

ложения о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в Российской Федерации» // Российская газета. № 8. 14.04.1994 г.

[1] Постановление Правительства РФ от 26.06.1999 № 694 «О федеральной целевой Программе «Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999–2002 годы» // СЗ РФ. 05.07.1999 г. № 27. Ст. 3379.

[2] См.: Постановление Правительства РФ от 8 апреля 2004 г. № 201 «Вопросы Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору» //Российская газета. 13 апреля 2004 г. № 76.; приказ Россельхознадзора от 24.01.2005 г. № 4 «О создании территориальных органов Россельхознадзора» // не опубликован; Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 327 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору» // Российская газета. 15 июля 2004 г. № 150.

[3] Приказ Россельхознадзора от 24.01.2005 г. № 4 «О создании территориальных органов Россельхознадзора» // не опубликован.

задачи в указанной сфере. Ретроспективный взгляд на эволюцию территориальных органов государственных исполнительно-распорядительных органов позволил проследить динамику изменения объема полномочий, входящих в компетенцию тех или иных территориальных органов, выявить итоги их деятельности. В целом можно отметить, что история развития полномочий в области надзора за качественным состоянием земель сельскохозяйственного назначения характеризуется нестабильностью государственной системы исполнительно-распорядительных органов, рассредоточением контрольно-надзорных полномочий между значительным кругом субъектов, их дублированием, усилением контрольных функций и постепенным распространением сети территориальных подразделений на всей территории Российской Федерации.

ФОРМИРОВАНИЕ «ОТКРЫТОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА» В ИНОСТРАННЫХ ГОСУДАРСТВАХ: ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПОДХОДЫ (НА ПРИМЕРЕ США И КАНАДЫ)[1]

Захаревич Д.А., преподаватель кафедры административного, финансового и информационного права Нижегородского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Аннотация

Статья посвящена процессу формирования системы «Открытое правительство» в зарубежных странах. Выделяются организационно-правовые подходы к функционированию системы «Открытое правительство» в США и Канаде. Анализируются основные черты канадской и американской модели развития открытого государственного управления. Результаты исследования иностранного опыта реализации принципов открытости могут быть использованы при формировании отечественной модели «Открытого правительства».

Ключевые слова: «Открытое правительство», «открытые данные», «Электронное правительство», государственное управление, доступ к информации, взаимодействие органов власти и граждан

Abstract

The article is devoted to the process of forming the system of «Open government» in foreign countries. It outlines the main legal and organizational approaches to implementing the principles of “Open government” in public administration in the USA and Canada. The study highlights the main features of the canadian and american models of development of open public administration. The results of the study of foreign experience of implementing the principles of “Open government” can be used in the formation of national model in Russia.

Keywords: Open government, open data, e-Government, public administration, access to public information, civic engagement

[1] Статья выполнена в рамках гранта ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» на тему: «“Открытое правительство” в механизме взаимодействия государства и общества: состояние и перспективы повышения эффективности».

В Российской Федерации с 2011 г. ведется активная работа по интеграции западной системы взаимодействия органов власти и общества, получившей название «Открытое правительство», в отечественную структуру государственного управления. В связи с тем, что данная концепция на протяжении продолжительного времени развивается в зарубежных странах, думается, анализ иностранного опыта организационно-правового регулирования системы «Открытое правительство» в странах, показывающих высокий уровень открытости, может способствовать более эффективному внедрению механизмов открытости в России.

Особый интерес в связи с этим вызывают организационно-правовые модели развития «Открытого правительства» в США и Канаде, стабильно демонстрирующих высокие показатели в международных рейтингах открытости органов власти[1].

Термин «Открытое правительство» впервые был введен в употребление в США. Благодаря его нормативному закреплению в Меморандуме о прозрачности и «Открытом правительстве» 2009 г.[2] термин получил международное признание и вошел в политический оборот в большинстве стран. Несмотря на то, что документ не содержит определения «Открытого правительства», в нем впервые формулируется содержание новой системы «открытого государственного управления», основанной на трех взаимосвязанных элементах: прозрачности деятельности органов власти, участии граждан в государственном управлении и взаимодействии органов власти и общества. Меморандум положил начало стремительному развитию нормативно-правовой базы «Открытого правительства» на федеральном уровне. На основании его положений была разработана и утверждена Директива «Открытого правительства» от 08.12.2009 г.[3], содержащая ряд требований к органам государственной власти по реализации принципов открытости. В частности, устанавливалась обязанность каждого органа государственного управления утвердить ведомственный план по развитию «Открытого правительства», создать на официальном сайте отдельный интернет-ресурс для публикации информации о своей деятельности и организовать работу по привлечению граждан к пользованию данным ресурсом для получения обратной связи. В настоящий момент в США правовая основа откры-

---

1 Индекс открытости органов власти 2015. WJP Open Government Index 2015 [Электронный ресурс] // URL: http://data.worldjusticeproject.org/opengov/

2 Memorandum on Transparency and Open Government. [Электронный ресурс]. URL: https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment

3 The Open Government Directive [Электронный ресурс]. URL: https://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive

того государственного управления представлена обширным перечнем документов стратегического и методического характера. К наиболее важным относятся:

– Меморандум о публикации планов органов государственной власти по использованию механизмов «Открытого правительства» в 2014 г., содержащий методические рекомендации государственным органам по составлению планов развития системы «Открытого правительства», «дорожную карту» внедрения механизмов в работу органов власти[1];

– Президентская Стратегия развития инноваций в США, регулирующая внедрение в государственное администрирование инноваций, необходимых для обеспечения условий взаимодействия власти, бизнеса и общества[2];

– Меморандум национального научно-технического совета или Меморандум по Открытым инновациям, закрепляющий роль правительства, как главного инициатора внедрения инноваций и реализации Президентской Стратегии развития инноваций в США и содержащий анализ 10 лучших практик в сфере инноваций в открытом государственном управлении[3];

– два Национальных плана по реализации системы «Открытое правительство» в США, разработанных в рамках участия в Международном партнерстве «Открытое правительство»[4] и предусматривающих основные мероприятия по формированию открытого государственного управления на федеральном уровне.

Кроме того, каждым органом государственного управления сформирована обширная база нормативно-правовых актов, представленная циркулярами, стратегиями, «дорожными картами», планами,

---

1 Memorandum Regarding 2014 Agency Open Government Plans. [Электронный ресурс]. URL: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/open_gov_plan_guidance_memo_final.pdf

2 A Strategy for American Innovation: Driving Towards Sustainable Growth and Quality Jobs. [Электронный ресурс]. URL: https://www.whitehouse.gov/administration/eop/nec/StrategyforAmericanInnovation/

3 Memorandum for the National Science & Technology Council Committee on Technology [Электронный ресурс]// URL: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/openinnovation_memo0611_finalv4.pdf

4 National Action Plan for the United States of America. [Электронный ресурс]// URL: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/us_national_action_plan_final_2.pdf, Second Open Government National Action Plan for the United States of America. [Электронный ресурс]// URL: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/us_national_action_plan_6p.pdf

отчетами, результатами самоанализа реализации концепции «Открытое правительство».

В США развитие «Открытого правительства» неразрывно связано с системой «Электронного правительства» и даже рассматривается некоторыми учеными, как составная часть последней. В организационном плане эта связь выражена в структуре органов государственной власти, ответственных за развитие концепции открытого государственного управления. Возглавляет и координирует работу по внедрению принципов открытости в государственное управление Административно-бюджетное управление при Президенте США (Office of Management and Budget), в составе которого функционирует специальное структурное подразделение – Управление «Электронного правительства» и информационных технологий (Office of e-Government and Information Technology). Управление «Электронного правительства» и информационных технологий наделено надведомственными функциями по регулированию развития «Электронного правительства» и «Открытого правительства» в федеральных органах власти и обеспечению информационной безопасности. Возглавляет Управление Федеральный директор по информационным технологиям (Federal Chief Information Officer), назначаемый на должность Президентом США. Свои полномочия по внедрению принципов «Открытого правительства» он осуществляет во взаимодействии с Советником Президента США по технологиям (Chief Technology Officer)[1], который одновременно является Первым заместителем директора Бюро по определению научно-технической политики. Таким образом, обеспечивается и подчеркивается неразрывная связь между развитием инноваций и их внедрением в управленческую деятельность органов власти, а также взаимосвязь информационной и технологической систем совершенствования государственного управления.

Также консультативную поддержку внедрения «Открытого правительства» в США осуществляет созданная в 2010 г. и действующая на регулярной основе Межведомственная рабочая группа по развитию Открытого правительства (The Interagency Open Government Working Group), в которую входят высокопоставленные представители 41 федерального органа исполнительной власти США[2].

---

[1] См.: *Кононенко Д.В.* Модернизация концепций электронного правительства : сравнительно-правовой анализ (РФ и США) // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5, Юриспруденция. 2013. № 2 (19). С. 34–37

[2] Open Government Working Group. [Электронный ресурс]. URL: https://www.whitehouse.gov/open/about/working-group

Американская модель организационно-правового развития «Открытого правительства» характеризуется наличием детально регламентированной нормативно-правовой базы «Открытого правительства» на федеральном уровне, взаимосвязью систем «Открытое правительство» и «Электронное правительство», эффективным механизмом координации и взаимодействия федеральных органов власти. Реализация концепции открытого государственного управления ведется по трем направлениям: прозрачность органов власти, обеспечение участия граждан в государственном управлении, взаимодействие органов власти и общества.

Формирование «Открытого правительства» в Канаде имеет свои особенности. Отличие канадской модели от американской заключается в особой роли института «открытых данных» в реализации концепции «Открытого правительства». Под «открытыми данными» следует понимать совокупность информации о деятельности органов власти, предоставляемой в формате, предусматривающем возможность ее последующей обработки и использования. В США «открытые данные» считаются необходимой составляющей, но не основополагающим инструментом «Открытого правительства», им уделяется роль основного механизма функционирования одного из трех элементов «Открытого правительства» – обеспечения прозрачности деятельности органов власти, не влияющего на два других элемента – участие граждан в управлении и взаимодействие органов власти и общества. Канадские ученые находят американский подход несовершенным, так как без обеспечения населения необходимой информацией участие граждан в принятии решений и взаимодействие власти и общества не представляется возможным[1]. Кроме того, еще одной отличительной особенностью канадской модели «Открытого правительства» является влияние муниципального опыта развития механизмов открытости на общегосударственную стратегию «Открытого правительства». Первые проекты по публикации информации о деятельности органов власти в Канаде были реализованы на муниципальном уровне в наиболее крупных городах страны. Так, работа по развитию «открытых данных» в г. Торонто ведется с ноября 2009 г., в г. Эдмонтоне – с января 2010 г., в г. Оттаве – с ноября 2010 г., в г. Монреале – с 2011 г.[2] При этом инициатива формирования инсти-

[1] *Currie L.* The role of Canadian municipal open data initiatives: a multi-city evaluation. Master's thesis, Queen's University, Kingston, Ontario [Электронный ресурс] (2013) // URL: http://qspace.library.queensu.ca/bitstream/1974/8159/1/Currie_Liam_J_201308_MA.pdf

[2] Там же.

тута «открытых данных» принадлежит местным жителям, выступившим с требованием разработать и утвердить на муниципальном уровне программные документы по предоставлению информации в формате «открытых данных». Лоббирование общественных инициатив привело к тому, что местными органами власти были организованы совместные рабочие группы по реализации «открытых данных», состоящие из муниципальных служащих и граждан. Результатом их совместной деятельности стало принятие муниципальных стратегий развития «открытых данных» и иных программных документов, утвержденных департаментами по развитию информационных технологий, либо высшими должностными лицами муниципалитетов. В настоящее время координация проектов по «открытым данным» на местном уровне осуществляется структурными подразделениями по информатизации/развитию информационных технологий, либо уполномоченными сотрудниками муниципальных органов власти. Стоит отметить утилитарный подход к формированию организационной структуры органов, ответственных за внедрение системы «Открытое правительство». На муниципальном уровне отсутствуют специально созданные профильные ведомства по развитию «Открытого правительства». В большинстве случаев для работы над конкретными проектами в сфере «Открытого правительства» нанимаются временные специалисты, в то время как на постоянной основе реализацией механизмов открытости занимается несколько (от одного до трех) сотрудников различных непрофильных структурных подразделений муниципальных администраций.

На государственном уровне формирование системы открытого государственного управления во многом основывается на опыте муниципалитетов. Развитие концепции «Открытого правительства» на федеральном уровне началось в 2011 г., после присоединения Канады к международному партнерству «Открытое правительство и утверждения Национального плана по развитию «Открытого правительства» на 2012-2014 гг. В 2011 г. в рамках пилотного проекта был запущен государственный портал «открытых данных». В 2013 г. правительством Канады принят документ под названием Лицензия «Открытого правительства»[1], предусматривающий снятие ограничений на свободное использование гражданами государственной информации. В 2014 году правительство Канады утвердило Директиву «Открытого правительства»[2], регулирующую основные вопросы внедрения меха-

[1] Open Government License. [Электронный ресурс]. URL: http://www.opengovpartnership.org/country/commitment/open-government-license

[2] Canada`s Directive on Open Governmenthttp [Электронный ресурс]. URL:www.tbs-

низмов открытости в органы государственной власти. Государственные органы Канады обязаны руководствоваться указанной Директивой в работе либо непосредственно, либо при принятии и утверждении собственных стратегий и иных нормативно-правовых актов в сфере реализации открытого государственного управления. В 2014 г. принят Национальный план по развитию «Открытого правительства» на 2014–2016 гг.[1], основное внимание в котором уделено дальнейшему развитию системы «открытых данных»: совершенствованию единого федерального портала «открытых данных», реализации проектов по обмену и использованию «открытых данных» для дальнейшего совершенствования взаимодействия органов власти.

На правительственном уровне отсутствует профильный орган по реализации «Открытого правительства». Полномочиями по формированию открытого государственного управления наделен президент Совета казначейства Канады, входящий в состав кабинета министров Канады. Следует отметить, что внедрение системы «Открытое правительство» не является единственной и ключевой задачей Совета Казначейства Канады. К его компетенции также относятся: контроль за бюджетными расходами государственных органов, разработка мер по повышению эффективности системы государственного управления и государственной службы, мониторинг результатов деятельности министерств, ведомств и государственных компаний и контроль за эффективностью государственных инвестиций.

Канадская модель открытого государственного управления характеризуется формированием системы «Открытого правительства» на уровне муниципалитетов с последующим перенесением ее элементов на федеральный уровень, высоким уровнем гражданского участия в реализации проектов, приоритетом развития «открытых данных», отсутствием специально уполномоченных подразделений по обеспечению деятельности «Открытого правительства» как на муниципальном, так и на государственном уровне.

Несмотря на высокие позиции Канады в международных рейтингах открытости, думается, развитие «открытых данных» в ущерб другим элементам системы «Открытое правительство» является одной из важнейших проблем канадской модели. Так, при подготовке отчета о первом этапе реализации «Открытого правительства» был выявлен ряд существенных недостатков Национального плана по реализации

---

sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=28108

[1] Canada's Action Plan on Open Government 2014–2016 [Электронный ресурс]. http:// http://www.opengovpartnership.org/country/canada

системы «Открытое правительство» на 2012–2014 гг., среди которых отсутствие четкой, понятной, достижимой цели, чрезмерный акцент на технологическую сторону предоставления информации гражданам вместо совершенствования правовых механизмов, в частности внесения изменений в соответствующий Закон о свободе информации. По мнению экспертов, основной причиной недостаточной проработанности документа стало утверждение Плана без предварительного общественного обсуждения[1].

Организационно-правовые модели развития «Открытого правительства» в США и Канаде демонстрируют два противоположных подхода к реализации концепции открытого государственного управления. Согласно первому подходу формирование системы происходит на федеральном уровне на основании политического решения высших органов власти. Характерными чертами такой модели является детальная регламентация процессов имплементации концепции открытости на государственном уровне, учреждение профильных подразделений и ведомств, занимающихся внедрением принципов открытости в государственное управление, и наличие эффективного механизма взаимодействия указанных структурных подразделений. Второй подход предусматривает развитие системы «Открытое правительство» на муниципальном уровне при непосредственном участии граждан в процессе формирования. Отличительными чертами данной модели является отсутствие профильных подразделений «Открытого правительства» и передача полномочий по координации открытого управления в уже существующие органы власти, наличие незначительного количества штатных сотрудников в указанных органах и активное использованием механизмов краудсорсинга для решения поставленных задач.

В заключение хотелось бы отметить, что вне зависимости от организационно-правовой модели эффективность системы «Открытого правительства» зависит от наличия качественного механизма правового регулирования и взаимной заинтересованности граждан и органов власти в его реализации.

[1] Canada`s progress report 2013 [Электронный ресурс] // URL: http://www.opengovpartnership.org/country/canada

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ)

Казакова В.В., аспирант ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Нижегородский институт управления)

Аннотация

Статья посвящена исследованию административно-правового статуса уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации (на примере Нижегородской области). Проанализированы организационно-правовое основы его функционирования, основные направления деятельности. Сформулированы обобщающие выводы и суждения в исследуемой области.

Ключевые слова: уполномоченный по защите прав, предприниматель, субъект Российской Федерации, регион, Нижегородская область

Abstract

Article is devoted to research of administrative legal status of the representative on protection of the rights of businessmen in the subject of the Russian Federation (on the example of the Nizhny Novgorod Region). Bases of its functioning, the main activities are analyzed organizational and legal. The generalizing conclusions and judgments in the studied area are formulated.

Keywords: authorized on protection of the rights, the businessman, the subject of the Russian Federation, the region, the Nizhny Novgorod Region

Правовой основой функционирования рассматриваемого института является Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» (с послед. изм. и доп.)[1], представляющий собой базовый нормативный документ, регламентирующий не только вопросы правового статуса и организационно-правового обеспечения деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, но и уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации. Вместе с тем следует отметить, что еще до принятия данного нормативного правового акта в ряде субъектов Российской Федерации в порядке опережающего нормотворчества (пилотных проектов) были приняты региональные акты, к сожалению, не всегда удачные, регламентирующие функционирование уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах России[2]. При этом в юридической литературе высказывались различные варианты существования института региональных уполномоченных по защите

[1] СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2305.

[2] См., подробнее: *Кирилловых А.А.* Уполномоченный по правам предпринимателей: основы правового статуса в системе правозащитных институтов // Законодательство и экономика. 2013. № 11. С. 26–34.

прав предпринимателей[1]. В своем программном предвыборном выступлении нынешний глава государства указывал, что институт уполномоченных по защите прав предпринимателей должен появиться в каждом регионе[2]. Тем не менее, на практике этого не случилось. В соответствии с общими и специальными федеральными нормативными актами, создание института уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации по аналогии с институтом уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации есть право, а не обязанность региона. Более того, в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с послед. изм. и доп.)[3] законом субъекта Российской Федерации на уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации могут быть возложены функции, в частности, уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации. В итоге по состоянию на июнь 2014 года действовало 75 региональных бизнес-омбудсменов, а законы приняты в 63 субъектах Российской Федерации[4], в том числе в Нижегородской области.

Согласно Закону Нижегородской области от 8 ноября 2013 г. № 146-З «Об уполномоченном по защите прав предпринимателей в Нижегородской области»[5], регламентирующим правовое положение, основные задачи, полномочия и гарантии, условия и организационные формы деятельности уполномоченного по защите прав предпринимателей в Нижегородской области (далее – уполномоченный) институт бизнес-омбудсмена в Нижегородской области учрежден в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, зарегистрированных на территории Нижегородской области, а равно субъектов предприни-

---

1 См., например: *Мохов А.А.* Институт Уполномоченного по правам предпринимателей в России // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2012. № 4. С. 12–15; *Сергеев С.Г.* «Уполномоченные» и «спецпредставители»: расширение и углубление внеконституционности в системе государственного управления современной России // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 12–17.

2 См.: *Путин В.* Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 2012. 6 фев.

3 СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

4 См.: *Оводов А.А.* Интервью с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей Борисом Юрьевичем Титовым // Юрист. 2014. № 7. С.4–6.

5 Правовая среда. 2013. 22 нояб. № 138.

мательской деятельности, права и законные интересы которых были нарушены на территории Нижегородской области. Основные задачи уполномоченного состоят в: защите прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности; осуществлении контроля за соблюдением прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, региональными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления; содействии восстановлению нарушенных прав и охраняемых законом интересов субъектов предпринимательской деятельности; правовом просвещение субъектов предпринимательской деятельности в вопросах осуществления принадлежащих им прав и способов их защиты; содействии улучшению делового и инвестиционного климата в Нижегородской области; информировании общественности о соблюдении и защите прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности на территории региона; взаимодействии с предпринимательским сообществом; содействии развитию общественных институтов, ориентированных на защиту прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности; формировании и реализации государственной политики в области развития предпринимательства, защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности.

Для решения обозначенных задач уполномоченный осуществляет прием субъектов предпринимательской деятельности, рассматривает их обращения (жалобы), связанные с обеспечением и защитой их прав и законных интересов в сфере предпринимательства; осуществляет сбор, изучение и анализ информации по вопросам обеспечения и защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, обобщает и анализирует обращения (жалобы) субъектов предпринимательства для выявления повторяющихся обращений (жалоб); оказывает правовую, методическую, консультационную помощь субъектам предпринимательской деятельности по вопросам их прав и законных интересов, форм и методов их защиты; выполняет в пределах своей компетенции поручения Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, предоставляет по его запросам информацию о нарушениях прав и охраняемых законом интересов субъектов предпринимательской деятельности в Нижегородской области и принятых мерах по их защите; информирует общественность региона о состоянии соблюдения и защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательства, деятельности уполномоченного; готовит ежегодный доклад о работе уполномоченного, доклады по вопросам соблюдения прав и законных интересов субъектов

предпринимательской деятельности; осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральным и региональным законодательством.

Основными принципами деятельности уполномоченного выступают: законность, независимость, справедливость, инициативность, ответственность, открытость, гласность, объективность и доступность. Полномочия бизнес-омбудсмен в Нижегородской области находят свою детализацию и адаптацию в текущем федеральном и региональном законодательстве, а также в муниципальном нормотворчестве[1]. В процессе осуществления своей компетенции он обязан соблюдать налагаемые на него ограничения и обязанности. Деятельность осуществляется во взаимодействии с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, союзами, ассоциациями, иными объединениями субъектов предпринимательской деятельности Нижегородской области и иными субъектами. Вместе с тем подчерки-

[1] См., например: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (с послед. изм. и доп.) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249; Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4213; Закон Нижегородской области от 3 октября 2007 г. № 129-З «О Правительстве Нижегородской области» (с послед. изм. и доп.) // Правовая среда. 2007. 4 окт. № 70; Закон Нижегородской области от 1 марта 2011 г. № 25-З «О Законодательном Собрании Нижегородской области (с послед. изм. и доп.) // Правовая среда. 2011. 11 марта. № 24; Приказ Министерства экологии и природных ресурсов Нижегородской области от 29 февраля 2012 г. № 204 «Об утверждении административного регламента Министерства экологии и природных ресурсов Нижегородской области по исполнению государственной функции «Осуществление регионального государственного экологического надзора»» (с послед. изм. и доп.) // Нижегородская правда. 2012. 19 мая. № 52; Решение Городской Думы г. Н.Новгорода от 25 июня 2014 г. № 113 «О Положении о порядке организации и осуществления муниципального земельного контроля на территории муниципального образования город Нижний Новгород» (с послед. изм. и доп.) // День города. Нижний Новгород. 2014. 4 июля. № 52; Постановление Администрации г. Арзамаса Нижегородской области от 2 июля 2012 г. № 1219 «Об утверждении административного регламента исполнения муниципальной функции «Осуществление муниципального контроля за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения в границах городского округа город Арзамас» (с послед. изм. и доп.) // Арзамасские новости. 2012. 18 июля. № 88; Постановление Администрации г. Н.Новгорода от 28 августа 2014 г. № 3387 «Об утверждении административного регламента администрации города Нижнего Новгорода по исполнению муниципальной функции «Осуществление муниципального лесного контроля на территории муниципального образования город Нижний Новгород в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»» // День города. Нижний Новгород. 2014. 5 сент. № 71.

вается независимость уполномоченного при решении стоящих перед ним задач. Вмешательство в его работу с целью повлиять на его решения, неисполнение должностными лицами его законных требований, а равно воспрепятствование его деятельности в иной форме влекут административную ответственность (статья 9.8 Кодекса Нижегородской области об административных правонарушениях)[1].

Уполномоченный совместно со своим аппаратом является государственным органом Нижегородской области, а сам он непосредственно замещает государственную должность Нижегородской области[2]. Согласованная с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и с учетом мнения предпринимательского сообщества кандидатура на пост бизнес-омбудсмена по предложению губернатора Нижегородской области назначается на должность Законодательным Собранием Нижегородской области большинством голосов от установленного числа депутатов тайным голосованием сроком на пять лет, но не более чем на два срока подряд. Перед голосованием может проводиться обсуждение кандидатуры, в ходе которого депутаты регионального парламента имеют право открыто высказываться «за» или «против» кандидата. В случае если претендент на должность не набрал требуемого для назначения числа голосов, проводится повторное выдвижение кандидата. На должность уполномоченного может быть назначен гражданин России не моложе 30 лет, проживающий на территории Нижегородской области, обладающий избирательным правом и имеющий высшее образование, представивший соответствующие сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также об образовании. Для сравнения, на должность уполномоченных по правам человека в Нижегородской области может быть назначен гражданин России не моложе 35 лет, обладающий избирательным правом и проживающий на территории Нижегородской области, обладающий высокими моральными качествами, безупречной репутацией, имеющий высшее профессиональное образование, познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты[3]. При вступлении в должность уполномоченный

---

[1] Правовая среда. 2003. 28 мая. № 18–19.

[2] См.: Закон Нижегородской области от 30 декабря 2005 г. № 225-З «О государственных должностях Нижегородской области и Реестре должностей государственной гражданской службы Нижегородской области» (с послед. изм. и доп.) // Правовая среда. 2006. 18 янв. № 3.

[3] См.: Закон Нижегородской области от 9 января 2004 г. № 3-З «Об уполномоченном по правам человека в Нижегородской области» (с послед. изм. и доп.) // Правовая среда. 2004. 21 янв. № 4.

приносит присягу. Региональным законодательством установлены две группы оснований прекращения полномочий бизнес-омбудсмена: с истечением срока полномочий и при досрочном прекращении полномочий (установлены девять таких случаев).

Правовое, организационно-хозяйственное, научно-аналитическое, информационно-справочное и иное обеспечение деятельности уполномоченного, а равно оказание помощи в решении стоящих перед ним задач призваны осуществлять три группы структур:

а) аппарат уполномоченного. В его состав входят государственные гражданские служащие Нижегородской области, а также могут быть предусмотрены должности, не относящиеся к ним. Численный состав аппарата и его структура подлежат согласованию с правительством Нижегородской области. Полномочия бизнес-омбудсмена в отношении своего аппарата сводятся к следующему: утверждает положение об аппарате и его структуру; в пределах сметы расходов устанавливает численность и штатное расписание аппарата, назначает на должность, освобождает от нее и увольняет с гражданской службы сотрудников аппарата; издает распоряжения по вопросам организации деятельности аппарата; решает иные вопросы его деятельности;

б) помощники (представители) уполномоченного. В целях оказания содействия в реализации полномочий с учетом мнения общественных объединений малого и среднего предпринимательства Нижегородской области и Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей бизнес-омбудсмен вправе назначать общественных помощников (представителей) в муниципальных образованиях и общественных помощников (представителей) по отдельным направлениям, осуществляющих свою деятельность на общественных началах. При этом общественные помощники (представители) функционируют в соответствии с утвержденным бизнес-омбудсменом о них положением и не могут являться государственными (муниципальными) служащими;

в) консультативные и совещательные органы при уполномоченном. Бизнес-омбудсмен вправе создавать экспертные, консультативные и общественные советы, рабочие группы и иные совещательные органы, действующие на общественных началах, а также привлекать для участия в их работе представителей органов государственной власти и местного самоуправления, предпринимательского сообщества и общественных организаций. Для проведения экспертиз могут быть задействованы квалифицированные специалисты.

В заключение отметим, что подробный анализ различных аспектов административно-правового статуса уполномоченного по защите прав

предпринимателей в Нижегородской области позволил сформулировать ряд выводов и обобщающих суждений следующего характера:

во-первых, можно предположить, что учреждение института регионального бизнес-омбудсмена – есть признание со стороны государства неблагополучного положения дел в сфере защиты прав предпринимателей, свидетельство недостаточной эффективности деятельности существующих федеральных и региональных государственных структур в данной области, в частности, уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации;

во-вторых, фактически сегодня уполномоченный по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации предстает специальной структурой – специализированным омбудсменом с узко очерченными полномочиями, обособившейся от структуры с более широкой компетенцией – уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ «ОТКРЫТОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА» В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ[1]

Кочеткова С.В., старший преподаватель кафедры административного, финансового и информационного права, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Нижегородский институт управления)

Аннотация

В статье рассматривается комплекс проблем, возникающих в ходе формирования и функционирования «Открытого правительства» в Российской Федерации и обобщаются основные пути и способы их решения.

Ключевые слова: «Открытое правительство», «Электронное правительство», «открытые данные», государственное управление, гражданское общество, государственная гражданская служба, законодательство, участие общественности, нормативное регулирование, общественный контроль

Abstract

The article discusses the complex issues that arise in the formation and functioning of Open government in the Russian Federation and summarizes the main ways and means of solving them.

Keywords: Open government, E-government, open data, governance, civil society, civil service, law, public participation, regulation, social control

[1] Статья выполнена в рамках гранта ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» на тему: «“Открытое правительство” в механизме взаимодействия государства и общества: состояние и перспективы повышения эффективности».

Формирование «Открытого правительства» в Российской Федерации является одним из ключевых элементов реализуемой в стране административной реформы. Основной проблемой функционирования государственного и муниципального управления, которую данный институт призван решить, является оптимизация диалога «власть – общество». В настоящее время информационная открытость органов государственной власти и местного самоуправления не соответствует как ожиданиям жителей страны, так и задачам социального управления, не обеспеченного полноценной обратной связью от граждан и организаций[1].

Система «Открытое правительство» представляет собой новое явление для российской правовой и политической традиций. Ее можно отнести к инновационным по форме и содержанию механизмам управления для нашей страны. В мировой практике термин «Открытое правительство» впервые был использован Президентом США Бараком Обамой в 2009 году в «Меморандуме об информационной прозрачности» и «Директиве развития Открытого правительства»[2]. Институт «Открытого правительства» в России нормативно закреплен в 2012 году Указом Президента Российской Федерации от 8 февраля 2012 г. № 150[3] и официально рассматривается в настоящее время как «система механизмов и принципов, обеспечивающих эффективное взаимодействие власти и общества, качество и сбалансированность принимаемых решений в условиях нарастающей динамики социальных и экономических процессов в современной России»[4].

«Открытое правительство» не является новой административной структурой и ни в коей мере не может подменить собой или дублировать органы государственного и муниципального управления. Система «Открытое правительство» призвана поднять на новый уровень общественный контроль (в том числе и в виде деятельности общественных и экспертных советов), расширить вовлечение гражданского общества и бизнеса в принятие решений по управлению государством. Для достижения поставленных целей «Открытое правительство» должно

---

[1] См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» // Собр. законодательства РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

[2] Официальный сайт Белого дома США [Электронный ресурс]. URL: https://www.whitehouse.gov/the-press-office/transparency-and-open-government https://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive.

[3] Указ Президента Российской Федерации от 8 февраля 2012 г. № 150 « О рабочей группе по подготовке предложений по формированию в Российской Федерации системы «Открытое правительство» // Собр. законодательства РФ. 2012. № 7. Ст. 820.

[4] Что такое Открытое правительство? [Электронный ресурс]. URL: open.gov.ru/opengov/.

в первую очередь создать условия для: повышения информационной открытости и «понятности» действий органов власти; предоставления ими открытых данных; обеспечения прозрачности и подотчетности государственных расходов, закупок и инвестиций и др.

Отдельные правовые, политические, социологические аспекты совершенствования механизма государственного управления в рамках углубления его взаимодействия с гражданским обществом рассматривались отечественными учеными и ранее. Но непродолжительный период функционирования «Открытого правительства» в России не позволил подробно изучить его феномен в целом и проблемы становления и функционирования этого института, в частности. Вместе с тем, актуальность построения исследуемой системы и значимость ее эффективного развития для страны вызывают у отечественных авторов существенный научный интерес[1].

Анализ материалов официальных сайтов, отражающих деятельность «Открытого правительства»[2] позволяет сделать вывод, что начиная с 2012 года и по настоящее время в России образуются и функционируют различные взаимосвязанные элементы этого динамично развивающегося института. Проблемы, возникающие в ходе его совершенствования, носят в большинстве своем комплексный характер, взаимно обуславливают друг друга и требуют системного подхода для их решения. Препятствия на пути формирования «Открытого правительства» вызваны как спецификой традиций государственного и муниципального управления в нашей стране, так и особенностями понимания организации данной системы участниками общественных отношений (представителями властных структур, общественных организаций и гражданами).

Вместе с тем можно отметить несколько групп проблем его функционирования. В их числе в первую очередь следует выделить отсутствие однозначной дефиниции института «Открытого правительства» и четкого разграничения его со смежными понятиями, такими, как «Электронное правительство», «электронная демократия» и другими, как в России, так и за рубежом. Не углубляясь в содержание различных точек зрения о сущности концепций «Открытого правительства» и «Электронного правительства», следует отметить единство условий, обеспечивающих их внедрение (наличие соответствующей

---

[1] См., например, работы А.В. Алексеевой, О.В. Афанасьевой, А.К. Балдина, А.Б. Дидикина, Е.Г. Иншаковой, А.В. Мартынова, С.В. Пономарева, А.В. Чежидовой, А. Чугунова и др.

[2] См., например: http://open.gov.ru/; http://zakupki.gov.ru/, http://www.budget.gov.ru/epbs/; http://data.gov.ru/, аналогичные сайты регионального и муниципального уровня и др.

инфраструктуры информационного общества, необходимости и готовности и у органов власти, и у населения вести диалог в подобном формате и др.), а также общности целей функционирования (обеспечение доступа граждан к информации о деятельности государственных и муниципальных органов; повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления).

Отличия же с учетом всех подходов пролегают в плоскости решаемых ими задач. В частности, «Электронное правительство» нацелено на повышение эффективности коммуникаций между органами власти и упрощение процедуры оказания государственных услуг. Последнее предполагает передачу информации преимущественно в одностороннем формате, в которой жители Российской Федерации играют роль реципиентов. «Открытое правительство» является инструментом развития демократии путем предоставления населению «открытых данных», допускающих возможность использования и переработки содержащейся в них информации, ориентировано на изменение внесистемных (внешних для властных структур) отношений с гражданским обществом, расширение участия его представителей в принятии решений, важных для государственного управления, а также общественного контроля.

Отсутствие единого понимания сущности «Открытого правительства» у ученых и политических деятелей требует от законодателя особой тщательности в нормативном регулировании функционирования данного института, а также накладывает отпечаток на формирование представления о его значении и возможностях в общественном сознании. Это, в свою очередь, зачастую определяет формальный подход органов управления к обеспечению открытости в своей деятельности.

Так, например, основные цели и задачи, принципы и механизмы обеспечения открытости федеральных органов исполнительной власти сформулированы в «Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти»[1]. В ходе проведенного ВЦИОМ в 2014 году исследования оценки реализации федеральными органами исполнительной власти механизмов открытости[2] было выявлено, что респонденты выше всего оценивают открытость социально ориентированных министерств и ведомств – министерств труда и социальной защиты, об-

---

[1] Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 г. № 93-р // Собр. законодательства РФ. 2014. № 5. ст. 547.

[2] См.: Оценка реализации федеральными органами исполнительной власти механизмов открытости // [Электронный ресурс]. URL:°http://open.gov.ru/upload/iblock/f36/f3694b77a8f259ea571324889601b700.pdf.

разования и науки, спорта, культуры, здравоохранения, транспорта и ФМС России. Понимание открытости у изучаемых групп формировалось преимущественно при реализации своих прав и законных интересов. Граждане относят к ее составляющим быструю реакцию на обращения, доступность информации о деятельности; отсутствие коррупции и услуги через Интернет; исполнители (сотрудники органов управления, руководители организаций, взаимодействующих с федеральными органами исполнительной власти) – оперативную информацию о деятельности и доступность нормативно-правовой базы, то есть те позиции, которые обеспечивает функционирование «Электронного правительства». И лишь эксперты (сотрудники научно-исследовательских и аналитических организаций, вузов, СМИ) определили открытость федеральных органов исполнительной власти через понятность нормативно-правового регулирования и обеспечение работы с открытыми данными.

Проблемными аспектами в реализации механизмов открытости для населения и исполнителей являются: доступность информации о приоритетных направлениях деятельности; публичность антикоррупционных мероприятий; качество распространяемой информации и работа общественных советов. По мнению экспертов, в 2014 году в наименьшей степени были достигнуты такие критерии открытости как понятность нормативно-правового регулирования; независимая антикоррупционная экспертиза и общественный мониторинг правоприменения. Большинство данных показателей связано с деятельностью «Открытого правительства».

Таким образом, итоги мониторинга реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти подтвердили, с одной стороны, необходимость дальнейшей работы по обеспечению открытости государственного управления и разъяснения содержания стандарта открытости среди референтных групп населения – с другой.

Следующая группа проблем функционирования системы «Открытого правительства» связана с его правовым регулированием. В России разработана и действует обширная нормативная основа по вопросам его деятельности, опирающаяся на нормы международного права и положения Конституции Российской Федерации, закрепившие права и свободы человека и гражданина, а также особенности государственного управления в нашей стране[1]. Дальнейшее совершенствование данного института является активным стимулом правотворчества, ибо требует от отечественных законодателей регулярной адаптации существующей в России нормативной базы. Так, например, только феде-

[1] См.: Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года // URL: http://www.constitution.ru/ (дата обращения: 23.07.2015).

ральным законом № 263-ФЗ[1] от 13 июля 2015 г. были внесены изменения в Градостроительный Кодекс, федеральные законы «О связи»; «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»; «О саморегулируемых организациях»; «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»; «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними» и «О лицензировании отдельных видов деятельности».

К общим проблемам нормотворчества по вопросам функционирования системы «Открытого правительства» следует отнести необходимость соблюдения интересов национальной безопасности России при обеспечении условий развития фактической демократии и усиления прозрачности государственного управления. Напомним, в 2013 году Россия объявила о «замораживании» сроков присоединения к международной инициативе Партнерство «Открытое правительство» (Open Government Partnership – OGP). Во время обсуждения предполагаемого участия Российской Федерации в данной международной организации общественностью неоднократно высказывались опасения возникновения угроз национальным интересам нашей страны[2].

При разработке нормативных правовых актов по вопросам деятельности исследуемого института необходимо особо тщательно подойти к проблеме открытия данных и повышения безопасности информационных систем, в рамках которых функционирует «Открытое правительство». Важную роль при совершенствовании правового обеспечения рассматриваемого института играет участие гражданского общества в разработке проектов нормативно-правовых актов и анализе практики применения действующих нормативных документов. К ним можно отнести деятельность общественных советов, экспертных советов и всенародное обсуждение.

Чаще всего в качестве недостатков правового регулирования системы «Открытого правительства» заинтересованные лица называют

---

[1] Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 263-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены ограничений на использование электронных документов при взаимодействии физических и юридических лиц с органами государственной власти и органами местного самоуправления» // Собр. законодательства РФ. 2015. № 29. ст. 4389 (часть I).

[2] См., например: Открытое правительство в России: то, что скрыто // [Электронный ресурс]. URL: http://d-russia.ru/otkrytoe-pravitelstvo-v-rossii-to-chto-skryto.html (дата обращения: 28.07.2015); *Добрынин Н.М., Митин А.Н.* Кому нужно «открытое правительство»? // Бизнес, менеджмент и право (Научно-практический экономико-правовой журнал) // URL: http://www.bmpravo.ru/show_stat.php?stat=963 (дата обращения: 21.07.2015).

противоречивость законодательства, сложность его исполнения, отсутствие методических рекомендаций по реализации правовых норм. В качестве примера конструктивного сотрудничества экспертного сообщества с законодателями можно привести процесс доработки Федерального закона от 5 апреля 2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе»[1]. Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации участвовал в разработке этого закона и его апробации еще до вступления в силу, ведет информационное и методологическое сопровождение контрактной системы, готовит предложения по совершенствованию тех или иных механизмов госзакупок. Так, в дальнейшем планируется подготовка ежегодного национального доклада, содержащего общественно-экспертную оценку госзакупок, в котором акцент будет сделан на публичности контрактной системы; на анализе ее эффективности и возможности совершенствования, включая прозрачность процедур; на снижении уровня коррупциогенности; на вовлеченности общества в контроль закупок; на рейтинге закупщиков; на популяризации лучших закупочных практик.

Вместе с тем эффективность взаимодействия государственных и муниципальных органов с общественностью при нормативно-правовом и методическом обеспечении системы «Открытого правительства» напрямую зависит от уровня их компетенции по обсуждаемым вопросам, готовности к диалогу и понимания целей и задач функционирования данного института. Нехватку знаний в данной сфере у обеих сторон взаимодействия, навыков и желания совместного решения поставленных общественными потребностями задач, пассивность и недоверие граждан к органам государственной власти и местного самоуправления, можно отнести к разряду организационных и социально-психологических проблем становления исследуемой системы.

Например, большинство ведомств нарушают установленные Правительством России требования об учете результатов общественного обсуждения проектов документов. По данным РИА Новости и пресс-службы «Открытого правительства», в рамках «контрольной закупки» эксперты отобрали несколько проектов нормативных актов, размещенных для обсуждения на портале regulation.gov.ru, и направили свои мнения по ним на электронную почту 23 ведомств-разработчиков. В результате только 19% попали в итоговую сводку, из них в окончательной версии документа были учтены семь (или всего 10% от направленных).

---

[1] См., например: Новые правила госзакупок: итоги года [Электронный ресурс]. URL: http://goszakupki.open.gov.ru/events/5512215 (дата обращения 30.07.2015); Национальный доклад по госзакупкам: структура и содержание [Электронный ресурс]. URL: http://goszakupki.open.gov.ru/events/5510773/ (дата обращения 30.07.2015) и др.

При этом по 14 проектам актов сводка предложений не была опубликована даже спустя месяц после завершения публичного обсуждения. Из списка нарушителей, по мнению экспертов, в 2015 году можно исключить лишь Минкавказ, МВД и ФСТ. Кроме того, когда эксперты направляли письма ответственным за проведение публичной консультации с просьбой разъяснить детали отправки предложений к проектам, 40% этих писем оставались без ответа, а большинство прочих ответственных лиц переадресовали обращавшихся в Минэкономразвития[1].

В этой связи предлагаем ужесточить требования к нарушениям порядка учета результатов общественного обсуждения проектов документов, активнее применять на практике к должностным лицами государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и иных организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций положения ст. 5.59 КоАП РФ «Нарушение порядка рассмотрения обращений граждан»[2].

Существует и ряд организационно-технических проблем, обусловленных спецификой среды функционирования системы «Открытое правительство»: вопросы технической оснащенности, недостатки организации информации, удобности и актуальности ее для пользователя, необходимость обеспечения совместимости информационных систем различных властных структур, невысокая компьютерная грамотность населения, особенно старших возрастных категорий и др.

Решение организационных проблем развития системы «Открытого правительства» логично вести одновременно по всем направлениям. Целесообразно внедрить специальные учебные курсы для государственных и муниципальных служащих (в рамках как федеральных государственных образовательных стандартов, так и программ служебной переподготовки и повышения квалификации), параллельно нормативно закрепив гарантии их материального стимулирования и служебного роста при условии активного обеспечения деятельности «Открытого правительства». Вместе с тем следует расширять агитационно-пропагандистскую работу среди граждан, начиная с привлечения молодежи как наиболее адаптированной к условиям работы данного института группы населения, создавать платформы для обучения работе на персональных компьютерах, безопасному интернет-серфингу

[1] Открытое правительство: ведомства в РФ мало учитывают мнение общества [Электронный ресурс]. URL: http://ria.ru/society/20150716/1131325905.html#ixzz3iKWTzkQI (дата обращения 16.07.2015)

[2] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с послед. изм. и доп.) // Собр. законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

в целом и на интернет-площадках «Открытого правительства», в частности, граждан старшего возраста.

В заключение акцентируем внимание на комплексном характере возникающих в процессе функционирования «Открытого правительства» трудностей, среди которых можно выделить проблемы теоретического плана; проблемы нормативно-правового регулирования; проблемы методического обеспечения, организационного и организационно-технического плана; проблемы социально-психологического порядка. Для успешного решения задач совершенствования государственного управления в России необходимо одновременно предпринять усилия по решению всех упомянутых взаимосвязанных вопросов, начиная с совершенствования нормативно-правового регулирования системы «Открытое правительство».

СОЗДАНИЕ КОММЕРЧЕСКОЙ КОРПОРАТИВНОЙ ОРГАНИЗАЦИЯ В РФ: БАЛАНС ЧАСТНЫХ И ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ

Кочкурова К.С., преподаватель кафедры гражданского права и гражданского процесса факультета права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Аннотация

В статье проводится анализ создания коммерческой корпоративной организации как вида юридического лица. Автором выявлено отсутствие нормативной регламентации самого понятия коммерческой корпорации и сформировано соответствующее определение; представлены конституционные основы сочетания частных и публичных интересов в процессе создания коммерческой корпорации; установлена совокупность частных и публичных правоотношений при формировании правосубъектности коммерческой корпорации; проанализированы этапы ее создания.

Ключевые слова: коммерческая корпоративная организация, создание коммерческой корпорации, государственная регистрация

Abstract

In the article the analyzes of the creation of a commercial corporate organization as a form of a legal entity is made. The author revealed the absence of a normative regulation of the concept of the commercial corporation and formed the appropriate definition; defined the constitutional foundations of the combination of the private and public interests in the creating process of the commercial corporation; established the combination of the private and public relations in the formation of the legal personality of commercial corporation; analyzes the stages of its creation.

Keywords: commercial corporate organization, creation of commercial corporation, state registration

С 1 сентября 2014 года в российском гражданском законодательстве было закреплено деление всех организаций по корпоративному

типу[1] (п. 3 ст. 48 ГК РФ[2]), что дополнило привычную градацию юридических лиц на коммерческие и некоммерческие. Поэтому сегодня существуют как коммерческие и некоммерческие корпорации, так и коммерческие и некоммерческие унитарные организации.

Рассматривая правовые основы создания коммерческой корпорации, следует прежде всего определиться с содержанием понятия «коммерческая корпоративная организация». Важно заметить, что в ГК РФ этот термин применяется в заглавии §2 гл. 4, п. 1 ст. 106, однако в нормативном акте не дается самого понятия, возможно лишь установить перечень тех юридических лиц, которые относятся к корпоративным коммерческим организациям. При этом для российского права введение термина «коммерческая корпорация» является новеллой, хотя его появление продиктовано длительными научными изысканиями, а также фактическим становлением и усилением влияния корпоративных отношений на деятельность хозяйствующих субъектов.

Понятие «корпорация» берет свое начало в римском праве. В научной литературе указывается, что «корпорация» происходит от позднелатинского слова «corporation» («объединение»)[3]. Наряду с этим в юридической доктрине есть мнение, что термин «корпорация» связан с латинским выражением *corpus habere*, обозначающим права юридической личности. Поэтому достаточно длительное время корпорация рассматривалась как синоним юридического лица[4]. В науке общепризнанным является мнение, что идея корпорации как имущественно обособленного, независимого субъекта права, самостоятельного от составляющих его лиц, зародилась в отношении муниципий. Дальнейшее развитие мысли о корпорации в римском праве (в том числе о самостоятельной ответственности корпорации по своим обязательствам; признании того, что корпорация продолжает существовать и после выхода отдельных членов из объединения; признании прав и обязанностей корпорации как единого целого, а не как прав и обязанностей его участников; обособление имущества корпорации от имущества

---

[1] Федеральный закон от 05.05.2014 № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 19. ст. 2304.

[2] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 №51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. ст. 3301; Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

[3] Большая советская энциклопедия. М., 1973. С. 206

[4] *Степанов П.В.* Корпоративные отношения в коммерческих организациях как составная часть предмета гражданского права… дис… . канд. юрид. наук. М., 1999. С. 12.

ее членов) позволяет заключить, что римские правоведы заложили основы понимания корпорации как юридического лица и характера взаимодействия такого юридического лица и его членов[1].

Впоследствии развитие корпорации как объекта исследования получило в германской юриспруденции. И хотя в законодательстве такое понятие отсутствовало, с теоретической точки зрения оно подлежало детальному осмыслению. Немецкий теоретик О. Гирке писал, что германская корпорация есть реальное собирательное лицо, между ним и индивидуальными лицами завязывается лично-правовой союз, подобного которому не бывает вне корпорации[2]. В этом ученый видел главное отличие корпорации от учреждения (унитарное юридическое лицо по российскому праву): в корпорации есть не только администраторы, но есть еще и члены, которые имеют определенные права.

Основным вектором исследования немецких правоведов стал вопрос о существовании корпорации после выхода из нее всех членов. Существовало две позиции. Согласно первой, корпорация в таком случае должна продолжать свое существование пока есть возможность возобновления ее новыми членами, до тех пор юридическую личность корпорации нельзя считать уничтоженной (Ф.К. Савиньи, Г. Пухта). Согласно же второму подходу с выходом последнего члена из корпорации она прекращает свое существование, ибо «корпорация не может быть мыслима без лиц…» (А. Бринц), «…с исчезновением реальных субъектов перестает существовать и идеальная личность, которая потом уже не может получить новую жизнь посредством вступления новых членов» (Д.Е. Штоббе)[3]. Последняя позиция близка действующему российскому законодательству[4].

В отличие от немецкой юридической мысли, в странах англо-американской правовой семьи термин «корпорация» является синонимом «юридического лица». Поэтому в этих странах не проводят различия между корпорациями, понимая их как союзы лиц и учреждениями, подразумевая под ними организации, которые образуются в итоге волеизъявления одного или нескольких лиц, для выполнения специальных

---

[1] *Фроловский Н.Г.* Управление предпринимательскими корпорациями в Российской Федерации: правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2004. С. 14.

[2] Цит. по: *Степанов П.В.* Корпоративные отношения в коммерческих организациях как составная часть предмета гражданского права… дис… .канд. юрид. наук. М., 1999. С. 13.

[3] Там же. С. 283–286.

[4] Например, запрещен выход единственного участника из ООО (п. 2 ст. 26 Федерального закона от 08.02.1998 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 785.

целей, в том числе предпринимательского характера. И первые, и вторые признаются в равной мере корпорациями. Поэтому в широком смысле слова корпорациями считаются различного рода муниципальные организации, которые выполняют определенные государственные функции, и религиозные общины, и учреждения социально-культурного, медицинского, образовательного направления, а также акционерные организации, преследующие в качестве цели извлечение прибыли[1].

Обращаясь к понятию «корпорация», следует отметить, что таких дефиниций в американской юридической литературе дается достаточное количество. Так, например, в рамках теории фикции[2] американские юристы под корпорацией понимают «искусственное образование, неделимое, неосязаемое и существующее только с точки зрения закона». Такое определение было дано в решении по делу The Trustees of Dartmouth College v.Woodward председателем Верховного суда США Д. Маршалом еще в начале XIX века, и из такого понятия корпорации до настоящего времени исходит практика и законодательство Англии и США[3].

Следует отметить, что, несмотря на различие в подходах к пониманию корпоративной организации в разных странах, представляется интересным совпадение теоретических позиций относительно такой характеристики корпорации как ее самостоятельность, в том числе независимость от изменения состава участников, что подчеркивает важность данного признака.

Что же касается российской юридической мысли относительно термина «корпорация», то в дореволюционный период существовали различные подходы. Так, под корпорацией понималось такое юридическое лицо, которое имеет своим субстратом союз физических лиц и за волею которого принимается соединенная воля членов корпорации[4]. Тем самым, по словам Н.С. Суворова, оно отличалось от учреждения – такого юридического лица, субстратом для которого служит имущество и за волею которого принимается воля учредителя, выраженная

---

1 *Фроловский Н.Г.* Управление предпринимательскими корпорациями... С. 16.

2 В современной литературе высказывается также точка зрения, в соответствии с которой гражданское право России также основано на этой теории, поскольку под юридическим лицом понимается «искусственный субъект права», существование которого признается только после его государственной регистрации. См.: *Козлова Н.В.* Юридическое лицо с точки зрения закона и правовой науки // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11 Право. 2002. № 5. С. 39.

3 Гражданское и торговое право капиталистических государств / Отв. ред. Е.А. Васильев. М., 1993. С. 78.

4 *Фроловский Н.Г.* Указ. соч. С. 16.

в учредительном акте[1]. Иной позиции придерживался И.Т. Тарасов, для которого понятия «корпорация» и «учреждения» были синонимами и использовались в его трудах с разделительным союзом «или»[2]. Н.И. Нерсесов особенное внимание обращал на то, что корпорация представляет собой организацию, предполагающую существование устава – некоторого закона, которому беспрекословно должны подчиняться все, кто вновь вступает в корпорацию[3]. А.И. Каминка применял термин «корпорация» для обозначения либо юридического лица со сложной структурой органов управления и высокой степенью концентрации капитала, либо объединения людей одной профессии[4]. Таким образом, в дореволюционной литературе существовали различные точки зрения по вопросу определения термина «корпорация», большинство из которых сформировались на основании тезисов германской юридической науки, отграничив организацию, основанную на участии, от унитарного юридического лица.

В советское время о термине «корпорация» стали рассуждать намного меньше или вообще не рассматривали это явление. Традиционным для этого периода было определение «буржуазной» корпорации как признанного правом в качестве юридического лица ассоциированного капиталиста, функционирующего «на определенном участке приложения капитала целью производства и присвоения прибавочной стоимости»[5], что, само собой, не имеет существенного значения для определения содержания исследуемого термина.

Таким образом, впервые рассматриваемое понятие появилось в римском праве, а уже потом получило развитие как в странах романо-германской, так и англосаксонской семьи. В России исследования о корпорациях начаты правоведами дореволюционного периода, однако были прерваны на советском этапе. Следует заметить, что в доктрине российского корпоративного права до внесения изменений в ГК РФ о корпоративных отношениях не существовало единого подхода к определению корпорации. Использовался как «европейский вариант», так и англо-американский подход[6]. При этом нормативное закрепление, получил первый подход, что представляется разумным

---

1 *Суворов Н.С.* Об юридических лицах по римскому праву. М, 2000. С. 156.

2 *Тарасов И.Т.* Учение об акционерных компаниях. М., 2000. С. 67-69

3 *Нерсесов Н.И.* Торговое право. М., 1896. С. 87.

4 *Каминка А.И.* Очерки торгового права. М., 2002. С. 295.

5 *Мозолин В.П.* Корпорации, монополии и право в США. М., 1966. С. 125.

6 Корпоративное право: учеб. для студентов вузов, обучающихся по направлению «юриспруденция»/ отв. ред. И.С. Шиткина. М., 2007. С. 8–9.

и обоснованным, более соответствующим российским реалиям и историческому развитию российской правовой мысли о корпорациях.

Обращаясь к нормативному пониманию рассматриваемого термина, следует указать, что в соответствии с п. 1 ст. 65.1 ГК РФ корпоративными юридическими лицами признаются те из них, учредители (участники) которых обладают правом участия в них и формируют их высший орган управления, в качестве которого выступает по общему правилу общее собрание участников корпорации (п. 1 ст. 65.3 ГК РФ). Представляется неверным формирование определения корпорации через закрепление необходимости формирования его высшего органа управления, поскольку дефиниция должна отражать сущностные признаки корпорации, а формирование системы органов управления является следствием «корпоративного устройства» юридического лица. Соответственно, представляется целесообразным изменение нормативного определения корпорации посредством исключения такого ее признака как формирование высшего органа управления корпоративной организации.

Определившись с понятием и характеристиками корпоративной организации, следует рассмотреть такой ее вид, как коммерческая корпорация. В современных исследованиях, посвященных юридическим лицам, нередко применяются термины «корпорация» и «предпринимательская корпорация»[1]. При этом в ряде стран термин «предпринимательская корпорация» является легальным. Например, с 1984 г. в США существует Примерный (модельный) закон о предпринимательских корпорациях (Revised Model Business Corporation Act)[2]. А в литературе корпорации часто рассматривают как основанные на участии коммерческие организации[3]. Исходя из этого, а также основываясь на п. 1 ст. 50 и п. 1 ст. 65.1 ГК РФ, можно определить коммерческую

---

[1] См. напр.: *Кашанина Т.В.* Хозяйственные товарищества и общества: правовое регулирование внутрифирменной деятельности. М., 1995. С. 20, 28 и др.; Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации части первой (постатейный) / Руководитель авторского коллектива и отв. ред. д.ю.н., профессор О.Н. Садиков. М., 1997. С.217; Комментарий части первой Гражданского кодекса Российской Федерации для предпринимателей. М., 1995. С. 56; *Платонова Н.* О правовом положении предпринимательских корпораций в США // Хозяйство и право. 1997. № 1. С. 133–134 и др.; *Степанов П.В.* Корпоративные отношения в коммерческих организациях как составная часть предмета гражданского права: дис. … канд. юрид. наук. М., 1999. С. 36; *Шиткина И.С.* Правовое обеспечение деятельности акционерных обществ. М., 1997. С. 21.

[2] *Платонова Н.* О правовом положении предпринимательских корпораций в США // Хозяйство и право. 1997. № 1. С. 133–134.

[3] Корпоративное право: учеб. ... С. 12.

корпорацию как вид юридического лица, основанный на участии его членов и существующий вне зависимости от изменения состава участников, целью которого является извлечение прибыли.

Юридическое лицо, как известно, признается в конституционно-правовом смысле объединением граждан, что предполагает, распространение на него гарантированных Конституцией РФ[1] прав и свобод[2]. Право же на создание коммерческой корпорации как юридического лица, исходя из разъяснения Конституционного суда РФ[3], строится на сочетании таких основных закрепленных Конституцией РФ прав как свобода объединения (ст. 30), право на свободное использование своих способностей и имущества для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности (ст. 34), а также право иметь в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом как единолично, так и совместно с другими лицами (ст. 35).

При этом право каждого на объединение рассматривается Конституционным судом РФ[4] как одна из базовых ценностей общества и государства, что и предполагает наличие конституционной обязанности признания за объединениями граждан необходимой правосубъектности, в том числе, в качестве юридического лица. При этом регулирование права на объединение должно строиться на основе баланса частных и публичных начал.

Реализуя право, закрепленное в ч. 1 ст. 34 Конституции РФ, граждане вправе определять не только сферу предпринимательской и иной

---

[1] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993)// СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

[2] Постановление Конституционного Суда РФ от 26.11.2012 № 28-П «По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Авеста» // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 6). Ст. 7124.

[3] Постановление Конституционного Суда РФ от 24.10.1996 № 17-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 7 марта 1996 года «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об акцизах» // СЗ РФ. 1996. № 45. Ст. 5202.

[4] Постановление Конституционного Суда РФ от 08.04.2014 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», граждан Л.Г. Кузьминой, С.М. Смиренского и В.П. Юкечева» // СЗ РФ. 2014. № 16. Ст. 1921.

не запрещенной законом экономической деятельности, но и осуществлять ее в индивидуальном порядке либо участвуя в отдельных видах коммерческих корпоративных организаций, т.е. путем их создания, самостоятельно выбирать экономическую стратегию развития бизнеса, использовать свое имущество с учетом установленных Конституцией РФ гарантий права собственности (ч. 3 ст. 35) и государственной поддержки добросовестной конкуренции (ч. 1 ст. 8, ч. 2 ст. 34). Кроме того, свобода предпринимательства служит основой конституционно-правового статуса участников коммерческих корпораций.[1]

Следует заметить, что на основании ч. 3 ст. 55 Конституции РФ возможно ограничение всей совокупности рассмотренных прав и свобод человека и гражданина, формирующих право на создание коммерческой корпорации. При этом такие ограничения должны быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям, обеспечивая баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов[2]. Представляется, что в рассматриваемой сфере таким ограничением описанных конституционных прав является регламентация видов коммерческих корпораций, заключающаяся в установлении исчерпывающего их перечня, требований к ним, в том числе к процессу их создания, поскольку при определении правового положения коммерческих организаций как участников гражданского оборота и пределов осуществления ими своих прав и свобод законодатель обязан обеспечивать баланс прав и законных интересов участников гражданских правоотношений[3].

Важными представляются теоретические аспекты учреждения корпорации как процесса обретения формируемой производной личностью[4] своей правосубъектности.

---

[1] Определение Конституционного суда РФ от 6 июля 2010 г. № 929-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Атлант-Эстейт» на нарушение конституционных прав и свобод статьей 84.2 Федерального закона «Об акционерных обществах». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: БД КонсультантПлюс.

[2] Там же.

[3] Постановление Конституционного суда РФ от 18 мая 2015 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 21.1 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Отделсервис» // СЗ РФ. 2015. № 22. Ст. 3304.

[4] *Покровский И.А.* Основные проблемы гражданского права. Петроград, 1917. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://civil.consultant.ru/elib/books/23/page_16.html#12 (дата обращения 01.06.2015).

Создание юридического лица, В.А. Горлов определяет как закрепленная в законе и отраженная в договоре об учреждении совокупность взаимосвязанных, последовательных юридических действий, осуществляемых учредителями[1]. О.А. Серьезнова считает, что создание коммерческой организации – это совокупность юридически значимых волевых действий, связанных с учреждением и государственной регистрацией коммерческой организации с целью создания нового субъекта права и приобретения им правоспособности[2]. В.В. Тониян ключевым считает стадийность процесса создания коммерческой организации[3]. При этом во всех правопорядках организации возникают хотя и по воле их учредителей (учредителя), но всегда это происходит под контролем органов публичной власти. Верно отмечает Н.С. Суворов, что процесс образования и деятельности юридического лица немыслим вне проявления воли определенной группы людей или даже одного человека, равно как он невозможен вне проявления в какой-либо форме государственной воли[4].

Таким образом, обращая внимание на то, что создание коммерческой корпоративной организации подразумевает необходимость обеспечения как частного интереса, связанного с учреждением юридического лица для собственных предпринимательских целей, так и публичного, охраняемого посредством государственной регистрации его создания, следует заключить, что с теоретической точки зрения создание коммерческой корпорации – это межотраслевой институт права. При этом рассматривая его межотраслевой характер, необходимо обратить внимание на совокупность регулируемых им отношений и, соответственно, на применяемые нормы права.

Прежде всего при создании коммерческой корпорации следует говорить о возникновении корпоративных правоотношений, которые в соответствии с п. 1 ст. 2 ГК РФ урегулированы нормами гражданского законодательства и предполагают участие в корпоративных организациях или управление ими. Однако без регулирования отношений по созданию корпорации такой отраслью права как административное право сам процесс учреждения данного вида юридических лиц не

---

[1] *Горлов В.А.* Правовое положение обществ с ограниченной ответственностью: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. Екатеринбург, 1998. С. 74–75.

[2] *Серьёзнова О.А.* Создание коммерческих организаций: дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2009. С. 140

[3] *Тониян В.В.* Актуальные проблемы совершенствования законодательства о создании коммерческих организаций // Юрист. 2005. № 8. С. 2.

[4] *Суворов Н.С.* Указ. соч. С. 148–149.

будет иметь никакого смысла, поскольку правоспособность юридическое лицо приобретает только лишь после государственной регистрации в установленном порядке (п. 3 ст. 50 ГК РФ).

При этом в качестве субъекта данных правоотношений следует считать помимо участников корпоративных правоотношений, упомянутых выше, также Федеральную налоговую службу РФ, осуществляющую государственную регистрацию юридических лиц как федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на это Правительством РФ[1]. В соответствии с п. 1.1 ст. 9 ФЗ о государственной регистрации[2] требования к оформлению документов, которые предоставляются заявителями в целях государственной регистрации, устанавливаются указанным регистрирующим органом, что также свидетельствует об административном характере рассматриваемых отношений. Кроме того, за совершение нарушений законодательства в сфере регистрации юридических лиц предусмотрена как административная (например, ст. 14.25 КоАП РФ[3]), так и уголовная ответственность (ст. 170.1 УК РФ[4]).

Следовательно, создание коммерческой корпоративной организации как межотраслевой институт представляет собой совокупность норм, регулирующих действия физических и (или) юридических лиц по принятию решения об учреждении коммерческой корпорации, подготовке и представлению необходимых документов в регистрирующий орган для государственной регистрации нового субъекта права, а также действий регистрирующего органа по фиксации факта его создания и связанных с ним иных значимых фактов.

С практической же точки зрения целесообразно представить процесс создания коммерческой корпоративной организации как совокупность определенных этапов.

Первым этапом создания коммерческой корпорации следует считать дорегистрационный или подготовительный этап. В процессе его

---

[1] Постановление Правительства РФ от 17.05.2002 № 319 «Об уполномоченном федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем государственную регистрацию юридических лиц, крестьянских (фермерских) хозяйств, физических лиц физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. 2002. № 20. Ст. 1872.

[2] Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3431.

[3] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

[4] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 №63-ФЗ// СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

реализации принимается решение о создании коммерческой корпорации, утверждение ее фирменного наименования, места нахождения и адреса, устава, порядка и сроков формирования уставного капитала, а также назначение и избрание органов управления корпорации. На этом же этапе готовятся необходимые для государственной регистрации документы и решаются сопутствующие организационные вопросы по усмотрению учредителей(-ля).

Вторым и основным с точки зрения закрепления возникновения юридического лица, его признания государством, необходимо признать регистрационный этап. Особенность данного этапа состоит в том, что он регламентирован нормами публичного права. Здесь происходит представление документов в налоговый орган и собственно принятие решения о регистрации юридического лица либо отказа в ней.

Рассматривая государственную регистрацию как способ легитимации юридического лица, О.А. Серьезнова описывает ее в качестве комплекса юридически значимых действий, включающего, в том числе: прием заявления, принятие решения регистрирующим органом, «внесение сведений о вновь созданном юридическом лице в ЕГРЮЛ, подготовка свидетельства о государственной регистрации юридического лица при создании....»[1]. Определение же самой «государственной регистрации юридического лица при создании», по мнению автора, можно сформулировать как «совокупность юридически значимых действий, посредством совершения которых удостоверяется факт образования нового субъекта права и придания ему правоспособности»[2]. Надо отметить, что Н.В. Козлова указывает, что в России государственная регистрация имеет конститутивный характер, поскольку внесение записи в ЕГРЮЛ носит правоустанавливающее значение. Автор определяет акт государственной регистрации как «публично-достоверное выражение государственной воли, наделяющей создаваемое юридическое лицо гражданской и иной правосубъектностью, фиксирующий момент установления длящейся связи юридического лица с государством»[3]. В то же время О.А. Красавчиков отмечал, что акты регистрации, осуществляемые уполномоченными государственными органами, следовало признавать разновидностями актов государственного контроля, которые служат средством выражения государственного отношения к неким гражданско-правовым свя-

---

1 *Серьезнова О.А.* Создание коммерческих организаций: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.03. СПб., 2009. С. 124.

2 Там же. С. 116.

3 *Козлова Н.В.* Правосубъектность юридического лица. М., 2005.

зям, складывающимся вне инициативы данного органа управления, и содержание которых определяется в соответствии с законом самими сторонами гражданского правоотношения[1].

Таким образом, государственная регистрация событий, действий и прав является публично-правовой мерой охраны наиболее важных имущественных и личных неимущественных прав и интересов участников гражданских правоотношений, что, конечно, распространяется и на государственную регистрацию создания коммерческой корпоративной организации. Соответственно, к целям такой государственной регистрации могут быть отнесены: защита интересов третьих лиц – добросовестных участников гражданского оборота путем фиксации факта создания организации; осуществление государственного контроля за деятельностью организаций; достижение фискальных целей; борьба с незаконным предпринимательством и с таким явлением как фирмы-«однодневки»; обеспечение участников правоотношений достоверными сведениями о юридических лицах.

Следует заметить, что помимо признания учрежденной корпорации субъектом права со стороны государства на этом же этапе происходит ее постановка на учет во внебюджетных фондах (Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ), а также в территориальных органах Федеральной службы государственной статистики РФ.

Представляется возможным выделить также еще один этап создания коммерческой корпорации – пострегистрационный. С теоретической точки зрения данный этап не следует рассматривать как часть описанного выше института. Здесь происходит изготовление печати, если она предусмотрена уставом корпоративной организации или такая обязанность прямо указана в федеральном законе (например, п. 5 ст. 2 ФЗ «Об ООО»[2]). Также, согласно п.4 ст. 2 ФЗ «Об ООО», п. 6 ст. 2 ФЗ «Об АО»[3] корпорация имеет право открывать банковские счета, поэтому на данном этапе, как правило, вновь созданные юридические лица заключают договор банковского счета (ст. 845 ГК РФ). Вместе с тем описываемый этап можно признавать факультативным, поскольку изготовление печати и открытие банковских счетов являются по

---

[1] *Красавчиков О.А.* Юридические факты в советском гражданском праве. М., 1958. С. 126–127.

[2] Федеральный закон от 08.02.1998 № 14-ФЗ (ред. от 06.04.2015) «Об обществах с ограниченной ответственностью» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 785.

[3] Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 1.

общему правилу правом, а не обязанностью коммерческой корпоративной организации.

Итак, особенности формирования правосубъектности юридического лица в Российской Федерации позволяют говорить о присутствии в механизме правового регулирования создания коммерческой корпоративной организации норм, как частного, так и публичного права. Это предопределяет межотраслевой характер рассматриваемого правового института.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ О СОЗДАНИИ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ ВИДОВ ПОЛИЦИИ ПО ОХРАНЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО, ОБЩЕСТВЕННОГО И ЛИЧНОГО ИМУЩЕСТВА

Мочалова А.А., начальник кабинета специальных дисциплин кафедры оперативно-разыскной деятельности органов внутренних дел Нижегородской академии МВД России

Аннотация

Статья посвящена созданию специализированных видов полиции по охране государственного, общественного и личного имущества середины XIX века – начала XX века.

Ключевые слова: речная полиция, ярмарочная полиция, ярмарочный комитет, конно-полицейская стража

Abstract

The article is devoted to the creation of specialized types of police for the protection of the state, public and private property in the mid-19th century.

Keywords: river police, Fair police, Fair Committee, mounted police

В первой половине девятнадцатого века появились первые специализированные виды полиции: дворцовая полиция, горная полиция, закрепленные соответственно за министерствами двора, горной промышленности. Позднее происходит закрепление за полицией различных сфер охраняемых общественных отношений. Широкое распространение получает специализация полиции с середины XIX века в связи с бурным развитием капиталистических отношений в Российской империи.

А.А. Лопухин, руководитель Департамента полиции МВД Российской империи начала XX века, выделял, например, такие виды полицейской охраны, как мызная, полевая и лесная. Он отмечал, что мызная, полевая, лесная полицейские стражи выделены в Своде законов и не должны существовать как типы полиции. Иными словами, это отдельные виды охраны. Типами специализированной полицейской организации являются пять ее отличий, таких как военная (жандармерия), гражданская (уездно-городская), смешанная (наружная

полиция как полувоенная организация), коммунальная (выборная, для охраны городских и сельских общин), вотчинная (охраны личной собственности)[1].

В юридической науке России на базе полицейского права создается как отрасль права – «Административное право». Закрепляется тенденция в государственном управлении разделения полиции на государственную: уголовного и политического сыска; жандармского полицейского управления железных дорог и полицию благосостояния: речную и портовую полицию; горную[2]; фабрично-заводскую; по охране месторождений золота и других ценностей; охране частновладельческих заводов по производству сахара; шерсти и других промышленных изделий. Широкое распространение получает полицейский надзор за сохранностью государственной и общественной собственности, имущества частных лиц. Это со всей очевидностью просматривается в практике нормативно-правового регулирования деятельности полиции в России.

По своей природе вышепоименованная полицейская охрана имеет базовые серьезные отличия. Если уголовный сыск, полиция нравов решали задачи борьбы с преступностью в составе департамента общей полиции МВД Российской империи, жандармское полицейское управление железных дорог – в составе отдельного корпуса жандармов при тесной координации с департаментом общей полиции, то специализированные подразделения речной, ярмарочной, горной и других видов полиции при координации с департаментом общей полиции МВД России способствовали охране государственного и частного имущества отдельных лиц. Общая тенденция заключается в том, что все они в той или иной мере способствовали выполнению задач, которая во многом состояла в компетенции Департамента исполнительной (общей) полиции МВД.

Одним из первых видов специализированных полиций была горнозаводская. Так, в распоряжении Департамента исполнительной полиции МВД Российской империи в 1862 году об обязанностях исправника отмечалась его надзорная компетенция: а) наблюдение за записями добываемых машин и исправным поступлением; б) исправным поступлением в казну налогов; в) удостоверять наличность металлов; г) охранять личную безопасность рабочих при механизмах[3]. С временным упразд-

---

[1] *Лопухин А.А.* Из итогов служебного опыта. М., 1907. С.10.

[2] См.: *Лучинин А.В.* Горная полиция в России XIX – начала XX в.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород. 2002.

[3] Сборник циркуляров и инструкций Министерства внутренних дел Российской им-

нением горнозаводской полиции и поступлением частных заводов в ведомство мировых учреждений и общей уездной полиции циркуляром от 26 февраля 1863 года Департаментом исполнительной полиции указывалось, что «разбор дел принадлежит мировым посредникам»[1].

В 1860–1870-е годы происходит усиление полицейского надзора и создание специальных органов полицейской охраны на Воткинском горном заводе[2], на Грушевском руднике земель войска Донского[3], на заводах Новороссийского общества каменноугольного, железного и рельсового производства[4], Уральской горнозаводской железной дороге[5], на заводе Франко-Русского Уральского общества[6]. В конце XIX – начале XX века: даны распоряжения по усилению полиции на Ижевском[7], Воткинском[8] заводах. В начале XX века даны общие распоряжения по развитию фабрично-заводской полиции Российской империи[9]. Законы от 21 апреля 1903 г. и 31 января 1906 года были направлены на укрепление личного состава фабрично-заводской полиции и на увеличение денежного содержания чинов полиции. В этой связи государством отпущено денежных средств на сумму 164 593 руб. сверх отпускаемых по норме довольствия.

Приобретают серьезную значимость полицейские отделения на предприятиях по добыче золота в 1860–1870-е годы на приисках Царево-Марьинском[10], братьев Шапкиных[11], а позднее, в начале XX века, близ Дальневосточного порта Анна[12], на промыслах Урала[13], Восточной и Западной Сибири[14], Якутском округе[15].

В 1875 году учрежден полицейский надзор на соляных промыслах озера Баскунчак Астраханской губернии[16]. Позднее была орга-

---

перии за 1862 г. Сост. А.Д. Чудовский. СПб., 1873. С. 7.

1 Сборник циркуляров… за 1863 г. Сост. А.Д. Чудовский. СПб, 1873. С.251.

2 ПСЗ. 2. Т. 39. № 42623.

3 ПСЗ. 2. Т. 42. № 45000. Т. 51. № 56544.

4 ПСЗ. 2. Т. 46. № 50928.

5 ПСЗ. 2. Т. 52. № 57871.

6 ПСЗ. 2. Т. 52. № 61771.

7 ПСЗ. 3. Т. 13. № 9664; Т. 15. 311267.

8 ПСЗ. 3. Т. 13. № 9718.

9 ПСЗ. 3. Т. 23. № 228244 Т. 26. 327310.

10 ПСЗ. 2. Т. 48. № 51915.

11 ПСЗ. Т. 54. № 59926.

12 ПСЗ. 3. Т. 20. № 18121.

13 ПСЗ. 3. Т. 20. № 18547.

14 ПСЗ. 3. Т. 20. № 18548.

15 ПСЗ. 3. Т. 20. № 18900.

16 ПСЗ. 2. Т. 50. № 54636.

низована специализированная полиция на марганцовых промыслах в Широкинском уезде Кутаисской губернии[1], организовано отделение полиции на Майкопских нефтяных промыслах Кубанского казачьего войска[2].

Большое значение департамент полиции придавал охране предприятий по производству изделий общественного потребления, деятельности частновладельческих сахарных заводов на Украине[3], шерстяных, лакокрасочных изделий[4] и прочей продукции бытового назначения, имевших особенное применение в 1870-е годы.

Большое внимание отводилось сохранности имущества на ярмарках общероссийского значения, в особенности на Нижегородской ярмарке[5].

Появление речной полиции на внутренних водных путях России во второй половине XIX века было далеко не случайным. В пореформенный период речной транспорт России в силу разных причин сохранял свое ведущее значение, а коммерческая выгода использования пароходов и погоня за прибылью обусловили увеличение количества судовладельцев. В связи с[6] быстрыми темпами роста пароходных обществ и компаний возникла необходимость контролировать деятельность данных предприятий. Поэтому сначала в 1867 году в Петербурге[7], в 1868 году в Нижнем Новгороде[8] по указу «Оставление на будущее время ярмарочной речной полиции в Нижнем Новгороде», Рыбинске[9], Астрахани[10] опубликовано в 1873 г. Положение «О судоходной полиции

---

1 ПСЗ. 3. Т. 16. № 10154.

2 ПСЗ. 3. Т. 33. № 38254.

3 ПСЗ. 2. Т. 54. № 60307; 3. Т. 55. № 61140, 61833, 61838.

4 ПСЗ. 2. Т. 55. № 61176, 61853

5 ПСЗ. 2. Т. 53. № 58588 О штате конно-полицейской стражи для Нижегородской ярмарки. ПСЗ. 3. Т. 12. № 8663 Об устройстве и временном штате нижегородской ярмарочной полиции, О возмещении издержек на содержание нижегородской ярмарочной полиции. Т. 15. О взимании в городе Н. Новгороде ярмарочного сбора и о временном штате нижегородской ярмарочной полиции. Т. 17. О проявлении действия узаконений, касающихся ярмарочной полиции в Н.Новгороде и сбора, взимаемого с мероприятий в этот раз на ярмарке.

6 ПСЗ. 2. Т. 46. № 50105.

7 ПСЗ. 2. Т. 42. № 44474.

8 ПСЗ. 2. Т. 43. № 45373.

9 ПСЗ. 3. Т. 1. № 301. Об оставлении на Рыбинских пристанях особых сборов на содержание полиции и на другие потребности до судоходства касающиеся. Некоторые изменения отмечены вуказе 1885 года: ПСЗ. 3. Т. 5. № 3015.

10 ПСЗ. 3. Т. 9. № 7408. Об устройстве полицейского надзора на рейде Астраханского порта; Т. 12. № 9131. Об ассигновании сумм на содержание полиции на Астраханском рейде.

по реке Пруту»[1] как типовое и местные органы власти приходят к мысли о целесообразности устройства этого вида полиции. Целесообразность устройства Речной полиции подкрепляется фактическими данными в цифровом выражении. Так, например, в 1870 г. на водах Санкт-Петербурга при содействии чинов речной полиции было спасено 116 человек, а из 12 случаев воровства в 9 похищение было пресечено[2].

В начале восьмидесятых годов личный состав речной полиции Санкт-Петербурга был усилен и утвержден ее новый штат с размером денежного содержания в 78470 р. (56350 р. из доходов города, 2120 р. – из казны). Кроме того, в распоряжение градоначальника на приобретение судов и других принадлежностей речной полиции было отпущено 48 384 р. (30966 р. из доходов города). Изменена форма обмундирования чинов речной полиции Санкт-Петербурга[3]. В 1888 году надзор речной полиции был распространен на Морской канал и Новый порт, а ее штат усилен 7250 р., из которых 3400 р. были отнесены на средства казны[4]. Надо отметить флагманские позиции санкт-петербургской речной полиции, которому отводилось достойное место в российском законодательстве[5]. Немалое значение придавалось функционированию речной полиции в городе Рыбинске[6].

Остановимся на организации нижегородской речной полиции, созданной в 1868 году. Ее функционирование особенно в 1870-е годы поддерживалось на средства купечества. 11 мая 1882 года последовало высочайшее повеление об учреждении Нижегородской речной полиции[7].

---

1 ПСЗ. 2. Т. 48. № 51868.

2 *Сагеев М.И.* Возникновение речной полиции на водах Санкт-Петербурга и в Волжско-Камском бассейне во второй половине XIX века [Текст] / М. И. Сагеев // Молодой ученый. 2011. № 4. Т. 2. С. 46.

3 ПСЗ. 3. Т. 1. № 285, № 367; Т. 5. № 2850, № 3677.

4 ПСЗ. 3. № 4954

5 ПСЗ. 3. Т. 14. № 10835. О присвоении судам портовой полиции флага по образцу речной полиции в Санкт-Петербурге; Т. 19. № 17474 Об утверждении описания изменений в форме обмундирования чинов Санкт-Петербургской речной полиции и портовых управлений.

6 ПСЗ. 3. Т. 16. № 12724 Об увеличении окладов содержания начальника Рыбинской речной полиции и его помощника; Т. 19. О включении полицмейстера города Рыбинска в состав действительных членов уездного попечительства детских приютов учреждения императрицы Марии; речной Т. 28. № 30457 Об установлении на Рыбинских пристанях особых сборов на содержание речной полиции и другие потребности, до судоходства касающиеся; Т. 33. № 39059 О взимании на Рыбинских пристанях особых сборов на содержание речной полиции и на другие надобности, до местной торговли и судоходства касающиеся.

7 ПСЗ. 3. № 868.

Она состояла из Комитета речной полиции и начальника речной полиции «с подчиненными ему чинами и служителями». Комитет речной полиции возглавлял губернатор Нижнего Новгорода, а в состав Комитета входили вице-губернатор, полицмейстер, начальник Речной полиции, начальник отделения путей сообщения, инспектор судоходства, управляющий ярмарочной конторой, архитектор, городской голова, а также члены различных городских комитетов. В обязанности комитета речной полиции входило составление и издание обязательных для частных лиц и обществ постановлений, касающихся мер предосторожности от пожаров на судах, пристанях и других надводных сооружениях, распределения и расстановки судов у пристаней, порядка выгрузки и нагрузки судов и пр. Чины речной полиции состояли в ведении Министерства внутренних дел и подчинялись нижегородскому губернатору.

В 1897 г. бюджет нижегородской речной полиции доведен до 30 тыс. руб. Флот не развивался, приходил в упадок. Если в 1906 г. имелось 5 пароходов, то к 1912 году только два. Штат оказался неизменным, равно как и оклады полиции. В связи с тем, что эта сумма была несколько ниже по сравнению с той, что была выделена на функционирование Санкт-Петербургской речной полиции, штат и жалованье чинов Нижегородской речной полиции были скромнее. Так, начальник речной полиции в Нижнем Новгороде получал жалованье 2100 рублей в год, а его помощник – 1200 р. (в Петербурге жалованье начальника речной полиции равнялось 3000 рублей в год, его помощника – 1500 р.).

Между тем деятельность Нижегородского порта за 30 лет существования выросла в несколько раз. Так, в 1886 году число прибывших судов было 4357, в 1906 г. – 15915. Увеличилась грузоподъемность судов в несколько сот миллионов рублей. Увеличился размер складочных помещений, нефтехранилищ и пр. И все это разбросано на всей территории порта на протяжении 40–50 верст. Не менее развивается пассажирское сообщение, достигшее до 40 отвалов и привалов пароходов в день[1].

Обеспечивалась охрана 30 пристаней на 6 участках: Гордеевском, Гребновском, Молитовском, Петроградском, Сормовском, Борском. С 1908 по 1915 год в навигационный период было перевезено 1449 млн пудов грузов ценностью в 2,5 млрд руб. В среднем ежегодно грузооборот оставлял 186 млн пудов на сумму 300 млн руб. За этот период через Волгу перевезено 8 млн пассажиров, через Оку – 1,5 млн человек.

[1] А.Т. Речная полиция // Волжское судоходство. 1912. № 7/8. С. 13–15.

В навигационный период прибывало более 3 тыс. судов с экипажем в 15 тыс. человек[1].

Городским и ярмарочным управлением возбуждались ходатайства о полном освобождении их от сбора налогов по содержанию полиции. Казна тоже не дает дополнительных ассигнований. Но полицейская и пожарная охрана необходима. Речная полиция успешно действует в волжских городах: Астрахани, Рыбинске, Царицыне. В Астрахани Особый комитет по делам судоходства тесно взаимодействует с Министерством путей сообщения, МВД. В Рыбинске подобный комитет взаимодействует с МВД. Бюджет Рыбинской речной полиции основан на специальном попудном сборе, поступающем в большом размере на содержание речной полиции. Проблемы финансирования речной полиции в Н. Новгороде, как свидетельствует отчетная документация, с речного порта, не субсидирующего полицию в требуемых размерах.

Передача речной полиции в ведомство МПС, а может быть и заимствование опыта Астрахани и Рыбинска улучшило бы положение важного и ответственного дела в Нижегородском порту. Архивные данные позволяют засвидетельствовать обращение генерал-губернатора П.Ф. Унтербергера председателю совета министров, министрам военных и внутренних дел «О преобразовании нижегородской полиции» от 10 января 1917 г. С просьбой «предотвратить катастрофические последствия и укрепить речную полицию, ведь это задача государства»[2].

Речная полиция в таких городах например, как в Ростове на Дону организовалась по инициативе органов местного управления. по инициативе предприимчивых людей, таких как гласный Михаил Максимович Топчиев. «Учреждение в Ростове речной полиции, говорит он в своем заявлении в Думу от 17 октября 1874 года, – необходимо; на случай несчастий с людьми иметь средств для подачи помощи не только на воде, но и на берегу; беспорядок, существующий по всей пристани, скученность судов, барок, произвол каждого с огнем, отсутствие по всему берегу удобных съездов»[3].

В рассматриваемый период организуется полиция морских портов и охране рыбных промыслов. Так, в 1864 году принят указ «Состав, права и обязанности полиции Каспийских рыбных и тюленьих промыслов»[4], которым отмечалась озабоченность сохранностью

---

1 ЦАНО. Ф. 3. Оп. 5. Д. 462. Л. 71–72.

2 ЦАНО. Ф. 346. Оп. 53. Д. 271. Л. 95.

3 *Чалхушьян Г.Х.* История города Ростова-на Дону. Историческая записка о городе Ростове-на-Дону Новый Ростов (1870–1886). Глава XXXVI, Часть II. Ростов-на-Дону, 2002. С. 48.

4 ПСЗ. 2. Т. 39. № 42136.

природных богатств побережья Каспийского моря. Определено 4 полицейских смотрителя и 8 общественных надзирателей за рыбным и 3 – за тюленьим промыслом и «потребное число участковых старост за морским ловом». Распоряжение дает характеристику негативных последствий использования природных богатств и подробно указывает меры по поддержанию порядка.

В 1880-е годы происходит укрепление полиции морских портов в Черном[1] и Балтийском морях[2], на Дальнем Востоке[3], военных портах[4].

Полицейская охрана Нижегородской ярмарки с середины 80-х гг. XIX в. состоит: 1) из откомандированных из штата нижегородской полиции (1 полицмейстера, 2 помощников полицмейстера, 1 частного пристава, 5 помощников пристава, 2 околоточных надзирателей и 38 человек низших полицейских чинов); 2) ярмарочной конной стражи (1 пристава и 41 стражника); 3) командируемых из штата столичной петербургской полиции – 1 офицера, 2 околоточных, 73 городовых и московской – 1 офицера, 2 околоточных, 73 городовых[5]. Кроме того, для охраны ярмарки на время ее человек (с 1839 г. – 571 чел.). Последняя предназначалась для содержания пикетов в окрестностях ярмарки и по большим дорогам в целях охраны товаров, прибывающих на ярмарку сухопутным путем[6].

---

[1] ПСЗ. 3. Т. 9. № 6309. О присвоении флага одесским портовым судам и портовой полиции. Т. 13. № 9405 О некоторых изменениях Положения об административном заведовании торговым мореходством и торговой полицией в приморских торговых портах и распространении названных положений на Одесский порт.

[2] ПСЗ 3. № 10835 О присвоении судам портовой полиции флага по образцу речной полиции Санкт-Петербурга.

[3] ПСЗ. Т. 10. № 38674 Положение об административном заведовании торговым мореходством и портовой полицией в Приморских торговых портах.

[4] ПСЗ 3. Т. 16. № 13447 о дополнительном штате портовой полиции в военных портах. Т. 26. № 28505 Об усилении личного состава портовой полиции в Севастополе. Т. 28. № Об отпуске из государственного казначейства средств на усиление штата портовой полиции в городе Севастополе. Т. 30. О порядке действия всех узаконений об усилении полицейского надзора в портах Санкт-Петербурга, Либавском, Керченском, Бакинском, Батумском, Новороссийском, Петровском, Потийском. Т. 11. № 33962 О временном сохранении некоторых полицейских должностей в Санкт-Петербургском, Вандеевском и Керченском торговом портах. Т. 12. О продлении действия временных узаконений об усилении полицейского надзора в портах: Санкт-Петербургском, Петровском, Потийском.

[5] *Богородицкая Н.А.* Борьба с преступностью на Нижегородской ярмарке во второй половине XIX – начале XX века. // Современные проблемы государства и права. Нижний Новгород, 2002. С. 9.

[6] *Богородицкая Н.А.* Борьба с преступностью на Нижегородской ярмарке во второй

В 1868 г. бы принят высочайший указ «Об оставлении на будущее время ярмарочной речной полиции в городе Нижнем Новгороде»[1]. В последующем нижегородская ярмарочная речная полиция, созданная для предупреждения пожаров на судах и пристанях, содержалась на средства правительства, города и ярмарки. Речная полиция имела 3 паровые и 4 пожарные помпы, 5 пароходов и 14 лодок, которые обслуживали 80 человек матросов, нанятых по вольному найму для осуществления полицейской функции на водах[2].

Попытки расширить штат полиции на нижегородской ярмарке принимались, на ярмарке предполагается сформировать особую конно-полицейскую стражу[3]. В 1890 году появляется самостоятельная ярмарочная полиция из 273 человек, состоявшая из постоянного и наемного (на период работы ярмарки) состава. 10 июня 1892 года вводятся временные штаты ярмарочной полиции: заведующий кадрами городовых, два околоточных надзирателя, 160 городовых (из них 120 наемных) и 20 конно-полицейских стражников. Они оформлялись по контракту на период проведения торгов. Штат временной ярмарочной полиции высочайше подтверждался с сохранением на прежних основаниях, для усиления нижегородской полиции чины столичных полиций не командировались[4].

Еще в 1864 г. был учрежден ярмарочный комитет, состоявший из выборных от купцов. В него входили председатель биржевого комитета и его старшины, местный городской голова, директор Государственного банка, и управляющий ярмарочной конторой. С 1866 г. на Нижегородской ярмарке начал функционировать еще один орган общественного управления – собрание уполномоченных с широкими правами избрания членов ярмарочного и биржевого комитетов, ходатайства перед правительством как о нуждах ярмарки, так и всей российской торговли.

Как отмечал историк ярмарки А.П. Мельников, с конца 50-х годов XIX века «никогда на ярмарке не было столько буйств, грабежей как в этот период; никогда на нее не съезжалось столько всякого рода темных дельцов, мошенников, воров, шулеров». По его словам, «целые

половине X1X – начале XX века // Культура и история России в XVI–XIX вв. Сборник стат. Нижний Новгород, 2002. С. 9.

1 ПСЗ. 2. Т. 43. № 45373.

2 *Богородицкая Н.А.* Указ. соч. С. 9.

3 ЦАНО. Ф. 489. Оп. 286. Д. 1381.

4 *Галай Ю.Г., Беляков А.В.* Нижегородская полиции в XVIII – начале XX века. Н. Новгород, 2012. С. 145.

шайки темных людей, стекаясь на ярмарку, ютились по густым зарослям тальника по берегам части Бетанкуровского канала за собором, по берегам Мещерского озера», а также на близ лежащих волжских островах, с которых они делали «ночные вылазки на ярмарку, иногда большими партиями»[1].

Развитие промышленных регионов требовало увеличения штата полицейских, так и специализации их деятельности. Руководство некоторых промышленных предприятий пришло к выводу о создании полиции за счет заводов. К примеру, в июле 1898 года директор Кулебакских горных заводов обратился к нижегородскому губернатору об учреждении в селе Кулебаки должности помощника пристава (с правами станового пристава) и пяти нижних полицейских служителей. Свою просьбу он мотивировал тем, что в Кулебаках с заводами проживает 7000 человек и «вследствие того данная местность требует более усиленного полицейского надзора, чего не может быть достигнуто при существовании там в настоящее время одного полицейского урядника и пяти сотских». Губернатор поддержал просьбу, и уже 10 октября от Министерства внутренних дел последовало согласие. А 17 августа 1900 года в Кулебаках учреждается должность пяти городовых за счет завода. Однако практика показала, что выплата им жалования заводом была нерегулярной, а к 1904 году и вовсе прекратилась.

20 июня 1904 года ардатовский уездный исправник представил губернскому правлению сведения о рабочих этого предприятия: население Кулебакского горного завода и села Кулебаки, по его мнению, «представляет собою крайне пеструю смесь». Все рабочие в разное время когда-то работали «почти на всех больших заводах России… и отличаются выдающеюся своею политическою неблагонадежностью». Как пример, он указывал на находящиеся в жандармском производстве следственные дела. Рабочие и мастера завода характеризовались людьми нетрезвыми и буйными и «во всех случаях ведут себя крайне вызывающе». Наружный же порядок на заводе и селе поддерживается городовыми, но их упразднили из-за невыплаты заводом жалования. Исправник ходатайствовал оставить на предприятии «существующий нынешний штат».

Нижегородское губернское правление 4 марта 1905 года обратилось к Обществу Коломенского машиностроительного завода, в которое входило кулебакское предприятие, «в интересах самого завода» оставить существующий штат полиции. «При настоящем тревожном настроении фабричного населения, – говорилось в прошении, – наличный состав

[1] *Галай Ю.Г., Беляков А.В.* Указ. соч. С. 145.

полиции должен быть во всякое время достаточно внушительным по своей численности, чтобы в случаях каких-либо волнений он мог быстрым своим появлением всякие попытки к беспорядкам прекратить в самом начале».

Общество дало согласие до 1 апреля 1905 года отпускать средства на содержание одного пристава и десяти городовых в Кулебаках. Однако Департамент полиции воспротивился, считая существование на заводе должности пристава «вообще излишним», так как классный полицейский чин предусматривается в составе фабрично – заводской полиции, содержащийся за счет казны. Все же пристав был назначен. Им стал 42-летний поручик Л.Ф. Боневоленский, который с 20 декабря 1899 года служил полицейским надзирателем на этом предприятии. Волнения рабочих затронули и Выксунские заводы, а потому 14 августа 1906 года Общество Выксунских заводов дало согласие на учреждение в Выксе и Виле должности девяти младших городовых[1].

К концу XIX века численность фабрично-заводской полиции на заводах в Сормово, Ардатова, Выксы и с учетом частновладельческой охраны в Нижнем Новгороде составляла более 80 человек[2]. К 1916 году численность фабрично-заводской полиции в губернии увеличилась до 100 человек[3].

Таким образом, в дореволюционной России функционировала определенная система имущественной безопасности при непосредственном участии полиции. Для усиления полицейского надзора при охране императорской семьи, проведении крупных государственно-общественных, национально-религиозных мероприятий (ярмарок, выставок промышленных изделий, охраны крупных частновладельческих предприятий) используется способ окарауливания. С созданием сыскных отделений при проведении крупных государственно-общественных мероприятий организуются отделения борьбы с отдельными видами имущественных преступлений (например, для борьбы с мошенничеством, фальшивомонетничеством на Нижегородской ярмарке, организованным помощником полицмейстера А.А. Знаменским в конце 1880-х годов).

Специализированные отделения полиции способствовали обеспечению общественного порядка и сохранности государственной и общественной собственности, охране имущества частных лиц в Российской империи. Вместе с тем следует отметить бессистемность, отсутствие четкой нормативно-правовой базы деятельности названных

[1] ЦАНО. Ф. 5. Оп. 1. Д. 786. Л. 1, 23, 55, 66, 79, 87–87 об., 97–98, 108, 133, 143–146.
[2] ЦАНО. Ф. 342. Оп. 1 Д. 43013. Л. 3.
[3] ЦАНО. Ф. 5. Оп. 2. Д. 202. Л. 16.

выше специализированных полиций: фабрично-заводской, горной, по охране золотых приисков, охране частновладельческих предприятий, ярмарочной, речной, портовой. В большинстве из них отсутствовало Положение, Устав, гарантирующих сотрудникам полиции защищенность при охране и расследовании правонарушений, решению специальных задач разного плана.

СУБЪЕКТЫ ПРАВА НА СВОБОДУ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЧЕЛОВЕКА И ГОСУДАРСТВА

Мусина А.А., аспирант Инновационной научно-экспериментальной компании – Поволжье, Нижний Новгород

Аннотация

В статье проведено исследование круга субъектов конституционного права на свободу передвижения в современной России, в результате которого предложена авторская классификация субъектов данного права. Важное внимание уделено вопросам взаимодействия человека и государства в процессе реализации права на свободу передвижения

Ключевые слова: право на свободу передвижения, государство, мигрант, беженец, вынужденный переселенец

Abstract

In the article a study of the circle of subjects of the constitutional right to freedom of movement in modern Russia, which resulted in the author's classification of the subjects of this right. Important attention is paid to issues of human interaction and the state in the realization of the right to freedom of movement

The article is devoted to subjects of a constitutional right on a freedom of movement in modern Russia. as a result of which The author suggested a classification of subjects of this right. The important attention is paid to the questions of interaction of the person and the state in the course of realization of the right for a freedom of movement

Keywords: right for a freedom of movement, state, migrant, refugee, displaced person

Согласно ст. 27 Конституции России правом свободно передвигаться обладает каждый, кто законно находится на территории государства. Основной Закон страны не делает различий между обладателями этого субъективного права. Такой формулировкой подчеркиваются равные возможности передвижения по России всех лиц, пребывающих на ее территории[1]. В теории субъективное право связывают с правом

[1] См.: *Жадяева Т.А*. Реализация права человека и гражданина на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в Российской Федерации: Автореф. дис. … канд. юрид. наук / Т.А. Жадяева. Саранск, 2006. С. 12.

субъекта правоотношения. Понятия «субъект права» и «субъект правоотношения» близки по значению. Вместе с тем между ними имеются и некоторые отличия. Субъект права – это потенциальный участник правоотношений. Возможность осуществления его субъективного права может так и остаться нереализованной в силу каких-либо причин и обстоятельств. В свою очередь, субъект правоотношений – это реальный участник данного вида общественных отношений. Расположение ст. 27 Конституции Российской Федерации, регламентирующей право на свободу передвижения, в главе 2 «Права и свободы человека и гражданина» детерминирует принадлежность этого субъективного права физическим лицам. Субъектами правоотношений, связанных с реализацией данного права физическими лицами, могут быть и коллективные образования (органы государственной власти и местного самоуправления и их должностные лица, организации, вступающие в правовые отношения с физическими лицами по поводу их передвижения по территории). Однако, как следует из смысла конституционных норм, назвать их субъектами конституционного права на свободу передвижения было бы неверным.

Характер реализации конституционного права на свободу передвижения зависит от наличия или отсутствия устойчивой правовой связи человека с государством. В зависимости от наличия или отсутствия российского гражданства субъектов права на свободу передвижения в России можно подразделить на граждан Российской Федерации (независимо от возраста, пола, национальной принадлежности, дееспособности), иностранных граждан, лиц без гражданства. Всеми возможностями реализации неотъемлемого права на свободу передвижения в России обладают граждане Российской Федерации. Базируясь на общем конституционном праве гражданина на свободу передвижения, реализация этого права отдельными группами лиц имеет свою специфику, дополнительные права, обязанности, ограничения, предусмотренные действующим законодательством. Среди многочисленной категории граждан России можно условно провести внутреннюю дифференциацию на субъектов, соответствующих определенным критериям. С учетом этих критериев всех граждан Российской Федерации можно подразделить на лиц с общим правовым статусом и специальных субъектов права на свободу передвижения.

Специальных субъектов права на свободу передвижения целесообразно дифференцировать по возрастному критерию. Граждане, достигшие восемнадцатилетнего возраста, имеют наибольшие возможности реализации права на свободу передвижения. По отношению

к несовершеннолетним гражданам могут устанавливаться дополнительные требования. Несовершеннолетний гражданин России, как правило, выезжает из Российской Федерации совместно хотя бы с одним из родителей, усыновителей, опекунов или попечителей. В случае если несовершеннолетний гражданин России выезжает из Российской Федерации без сопровождения, он должен иметь при себе кроме паспорта нотариально оформленное согласие названных лиц на выезд несовершеннолетнего гражданина Российской Федерации с указанием срока выезда и государства (государств), которое (которые) он намерен посетить[1]. Данная формулировка имеет определенный пробел. В ней идет речь о сопровождении ребенка только в момент выезда. С учетом того что родители, усыновители, опекуны или попечители несут ответственность за жизнь и здоровье несовершеннолетних граждан Российской Федерации, выезжающих из России, выполняют обязанность по защите их прав и законных интересов, требуется дополнить нормативный акт положением об обязанности этих лиц сопровождать несовершеннолетних граждан России в течение всего периода пребывания за рубежом. Аналогичная обязанность должна быть возложена на руководителей выезжающих групп при организованном выезде несовершеннолетних граждан России без сопровождения родителей, усыновителей, опекунов или попечителей обязанности законных представителей.

Передвижение несовершеннолетних граждан по территории России в целом осуществляется беспрепятственно. Вместе с тем при использовании ими определенных видов транспорта могут устанавливаться дополнительные требования. Так, несопровождаемые дети в возрасте от двух до двенадцати лет могут перевозиться под наблюдением перевозчика только после оформления родителями, усыновителями, опекунами или попечителями в соответствии с правилами перевозчика письменного заявления на перевозку несопровождаемого ребенка. Следовательно, при отсутствии подобного заявления гражданин России, не достигший двенадцати лет, ограничивается в праве на свободу передвижения. Подобное ограничение в принципе допустимо, так как в условиях передвижения без сопровождения на значительные расстояния жизнь и здоровье ребенка могут подвергаться опасности. Однако в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации ограничения прав и свобод возможны только на основании федерального закона. Представляется целесообразным закрепить ограничения

[1] Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (с послед. изм. и доп.) // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

прав граждан России по возрастному критерию в Законе Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (с послед. изм. и доп.)[1], в котором уже зафиксированы ограничения права граждан по территориальному критерию, однако не указаны ограничения этого права по иным признакам.

Законодательство предъявляет особые требования к передвижению как в пределах территории России, так и за ее пределами, отдельных категорий граждан, состояние здоровья которых затрудняет реализацию ими этого конституционного права. В соответствии с Федеральным законом от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» гражданин России, признанный судом недееспособным, по ходатайству родителей, усыновителей или опекунов может выехать из Российской Федерации в сопровождении совершеннолетнего лица, способного обеспечить безопасность недееспособного гражданина Российской Федерации и безопасность окружающих людей. Формулировка данной статьи предполагает сопровождение совершеннолетнего лица только в момент выезда недееспособного гражданина. Между тем в целях обеспечения безопасности и здоровья этого гражданина и окружающих лиц требуется его сопровождение в течение всего периода его передвижения и пребывания за рубежом. С учетом изложенного данный нормативный акт нуждается в соответствующей корректировке. В реальности возникают ситуации, когда гражданин не в состоянии осуществлять активное инициативное передвижение вследствие наличия у него заболевания, не связанного с психическим расстройством. Такие граждане нуждаются в оказании социальной, медицинской и иной помощи, в том числе содействия в осуществлении их права на свободу передвижения. Законодательство относит к таким категориям граждан лица пожилого возраста и инвалидов.

Еще одну группу специальных субъектов права на свободу передвижения составляют лица, условия и характер работы которых связан с постоянным передвижением. Эти лица, прибывшие к месту работы или на временные (сезонные) работы, регистрируются по месту дислокации соответствующих пароходств, флотилий, организаций и учреждений в порядке, предусмотренном законом. К числу специальных субъектов конституционного права на свободу передвижения также можно отнести граждан, характер работы которых основан на

[1] Российская газета. 1993. 10 авг.

постоянных перемещениях, сопряженных с кратковременным пребыванием на определенной территории. Особенности их передвижения могут не отражаться конституционно-правовыми средствами (например, они не регистрируются по месту пребывания), но могут быть урегулированы нормами гражданского права (например, составление договора перевозки груза). В силу специфики своей трудовой деятельности эти лица реализуют право на свободу передвижения чаще, чем другие граждане с общим правовым статусом. Особое место в группе специальных субъектов права на свободу передвижения занимают лица, проходящие государственную военную службу; службу в правоохранительных органах; лица, деятельность которых связана с доступом к государственной тайне. К особенностям права на свободу передвижения военнослужащих можно отнести то обстоятельство, что это право реализуется с учетом необходимости поддержания ими боевой готовности воинских частей и обеспечения своевременности прибытия к месту военной службы. Право на свободу передвижения для военнослужащих связано с особыми ограничениями.

Наряду с гражданами Российской Федерации субъектами конституционного права на свободу передвижения являются в том числе иностранные граждане и лица без гражданства. Формулировка ч. 3 ст. 62 Конституции России, устанавливающей национальный режим, т.е. равное с местными гражданами положение иностранных граждан, достаточно типична и имеет немало аналогов в зарубежном законодательстве[1]. Принцип национального режима может применяться по отношению не ко всем правам, а только к отдельным их группам, тем, которые гарантируются и обеспечиваются любым государством независимо от формы правления и политического режима. В наиболее полной мере действие данного режима проявляется в регулировании личных прав и свобод. Вместе с тем, несмотря на то что право на свободу передвижения относится к числу личных прав и свобод, в вопросах его реализации между гражданами России и иностранными гражданами не может быть абсолютного тождества. Дополнительные требования устанавливаются к иностранцам при пересечении ими государственной границы России. Иностранные граждане реализуют свое право на свободу передвижения по территории России в разном объеме. Иностранных граждан можно подразделить по признаку цели въезда и пребывания на следующих субъектов права на свободу передвижения:

[1] См.: *Игнатенко Г.В.* Статус иностранных граждан и международное право // Международное право: учебник для вузов / отв. ред. Г. В. Игнатенко, О. И. Тиунов. М., 2002. С. 389.

имеющие дипломатический паспорт; имеющие служебный паспорт; въезжающие в Российскую Федерацию с гостевым визитом, прибывшие в целях осуществления деловых поездок; иностранные туристы; въезжающие в Российскую Федерацию в целях обучения в образовательном учреждении; въезжающие в целях осуществления трудовой деятельности; въезжающие в целях осуществления гуманитарных контактов; въезжающие в целях получения убежища; прибывшие в целях транзитного проезда через территорию России.

К числу законно установленных оснований въезда в Российскую Федерацию и проживания на ее территории также относятся разрешение на временное проживание и вид на жительство. В течение срока действия разрешения на временное проживание и при наличии законных оснований иностранному гражданину по его заявлению может быть выдан вид на жительство[1]. Таким образом, субъектами права на свободу передвижения являются также иностранные граждане, имеющие разрешение на временное проживание и иностранцы, имеющие вид на жительство в Российской Федерации. Критерием данной дифференциации является основание въезда и проживания на территории Российской Федерации, а также длительность нахождения в России по полученным документам. Иностранных граждан как субъектов права на свободу передвижения можно подразделить на граждан государств с национальным правовым режимом и граждан государств со специальным правовым режимом.

Сравнительно недавно в юридический оборот вошел термин «мигрант». В основе большинства существующих определений этого понятия лежит понимание миграции как определенного вида перемещения, движения населения, а мигранта – как лица, совершающего это перемещение. В связи с этим представляется важным определить территориальную единицу, при пересечении границы которой лицо будет признаваться мигрантом. Миграционные процессы в России имеют две главные стороны: 1) международная миграция в Россию; 2) внутренняя миграция по территории России[2]. Соответственно, мигрантов можно подразделить на внешних (международных) и внутренних.

Все мигранты являются субъектами права на свободу передвижения, но реализуется ими в разном объеме. Применительно к отдельным

---

[1] Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с послед. изм. и доп.) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

[2] См.: *Хабриева Т.Я.* Миграция в России: о модели правового регулирования / Т.Я. Хабриева // Журнал российского права. 2006. № 7. С. 3–12.

категориям мигрантов (беженцам, вынужденным переселенцам, трудящимся-мигрантам и иным) можно говорить о существовании специального правового статуса[1]. В круг субъектов вынужденной миграции входят беженцы, вынужденные переселенцы, лица, ищущие убежища на территории Российской Федерации и перемещенные внутри страны лица. В отличие от добровольной миграции вынужденная миграция – перемещение людей в поисках убежища. Вынужденный мигрант покидает место своего жительства по причинам, выталкивающим данное лицо из сферы его проживания. В случае, когда эти причины проявляются в преследовании лица по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ему может быть предоставлен статус беженца или вынужденного переселенца[2]. В юридической литературе справедливо указывается на необоснованность отсутствия в Российской Федерации Закона «О положении лиц, вынужденно перемещенных внутри страны», устанавливающего статус вынужденно перемещенного внутри страны лица, с определением соответствующего понятия данного лица, его прав и обязанностей, порядка приобретения и утраты подобного статуса. На территории России в настоящее время существует несколько категорий переселенцев, по праву могущих претендовать на подобный статус[3].

К числу потенциальных субъектов права на свободу передвижения можно отнести российских соотечественников, проживающих за рубежом. В то же время не все соотечественники за рубежом являются участниками миграционных отношений и субъектами права на свободу передвижения в Российской Федерации. Часть из них может ни разу не посетить Российскую Федерацию и не переехать в Россию на постоянное место жительства. Субъектами конституционного права на свободу передвижения становятся те из них, которые прибыли в Россию для тех или иных целей (для постоянного проживания или временно).

В целом можно предложить многоуровневую классификацию субъектов права на свободу передвижения с подразделением их на отдельные группы по следующим основаниям:

---

[1] См.: *Плюгина И.В.* Конституционные основы правового регулирования статуса мигрантов в Российской Федерации: Автореф. дис. … канд. юрид. наук / И.В. Плюгина. М., 2008. С. 11.

[2] См.: *Оздоев М.Д.* Конституционно-правовой статус вынужденных переселенцев и беженцев в Российской Федерации: Автореф. дис. … канд. юрид. наук / М.Д. Оздоев. М., 2003. С. 11.

[3] См.: *Балашова Т.Н.* Конституционно-правовое регулирование вынужденной миграции в Российской Федерации: Автореф. дис. … канд. юрид. наук / Т.Н. Балашова. Елец, 2004. С. 3, 9.

1. В зависимости от наличия или отсутствия устойчивой правовой связи с Российской Федерацией:

граждане России,

иностранные граждане,

лица без гражданства.

2. В зависимости от желания лица осуществлять передвижение:

лица, осуществляющие инициативное передвижение и вынужденное передвижение. Последняя группа лиц также может дифференцироваться, так как субъекты могут осуществлять передвижение, хотя и вынужденно, но относительно свободно (они не лишены свободы). К этой группе относятся беженцы, вынужденные переселенцы, лица, перемещенные внутри страны. Передвижение может осуществляться и в связи с применением мер пресечения или наказания к лицам, совершившим правонарушение.

3. По возрастному критерию:

совершеннолетние и несовершеннолетние лица.

4. В зависимости от физиологических особенностей человека:

лица, имеющие возможность свободно передвигаться;

лица, имеющие ограниченные возможности самостоятельного передвижения по состоянию здоровья.

5. В зависимости от наличия или отсутствия ограничений:

лица, имеющие общий правовой статус, реализующие право на свободу передвижения в наибольшем объеме;

субъекты, реализующие право на свободу передвижения в особых условиях;

субъекты, осуществляющие передвижение по территории с особым правовым режимом;

субъекты, обладающие специальным правовым статусом.

6. В зависимости от участия в миграционных отношениях:

внутренние и внешние (международные) мигранты;

прибывающие и выбывающие (эмигранты и иммигранты);

безвозвратные мигранты, долгосрочные или постоянные мигранты, циркулярные мигранты;

мигранты-трудящиеся, дипломаты и иные правительственные чиновники (в том числе военные), кочевники, паломники, туристы и экскурсанты;

мигранты, законно пребывающие в России, и незаконные мигранты, которые, в свою очередь, делятся на нелегально попавших в Россию и криминальных мигрантов, прибывших на законных основаниях,

но совершивших правонарушение на территории России или находящихся в России в нарушение закона;

беженцы, вынужденные переселенцы, лица, перемещенные внутри страны;

соотечественники за рубежом.

В заключение отметим, субъекты конституционного права на свободу передвижения – весьма обширная категория, включающая в себя целый ряд физических лиц, объединенных по различным признакам. Четкая и прозрачная дифференциация этих субъектов необходима как в теоретико-правовом аспекте, так и в целях грамотного и эффективного применения законодательных норм, связанных с реализацией права на свободу передвижения на практике.

ТРАНСФОРМАЦИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИИ В ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД: 1990–2015 ГГ.

Рахматуллин А.Ф., адъюнкт кафедры теории и истории права и государства Нижегородской академии МВД России.

Аннотация

Статья посвящена вопросам ответственности сотрудников органов внутренних дел России. Особое внимание обращено произошедшим изменениям в части привлечения сотрудников органов внутренних дел к уголовной и дисциплинарной ответственности.

Ключевые слова: ответственность, сотрудники органов внутренних дел, дисциплина, начальствующий состав

Abstract

Article is devoted to the questions of responsibility of the personnel of the agencies of internal affairs of Russia. Special attention is drawn to the transformations regarding bringing of the personnel of the agencies of internal affairs to criminal and disciplinary responsibility.

Keywords: responsibility, personnel of the agencies of internal affairs, discipline, the commanding staff

Вопросы ответственности «власть имущих» имеют глубокие исторические корни и интересуют, без преувеличения, все слои общества. В современной России, на фоне коррупционных скандалов, резонансных преступлений, совершаемых представителями власти, это особенно актуально. Следует отметить, что за последние 30 лет правовое регулирование ответственности сотрудников органов внутренних дел претерпело значительные изменения. Причем изменения произошли по всем видам ответственности – уголовной, административной, дисциплинарной, материальной.

Так, Федеральным законом от 22 июля 2010 года № 155-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации

и в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации»[1] введен пункт «о» в статью 63 УК РФ – обстоятельством, отягчающим наказание, признается совершение умышленного преступления сотрудником органа внутренних дел. Тем самым нарушается и принцип равенства граждан перед законом, провозглашенный статьей 7 Всеобщей Декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 году[2], статьей 19 Конституции РФ[3] и статьей 4 УК РФ. Законодательно провозглашается дискриминация сотрудников органов внутренних дел. По нашему мнению, принятие Федерального закона от 22 июля 2010 года № 155-ФЗ антиконституционно и, кроме того, как минимум нелогично. Почему не признается отягчающим обстоятельством совершение умышленного преступления сотрудниками других правоохранительных органов, представителями органов власти, судьями и прочими? Как сложившееся положение сочетается с провозглашением неотчуждаемости основных прав и свобод человека (ст. 17 Конституции РФ) – ведь, поступая на службу в органы внутренних дел, человек соглашается в том числе и на неравенство перед законом?

Этим же Федеральным законом № 155-ФЗ в Уголовный кодекс РФ введена статья 286.1 – неисполнение сотрудником органа внутренних дел приказа. С учетом специального статуса сотрудников органов внутренних дел введение указанной статьи вполне логично. Хотя выделение именно сотрудников органов внутренних дел весьма спорный момент – почему, к примеру, отсутствует отдельная статья в Уголовном кодексе об ответственности за невыполнение приказа сотрудниками ФСИН, ФСКН, МЧС? Ведь умышленное неисполнение сотрудниками указанных ведомств приказа начальника также может причинить существенный вред правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства.

Значительно поменялась ответственность за совершение сотрудниками органов внутренних дел административных правонарушений. По общему правилу, сотрудники органов внутренних дел несут дисциплинарную ответственность в соответствии с законом о службе, Дисциплинарным уставом органов внутренних дел Российской Федерации. В соответствии со статьей 16 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях[4] исключение составляли «нарушения правил до-

---

1 СЗ РФ, 26.07.2010, № 30, ст. 3986.

2 Российская газета, № 67, 05.04.1995.

3 СЗ РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

4 Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (утв. ВС РСФСР 20.06.1984) // «Ведомости ВС РСФСР», 1984, № 27, ст. 909.

рожного движения, правил охоты, рыболовства и охраны рыбных запасов, таможенных правил и контрабанда», ответственность за которые сотрудники органов внутренних дел несли на общих основаниях. Кодекс РФ об административных правонарушениях[1] с 1 июля 2001 года расширил перечень исключений: «нарушения законодательства о выборах и референдумах, в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, правил дорожного движения, требований пожарной безопасности вне места службы, законодательства об охране окружающей природной среды, таможенных правил и правил режима Государственной границы Российской Федерации, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации, а также за административные правонарушения в области налогов, сборов и финансов, невыполнение законных требований прокурора, следователя, лица, производящего дознание, или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении». При этом к сотрудникам органов внутренних дел не может быть применено административное наказание в виде административного ареста (а по КоАП РСФСР еще и исправительные работы). После принятия Федерального закона от 4 декабря 2006 года № 203-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам ответственности военнослужащих»[2], перечень правонарушений, за которые сотрудники органов внутренних дел несут ответственность на общих основаниях, стал более конкретным – стали указываться статьи КоАП РФ. Этот перечень неоднократно изменялся. Так, Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 218-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»[3] добавлены правонарушения в сфере закупок. Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 225-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон ”Об исполнительном производстве“»[4] добавлены правонарушения в сфере исполнительного производства и обеспечения установленного порядка деятельности судов. А Федеральным законом

---

[1] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Российская газета, № 256, 31.12.2001.

[2] СЗ РФ, 11.12.2006, № 50, ст. 5281.

[3] СЗ РФ, 30.07.2007, № 31, ст. 4015.

[4] СЗ РФ, 25.07.2011, № 30 (ч. 1), ст. 4573.

от 6 декабря 2011 года № 404-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»[1] в перечень внесены правонарушения, касающиеся ограничения конкуренции в области предпринимательской деятельности. Из числа последних изменений следует отметить Федеральный закон от 14 октября 2014 года № 307-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»[2]. В соответствии с указанным законом сотрудники органов внутренних дел на общих основаниях привлекаются к административной ответственности и за неуплату административного штрафа в срок, предусмотренный КоАП – до этого нововведения сотрудники органов внутренних дел за неуплату штрафа могли быть привлечены лишь к дисциплинарной ответственности.

Существенно изменилась и дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел. Вплоть до утверждения 14 октября 2012 года Указом Президента РФ №1377 Дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации[3] действовал на протяжении 28 лет Дисциплинарный устав органов внутренних дел, утвержденный 3 мая 1984 года Указом Президиума Верховного Совета СССР[4]. Следует отметить, что в соответствии с пунктом 9 Постановления Верховного Совета РФ «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел РФ и текст присяги сотрудника органов внутренних дел РФ»[5], с 14 января 1993 года действовал он в части, не противоречащей указанному Положению.

Устав позволял руководителю подвергнуть виновного дисциплинарному взысканию или передать материалы о проступке на рассмотрение товарищеского суда – в зависимости от тяжести совершенного

---

1 СЗ РФ, 12.12.2011, № 50, ст. 7346.

2 СЗ РФ, 20.10.2014, № 42, ст. 5615.

3 Указ Президента РФ от 14.10.2012 № 1377 «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ, 22.10.2012, № 43, ст. 5808.

4 Указ Президиума ВС СССР от 03.05.1984 № 128-XI «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел» // Ведомости ВС СССР, 1984, № 19, ст. 342

5 Постановление Верховного Совета РФ от 23.12.1992 № 4202-1 «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел РФ и текст присяги сотрудника органов внутренних дел РФ» // Ведомости СНД и ВС РФ, 14.01.1993, № 2, ст. 70.

проступка и степени вины. Предусмотрены различные виды взысканий в зависимости от категории сотрудника. Так, на лиц рядового и младшего начальствующего состава могли налагаться следующие взыскания:

1) замечание;

2) выговор;

3) строгий выговор;

4) арест с содержанием на гауптвахте до 10 суток;

5) предупреждение о неполном служебном соответствии;

6) снижение в должности;

7) снижение в специальном звании лиц младшего начальствующего состава на одну ступень;

8) увольнение из органов внутренних дел.

В учебных заведениях и учебных подразделениях Министерства внутренних дел СССР, кроме перечисленных взысканий, применялись взыскания в виде лишения увольнения из расположения учебного заведения, подразделения до 1 месяца и назначения вне очереди в наряд по службе (за исключением назначения в караул или дежурным по подразделению) или на работу до 5 нарядов.

На лиц среднего и старшего начальствующего состава могли налагаться следующие взыскания:

1) замечание;

2) выговор;

3) строгий выговор;

4) арест с содержанием на гауптвахте лиц среднего начальствующего состава – до 10 суток, лиц старшего начальствующего состава – до 5 суток;

5) предупреждение о неполном служебном соответствии;

6) снижение в должности;

7) снижение в специальном звании на одну ступень.

Арест с содержанием на гауптвахте применялся, как правило, за совершение наиболее тяжких проступков, а также в тех случаях, когда другие меры, принятые начальником, оказались безуспешными. Дисциплинарному взысканию в виде ареста с содержанием на гауптвахте не могли подвергаться начальники управлений, отделов внутренних дел исполнительных комитетов Советов народных депутатов автономных округов, районных, городских, районных в городах и им равные начальники, начальники вышестоящих органов внутренних дел и их заместители, а также иные начальники и их заместители, перечень которых определялся министром внутренних дел СССР, полковники милиции и полковники внутренней службы, а также женщины. В органах внутренних дел

арест перестали применять после вступления в силу Положения о службе в органах внутренних дел РФ – то есть с 14 января 1993 года.

Кроме перечисленных взысканий сотрудники, награжденные нагрудным знаком органов внутренних дел, могли быть подвергнуты дисциплинарному взысканию в виде лишения нагрудного знака.

Весьма примечательно, что увольнение из органов внутренних дел в качестве дисциплинарного взыскания предусмотрено было лишь для лиц рядового и младшего начальствующего состава и могло производиться за систематическое нарушение дисциплины или совершение проступка, несовместимого с пребыванием на службе в органах внутренних дел.

Срок давности привлечения к дисциплинарной ответственности в соответствии с Дисциплинарным уставом составлял 1 год. Старший начальник не имел права отменить или смягчить дисциплинарное взыскание, наложенное младшим начальником, по причине строгости взыскания, если последний не превысил предоставленных ему прав. С другой стороны, старший начальник мог отменить наложенное младшим начальником дисциплинарное взыскание, если посчитал, что оно ввиду мягкости не соответствует тяжести совершенного проступка, и наложить более строгое взыскание. Такой порядок позволял выстроить жесткую систему управления и обеспечивал строгость наложения взысканий.

В качестве меры дисциплинарного взыскания, в соответствии с Дисциплинарным уставом органов внутренних дел, было предусмотрено снижение в специальном звании лиц младшего, среднего и старшего начальствующего состава на одну ступень. Лица высшего начальствующего состава могли быть снижены в специальном звании Советом Министров СССР. При снижении в специальном звании прежнее звание могло быть восстановлено не ранее чем через год, если наказанный сотрудник доказал свое исправление образцовой службой и безупречным поведением.

С 14 января 1993 года дисциплинарная ответственность регламентировалась Положением о службе в органах внутренних дел РФ[1], где вопросам служебной дисциплины посвящена отдельная глава. Под служебной дисциплиной Положением о службе понимается соблюдение сотрудниками органов внутренних дел установленных законодательством Российской Федерации, Присягой, контрактом о службе, а также прика-

[1] Постановление Верховного Совета РФ от 23 декабря 1992 года № 4202-1 «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ, 14.01.1993, № 2, ст. 70.

зами министра внутренних дел Российской Федерации, прямых начальников порядка и правил при выполнении возложенных на них обязанностей и осуществлении имеющихся у них правомочий. Отдельными статьями регламентированы виды поощрений и взысканий (15 видов поощрений и 10 видов взысканий), а также порядок применения поощрений и дисциплинарных взысканий. В соответствии со статьей 41 Положения о службе сотрудник органов внутренних дел вправе обжаловать наложенное на него дисциплинарное взыскание последовательно вышестоящим начальникам вплоть до министра внутренних дел Российской Федерации, а в установленных законом и Положением случаях – и в суд.

Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел претерпела изменения в сторону более конкретной регламентации. Первоначально в Положении о службе отсутствовало понятие нарушения служебной дисциплины, также не было регламентировано, какие именно нарушения относятся к грубым нарушениям служебной дисциплины (хотя одним из оснований увольнения было грубое нарушение или систематические нарушения дисциплины – пункт «к» статьи 58 Положения). Федеральным законом от 22 июля 2010 года № 156-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[1] эти пробелы устранены. Дано понятие нарушения служебной дисциплины: «признается виновное действие (бездействие), повлекшее за собой нарушение законодательства Российской Федерации, Дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации, должностного регламента (должностной инструкции), правил внутреннего распорядка органа внутренних дел (подразделения) либо выразившееся в несоблюдении требований к служебному поведению или в неисполнении (ненадлежащем исполнении) обязательств, предусмотренных контрактом, служебных обязанностей, приказов, распоряжений и указаний прямых начальников и непосредственного начальника, если за указанное действие (бездействие) законодательством Российской Федерации не установлена административная или уголовная ответственность»[2]. Впервые упоминается Дисциплинарный устав органов внутренних дел. Также регламентирован перечень 15 грубых нарушений служебной дисциплины (несоблюдение запретов и ограничений, установленных законодательством Российской Федерации; отсутствие сотрудника по месту службы без уважительных причин более

[1] Федеральный закон от 22 июля 2010 года № 156-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ, 26.07.2010, № 30, ст. 3987.

[2] СЗ РФ, 26.07.2010, № 30, ст. 3987.

четырех часов подряд в течение установленного рабочего времени; нахождение сотрудника органов внутренних дел на службе в состоянии алкогольного, наркотического и (или) иного токсического опьянения, а также отказ сотрудника органов внутренних дел от медицинского освидетельствования на состояние опьянения и другие). Данный перечень грубых нарушений служебной дисциплины практически в неизменном виде вошел в дальнейшем и в федеральный закон о службе в органах внутренних дел РФ[1].

С принятием федерального закона о службе в органах внутренних дел РФ изменился перечень применяемых взысканий: не стало таких видов взыскания, как снижение в специальном звании на одну ступень и лишение нагрудного знака. Для курсантов, слушателей дополнительно добавилось лишение очередного увольнения из расположения образовательного учреждения. Сроки давности остались неизменными – дисциплинарное взыскание не может быть наложено на сотрудника органов внутренних дел по истечении шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка, а по результатам ревизии или проверки финансово-хозяйственной деятельности – по истечении двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка. Изменения коснулись порядка расчета срока давности – как и ранее, по Положению о службе в указанные сроки не включаются периоды временной нетрудоспособности сотрудника, нахождения его в отпуске, а также время производства по уголовному делу. По закону о службе также не включаются периоды нахождения сотрудника в командировке (ранее нахождение в командировке не влияло на срок давности привлечения к дисциплинарной ответственности). С другой стороны, по Положению о службе время производства по делу об административном правонарушении не включалось в срок давности, а в законе о службе такого упоминания нет.

Основным изменением в материальной ответственности сотрудников органов внутренних дел стала отмена с 2002 года повышенной материальной ответственности сотрудников органов внутренних дел. Ранее в соответствии с приказом МВД СССР от 5 апреля 1984 года № 70 «О материальной ответственности военнослужащих, начальствующего и рядового состава за ущерб, причиненный государству»[2], за хищение,

---

[1] Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ, 05.12.2011, № 49 (ч. 1), ст.7020,

[2] Приказ МВД СССР от 5 апреля 1984 года № 70 «О материальной ответственности военнослужащих, начальствующего и рядового состава за ущерб, причиненный государству» // электронный ресурс: http://docs.cntd.ru/document/9015620 (дата обращения: 12.06.2015).

проматывание или недостачу предметов военного имущества устанавливалась материальная ответственность в кратном размере стоимости. В зависимости от предметов кратность составляла от 2 до 10. К примеру, за утрату огнестрельного оружия устанавливалась материальная ответственность в 10-кратном размере стоимости, а за переносную радиостанцию – в 2-кратном. При этом привлечение к материальной ответственности происходило независимо от уголовной или дисциплинарной.

Таким образом, с одной стороны, сотрудники органов внутренних дел в плане ответственности перестали сильно отличаться от других субъектов права – эта тенденция коснулась дисциплинарной, материальной и отчасти административной ответственности. С другой стороны, значительно ужесточилась уголовная ответственность сотрудников органов внутренних дел, что резко выделило в негативном плане их как из числа других спецсубъектов, так и в целом из субъектов права. Тот факт, что принадлежность к числу сотрудников органов внутренних дел является отягчающим вину обстоятельством, говорит сам за себя.

СТАНОВЛЕНИЕ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ВНЕШНЕЙ ТРУДОВОЙ ИММИГРАЦИИ

Шитова Н.Б., старший преподаватель кафедры конституционного и административного права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Аннотация

Статья посвящена вопросу развития миграционного законодательства РФ. Особое внимание обращается на современный этап. Анализу подвергается нормативно-правовое обеспечение внешних трудовых иммиграционных процессов в РФ. Акцент сделан на определении факторов, влияющих на выбор средств правового регулирования анализируемых отношений в различные периоды развития законодательства РФ.

Ключевые слова: трудовая иммиграция, иммигрант, правовое регулирование

Abstract

The article is devoted to the periods of migration legislation of the Russian Federation, especially to the modern period. Particular attention is drawn to the factors affecting the choice of means of legal regulation of migration relations in different periods of development of Russian legislation.

Keywords: labor immigration, immigrant, legal regulation

Действующее законодательство о трудовой иммиграции и используемые средства правового регулирования менялись в течение всего постсоветского периода существования Российского государства. Принятие новых и изменение действовавших нормативных актов было

призвано обеспечить эффективную систему правового регулирования правоотношений, учитывающую переход России к инновационной экономике. Между тем говорить об эффективности меняющегося законодательства сложно. Приходится признать, что присутствует некоторая казуальность принимаемых мер, то ограничительного, то стимулирующего характера. Отчасти это связано с отсутствием системного и однозначного научного подхода к регламентации внешней трудовой иммиграции, обозначению ее значимости для государства.

С началом реформы политической системы в России в 1991 году начинается новый этап в развитии Российского государства. При отходе от советского государства, с его принципами командно-бюрократического централизма, делается попытка привнести в государственное управление другие ценности. В принятой Конституции 1993 года[1] высшей ценностью признаются права человека, демократические свободы и интересы граждан, что не могло не отразиться на подходах к правовой регламентации миграционных процессов. В 1990 годах правовое регулирование сферы миграции в основном обеспечивалось сохраняющим свою силу Законом СССР от 24 июня 1981 г. № 5152-X «О правовом положении иностранных граждан в СССР»[2], Федеральным законом от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах»[3] и Законом РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах»[4]. Названные акты были призваны, прежде всего, урегулировать процессы вынужденной миграции, поскольку в это время основным потоком иностранцев были беженцы. По данным Федеральной службы статистики РФ, число беженцев и вынужденных переселенцев, к примеру, в 1995 г. составляло почти 272 тыс. человек (с превалированием иностранных граждан)[5].

Со временем характеристика иммиграционных потоков меняется. Основную долю среди иностранных граждан, въезжающих в страну, стали составлять трудовые мигранты. В период с 1994 г. по 2002 г. по данным Федеральной службы статистики РФ число иностранных граждан, привлекаемых на работу в РФ, возросло вдвое[6]. Изменение состава потребовало принципиального обновления законодательства РФ. В 2002 году вступили в действие два новых закона, закрепляющих основы регулирования

---

1 Российская газета. 1993. № 237.

2 Свод законов СССР. Т. 3. С. 778 // Ведомости ВС СССР. 1981. № 26. Ст. 836. Документ утратил силу.

3 Российская газета. 1997. № 126 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 425.

4 Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 427; СЗ РФ. 1995. № 52. Ст. 5110 // Российская газета. № 247. 1995.

5 Россия в цифрах. 2003: Крат. стат. сб. М.: Госкомстат России, 2003. С. 74.

6 Труд и занятость в России. 2003: Стат. сб. М.: Росстат, 2003. С. 295.

внешней трудовой иммиграции. Это Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»[1] и Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»[2] (далее – Закон об иностранцах). Создание нового законодательства, закрепляющего правовой статус иностранных граждан, призвано определить совокупность принадлежащих иностранцу прав и обязанностей публично-правового и частноправового характера на основе общепризнанных принципов и норм международного права. С 2002 года можно говорить о начале следующего этапа в развитии правовой регламентации трудовой иммиграции, когда вектор правового регулирования ориентирован на легализацию и увеличение миграционного потока иностранных граждан в Россию.

Если в Законе СССР «О правовом положении иностранных граждан в СССР» 1981 года порядку въезда и выезда, правилам пребывания иностранцев в стране было посвящено всего несколько статей, то Закон об иностранцах 2002 года, напротив, был принят с целью урегулировать именно эти вопросы.

С момента принятия Закона об иностранцах изменился масштаб государственного регулирования внешней трудовой иммиграции. Необходимо было учитывать потребность развивающейся России стать привлекательной страной для потенциальных иностранных работников. Перемещение рабочей силы иностранного происхождения становилось объективным условием корректировки социально-экономической политики страны. Более того, трансформация экономических инструментов достижения государственных интересов должна была идти параллельно с изменениями процесса управления сферой внешней трудовой иммиграции. К тому же в 2006 г. наблюдался почти 8-кратный рост числа иностранцев, работавших в РФ (по отношению к 1994 г.)[3]. В связи с этим нужно было создавать систему противодействия потенциальной и существующей на тот момент криминальной составляющей трудовых миграционных процессов. Присутствие нелегальных трудовых мигрантов обусловило принятие нормативных актов, ужесточающих иммиграционную политику. Речь идет как об усилении административной ответственности за правонарушения в миграционной сфере, так и об изменении уголовно-

---

[1] СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

[2] СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

[3] По данным Федеральной службы статистики РФ, в 1994 г. число иностранных граждан, работавших в РФ на законном основании, составило – 129,0 тыс. чел., а в 2006 г. – 1 014,0 тыс. чел. (См.: Труд и занятость в России. 2003: Стат. сб. М.: Росстат, 2003; Труд и занятость в России. 2007: Стат. сб. М.: Росстат, 2007.)

правового видения опасности правонарушений в указанной сфере. Это выразилось в дополнении уголовного законодательства новыми положениями, устанавливающими ответственность лиц, организующих незаконную, в том числе трудовую, миграцию (например, в 2004 г. введена статья 322.1 Уголовного кодекса РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ[1]).

Охранительное направление миграционной политики необходимо было совместить с задачей привлечения трудовых ресурсов. В связи с этим было принято решение упростить порядок легального пребывания иностранного гражданина в РФ, что одновременно позволяло увеличивать долю легальных иммигрантов. Мерой, стимулирующей легализацию пребывания иностранных граждан, можно признать отмену регистрации и введение миграционного учета иностранцев по месту пребывания в РФ. Миграционный учет согласно Федеральному закону от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»[2] приобрел уведомительный характер, за некоторым исключением, а также увеличил степень полноты и всесторонности учета перемещения иностранных граждан.

В целях привлечения иностранцев, некогда покинувших территорию РФ, была принята Государственная программа стимулирования притока в Россию соотечественников, утвержденная Указом Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»[3]. В рамках реформирования системы государственного управления, включая сферы управления процессами внешней трудовой иммиграции, была проведена работа по снижению избыточного государственного регулирования, повышению качества государственных услуг и эффективности деятельности органов власти, повышению информационной открытости[4]. Было более детально урегулировано осуществление органами государственной власти полномочий в сфере миграции, для

---

1 СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954 // Российская газета. № 113. 1996. № 114. 1996. № 115. 1996. № 118. 1996.

2 Российская газета. № 156. 2006 // СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.

3 СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2820 // Российская газета. № 137. 2006.

4 К программным документам совершенствования системы государственного управления относятся Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции» // СЗ РФ. 2011. № 26. Ст. 3826; Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Официальный интернет-портал правовой информации http:// www.pravo.gov.ru. 07.05.2012. СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2338 // Российская газета. № 102. 2012.

чего принято множество административных регламентов, а также внесены изменения в некоторые действующие регламенты. Совершенствование процессуальных аспектов деятельности уполномоченных в сфере трудовой миграции органов исполнительной власти позволяет упорядочить их деятельность, сделать ее прозрачной, создать условия для легального пребывания иностранных граждан в РФ.

В начале XXI века вплоть до 2010 года правовое регулирование сферы внешней трудовой иммиграции в России обеспечивалось актами, положения которых были направлены, с одной стороны, на привлечение внешних трудовых иммигрантов, с другой стороны, на ограничение их въезда. Трансформация преобладающего типа мигрантов с конца прошлого и к началу этого века (от беженцев к трудовым мигрантам) изменила и расширила диапазон правового регулирования внешней трудовой иммиграции. Проведение единой демографической и миграционной политики стало сопряжено с анализом активности иностранных граждан на трудовом рынке РФ.

Масштаб привлечения труда иностранных граждан со временем становится значительным фактором при определении направлений развития государства и выборе средств достижения поставленных задач. Изначально Закон об иностранцах определял статус иностранных граждан в правоотношениях в сфере трудовой иммиграции в зависимости от срока и основания их пребывания, т. е. были выделены три категории иностранцев – временно пребывающие, временно и постоянно проживающие. В дальнейшем подход законодателя изменился.

Социально-экономическая ситуация в государстве определила необходимость перехода от количественной оценки миграционной ситуации к качественной. Выбор регулирования необходимо определять в зависимости не только от масштаба миграционного потока, но и от квалификационных, профессиональных качеств мигрантов. Не секрет, что в основном иностранные граждане прибывают в Россию для выполнения низкоквалифицированного труда. Например, в 2012 г. среди иностранных граждан, имеющих действующее разрешение на работу, одну треть составили именно неквалифицированные рабочие, общие для всех отраслей экономики (эта группа состоит на 97% из граждан стран СНГ; основные страны исхода – Узбекистан, Таджикистан, Киргизия)[1]. К тому же почти четверть от общей численности иностранцев с действующим разрешением на работу представлена рабочими, занятыми на горных, горно-капитальных и на строительно-монтажных и ремонтно-строительных работах. Таким образом, почти 55% иностранцев приезжают в РФ

[1] Труд и занятость в России. 2013: Стат. сб. М.: Росстат, 2013. С. 336.

с целью осуществлять работу невысокой квалификации, что указывает на существование некоторого дисбаланса потребностей российской экономики и количественно-качественного состава трудовых мигрантов.

В 2010 г. были внесены изменения, устанавливающие особенности статуса отдельных категорий иностранных граждан. Эти категории стали выделяться в зависимости от квалификации иностранного гражданина, вида работодателя, сферы занятости и пр. С 2010 г. можно отсчитывать новый период развития правового регулирования внешней трудовой иммиграции, когда определяющим направлением в правовой регламентации становится дифференцированное регулирование с учетом объективных особенностей субъекта отношений в сфере внешней трудовой иммиграции.

Точкой отсчета нового периода является внесение изменений в Закон об иностранцах в мае 2010 г., устанавливающих особый порядок привлечения труда высококвалифицированных иностранных специалистов и иностранных граждан, привлекаемых к труду для удовлетворения нужд, не связанных с предпринимательской деятельностью. В Закон об иностранцах введена категория «высококвалифицированный специалист», которая исключена из общего порядка привлечения и использования труда иностранных граждан. Для работодателя высококвалифицированного работника отсутствует необходимость получать разрешение на привлечение и использование иностранных работников, а на иностранного работника высокой квалификации, в свою очередь, не распространяются квоты на выдачу приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности и требование получать разрешение на работу (ч. 4 ст. 13 и ч. 2 ст. 13.2 Закона об иностранцах). Кроме того, Закон об иностранцах закрепил ряд преференций для гражданина, уже привлеченного к трудовой деятельности в качестве высококвалифицированного специалиста (увеличение срока действия обыкновенной рабочей визы, разрешения на работу, оформление вида на жительство и т. д.). В то же время получение определенных льгот компенсируется наложением дополнительных рисков и обязанностей. Так, работодатель имеет право самостоятельно определять уровень квалификации работника и обязанность периодически сообщать необходимую информацию в ФМС России (ч. 3, 4 и 13 ст. 13.2 Закона об иностранцах).

Режим привлечения труда высококвалифицированных иностранных специалистов можно признать наиболее выработанным. Но и при его реализации возникают проблемы. Главным препятствием на пути к широкому использованию этого льготного режима является установленный законом уровень заработной платы иностранного специалиста. Работодатель может привлекать иностранного специалиста на основании гражданско-правового

или трудового договора. Спорной представляется возможность заключения гражданско-правовых договоров с данными работниками.

В современном периоде развитии миграционного законодательства можно выделить еще одно направление – определение специального регулирования для лиц, занятых в качестве иностранных работников в спортивных, культурных и иных мероприятиях государственного значения. Речь идет о таких мероприятиях, как XXII Олимпийские и XI Паралимпийские зимние игры 2014 г., чемпионат мира по футболу FIFA 2018 года, Кубок конфедераций FIFA 2017 года, XV Международный конкурс имени П.И. Чайковского в 2015 году. В целях подготовки и проведения каждого из указанных мероприятий приняты специальные нормативные акты (в большинстве случаев это федеральные законы), а также внесены изменения в действующие акты о порядке въезда на территорию РФ и осуществления на ее территории трудовой деятельности. В основном специфика регулирования отношений, где субъектом выступает участник мероприятий, заключается в установлении преференций, выраженных в освобождении от необходимости получать разрешение на привлечение и использование иностранных работников в связи с осуществлением мероприятий (например, ст. 4 Федерального закона от 23 мая 2015 г. № 132-ФЗ «О регулировании отдельных вопросов, связанных с проведением в РФ XV Международного конкурса имени П.И. Чайковского в 2015 году, и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»1, ст. 9 Федерального закона от 7 июня 2013 г. № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в РФ чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»2), разрешение на работу в этапе подготовки, а также в период проведения мероприятий. Нормативными актами, устанавливающими дифференцированное регулирование в отношении участников указанных мероприятий, регулируются также вопросы въезда в РФ, выезда из нее и пребывания на ее территории. В большинстве случаев предусмотрены особенности оформления виз либо полное освобождение от необходимости их получать (например, ст. 3 Федерального закона «О регулировании отдельных вопросов, связанных с проведением в РФ XV Международного конкурса имени П.И. Чайковского в 2015 году, и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»). Установление специальных ми-

---

[1] Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru. 23.05.2015. СЗ РФ. 2015. № 21. Ст. 2984 // Российская газета. № 111. 2015. Парламентская газета. № 19. 2015.

[2] Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru. 07.06.2013. СЗ РФ. 2013. № 23. Ст. 2866 // Российская газета. № 124. 2013.

грационных режимов для иностранцев – участников определенных мероприятий с точки зрения выбора единых критериев для дифференциации регулирования вызывает сомнения, но оправдано с позиции выполнения государственных задач развития международного сотрудничества в социально-экономической, политической, культурной сферах.

На современном этапе развития миграционного законодательства в 2014–2015 гг. политика РФ была скорректирована в связи с политической и социально-экономической обстановкой на Украине и принятием в состав Российской Федерации Республики Крым[1]. Последний факт обусловил создание специальных норм, нацеленных на развитие нового региона в составе РФ. Согласно Федеральному закону от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»[2] были определены особенности привлечения к трудовой деятельности иностранных граждан на указанных в наименовании закона территориях, а также въезда в данные регионы и выезда из них. Для иностранных граждан, привлеченных к трудовой деятельности юридическими лицами, осуществляющими деятельность на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя, установлен специальный уровень заработной платы, позволяющий относить их к категории высококвалифицированных иностранных специалистов. Согласно п. 2.1 ч. 1 ст. 13.2 Закона об иностранцах он составляет не менее одного миллиона рублей из расчета за один год (365 календарных дней). Несмотря на то что аналогичный уровень заработка предусмотрен для высококвалифицированных специалистов, являющихся научными работниками или преподавателями, в случае приглашения их для занятия научно-исследовательской или преподавательской деятельностью, данную норму можно считать исключением. Это связано с тем, что дифференци-

---

[1] Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов (Подписан в г. Москве 18.03.2014) // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru. 18.03.2014. Российская газета. № 62. 2014. СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1570. Бюллетень международных договоров. № 6. 2014; Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru. 21.03.2014 // Российская газета. № 66. 2014. СЗ РФ. 2014. № 12. Ст. 1201 // Парламентская газета. № 11. 2014.

[2] Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru. 30.11.2014 // Российская газета. № 275. 2014. СЗ РФ. 2014. № 48. Ст. 6658.

ация иностранных профессионалов по уровню заработка для признания их высококвалифицированными специалистами происходит в большинстве случаев на основании специализации иностранца или сферы приложения его уникальных навыков. В случае с Крымом и Севастополем речь идет о дифференциации по территориальному признаку.

Поток беженцев с Украины вызвал практику активного применения законодательства РФ о вынужденной миграции. Кроме имеющегося Федерального закона «О беженцах», были приняты подзаконные акты федерального и регионального уровня для обеспечения оказания помощи людям, экстренно покинувшим Украину в поисках убежища. В такой сложный период большое значение приобретают принципы и приоритеты правового регулирования, которые могут придать устойчивость развития исследуемой сферы.

Подводя итоги, следует отметить, что главный акцент в стратегии миграционной политики может ставиться на ужесточении контроля на приграничных территориях, выявлении фактов незаконного проникновения иностранцев на территорию РФ. С другой стороны, Россия вынуждена привлекать внешние трудовые ресурсы, поскольку численность и квалификация российских кадров сейчас не может полностью удовлетворить потребности интенсивно развивающейся экономики. Такие крайние позиции создают сложности в определении стратегического курса иммиграционной политики. Однако при совершенствовании концептуальных основ регулирования внешней трудовой иммиграции следует учитывать опыт РФ в регулировании миграции за весь период существования современной России. Важно использовать опыт начального этапа, связанного с управлением вынужденной миграцией в конце XX в., который актуален на настоящий момент. Последующие этапы, акцентирующие внимание на трудовой миграции и на дифференциации правового регулирования, также важны сегодня. К приоритетам миграционной политики РФ чрезвычайного либо временного характера можно отнести правовое обеспечение современной вынужденной иммиграции, реализацию специальных норм режима труда во вновь образованных субъектах РФ, а также миграционного режима участников определенных мероприятий можно отнести. Исходя из многолетнего опыта РФ по привлечению труда иностранных граждан, основным направлением можно признать развитие системы дифференцированного правового регулирования внешней трудовой иммиграции, осуществляемого за счет создания правовых режимов внешней трудовой иммиграции отдельных категорий иностранных граждан.

ФЕНОМЕН НАЦИОНАЛИЗАЦИИ: СТОЛКНОВЕНИЕ ПУБЛИЧНЫХ И ЧАСТНЫХ НАЧАЛ

Шунаев Д.М., магистрант кафедры международного публичного и частного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», Москва

Аннотация

Статья посвящена вопросу соотношения публично- и частноправовых начал в правовом регулировании института национализации. Автор устанавливает и описывает правовую природу национализации, рассматривает требования для признания её правомерной и последствия их несоблюдения.

Ключевые слова: национализация, публичное и частное право, недискриминация, реторсии, частная собственность

Abstract

The article is devoted to the issue of correlation between the basic principles of public and private law in the legal regulation of the nationalization institution. The author establishes and describes the legal nature of nationalization, examines requirements for the latter to be consistent with the law, as well as the consequences of violation of these requirements.

Keywords: nationalization, public and private law, nondiscrimination, retortions, private ownership

Вопросы соотношения публичного и частного права как подсистем права, их взаимовлияния и разграничения (т. н. проблема «основного разделения права»[1]) стали предметом множества научных изысканий[2]. В то же время существование «комплексных» институтов, равно как и комплексных отраслей права, содержащих как нормы публичного, так и частного права, также достаточно широко признается в современной российской юридической науке[3]. Такими комплексными институтами являются, в частности, институты приватизации и национализации. Как отмечает Л.В. Щенникова, данные понятия являются «парными»[4]: акты приватизации и национализации влекут противоположный гражданско-правовой эффект[5] – в первом случае имущество переходит из государственной (муниципальной) в частную, а во втором – из частной в государственную собственность[6].

---

[1] См.: Гражданское право: актуальные проблемы теории и практики / под общ. ред. В.А. Белова. М.: Юрайт, 2009. С. 35.

[2] Обзор точек зрения см.: Там же. С. 35–63; *Черепахин Б.Б.* К вопросу о частном и публичном праве // Труды по гражданскому праву. М.: Статут, 2001. С. 93–120.

[3] Подробнее см.: *Коваленко А.Ю.* Комплексная отрасль права как категория юридической науки // Законодательство и экономика. 2014. № 3. С. 46–49.

[4] *Щенникова Л.В.* Гражданско-правовая наука о национализации // Вестник Пермского государственного университета. Юридические науки. 2012. № 4. С. 179–180.

[5] См.: *Дорофеева Ю.А.* Национализация: вопросы международного частного права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 6.

[6] Вопросы муниципализации частной собственности в настоящей работе мы конвен-

В частности, нормы о приватизации как основании динамики вещных (т.е. относящихся к предмету регулирования гражданского, а следовательно, частного, права) правоотношений содержатся в ГК РФ (например, ст. 217). В то же время существует целый ряд иных нормативных правовых актов, содержащих не только гражданско-правовые, но и публично-правовые (в том числе административные) нормы – причем, пожалуй, в основном последние[1].

Учитывая, что категории приватизации и национализации, как отмечалось выше, «парные», нельзя не отметить следующее: нормативная база приватизации чрезвычайно широка, в то время как о национализации упоминается лишь в нескольких российских нормативных правовых актах. Во-первых, в ГК РФ – в пункте 2 ст. 235 говорится о том, что национализация производится «на основании закона с возмещением стоимости этого имущества и других убытков в порядке, установленной статьей 306» ГК. Во-вторых, в ст. 13 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 10-ФЗ «О государственном регулировании развития авиации»[2], которая, впрочем, полностью повторяет нормы ГК. В-третьих, в ст. 8 Федерального закона от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»[3], которая также не предоставляет никаких дополнительных гарантий, кроме и без того установленных общими нормами ГК, собственникам национализируемого имущества.

Такое внимание законодателя явно недостаточно, особенно учитывая, что в случае национализации имущества происходит настоящее столкновение интересов государства как представителя общества и частного лица, чье имущество подвергается национализации и чье право собственности, соответственно, прекращается. Юридическая наука также, как отмечает В.А. Белов, не уделяет вопросам национализации

ционально не рассматриваем. Впрочем, в данном случае также происходит переход имущества из частной собственности в публичную, но не в государственную, а в муниципальную. Следовательно, все вопросы, связанные с соотношение публичного и частного начал, касающиеся национализации, вполне можно распространить и на явление муниципализации собственности.

[1] См., например: Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» // СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251; Закон РФ от 4 июля 1991 г. № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 28. Ст. 959; Постановление Правительства РФ от 9 июля 2002 г. № 512 «Об утверждении Правил подготовки и принятия решений об условиях приватизации федерального имущества» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2868; и др.

[2] СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 226.

[3] СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3493.

должного внимания[1]. Современных разработок, касающихся понятия национализации, также не слишком много. В целях настоящей работы мы будем использовать дефиницию профессора В.А. Белова, который понимает под национализацией «законный, государственно-властный акт, состоящий в принудительном прекращении права частной собственности на определенные имущественные комплексы и (или) права частного участия в делах и капиталах организации и возникновении права собственности на это имущество (права участия в делах и капиталах) у государства с целью обеспечения государством функциональности соответствующего сектора экономической системы в экстремальных условиях (революции, войны, кризиса и т. п.)»[2].

Отсутствие регулирования процедуры национализации prima facie может быть объяснено недостаточной необходимостью такового – тем, что в действительности в современной России национализация не осуществляется. В то же время такой тезис, по мнению целого ряда авторов, не соответствовал бы действительности. Так, В.Д. Мазаев приводит целый ряд примеров «косвенной», скрытой национализации имущества, осуществляемой в достаточно специфических формах – что неизбежно в условиях неурегулированности правоотношений, касающихся национализации[3]. В частности, именно национализация имущества была осуществлена посредством принятия ряда федеральных законов в связи с проведением зимней Олимпиады 2014 г. в Сочи[4] и с подготовкой к чемпионату мира по футболу в 2018 г.[5]

О специфических формах национализации писала и Ю.А. Дорофеева еще в 2001 г., равно как и о её фактическом осуществлении в современном российском обществе[6]. Специфическими формами национализации также называют секуляризацию церковного имущества[7]

---

[1] См.: *Белов В.А.* Национализация в российском гражданском праве: история и современность // Законодательство. 1999. № 2. С. 14.

[2] Там же. С. 17.

[3] См.: *Мазаев В.Д.* Национализация как конституционный фантом // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 5. С. 95–105.

[4] Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6071.

[5] Федеральный закон от 7 июня 2013 г. № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 23. Ст. 2866.

[6] См.: *Дорофеева Ю.А.* Указ. соч. С. 9.

[7] См.: *Комягин Д.Л.* Секуляризация как вид национализации // Реформы и право.

и переход прав интеллектуальной собственности в общественное достояние[1]. А.А. Данельян же отмечает, что наиболее «опасной» формой национализации является «ползучая», «косвенная» национализация, т.е. осуществляемая посредством создания препятствий в реализации имущественных прав собственника, а равно ограничения последних[2].

Думается, со всеми вышеперечисленными позициями следует согласиться и признать: национализация – явление, которое имеет место в современной России. Отсюда, по нашему мнению, вытекает необходимость законодательного закрепления процедур национализации, а также условий её правомерности. Процедуры должны быть направлены на обеспечение должных гарантий права собственности, защиты собственника от необоснованного или незаконного изъятия его имущества. К такому же мнению склоняются к другие исследователи – например, В.Д. Мазаев[3] и Е.П. Губин, предлагающий использовать в данном деле опыт Баварии[4].

Безусловно, любая национализация, поскольку она влечет правовые последствия в виде динамики правоотношений собственности, должна быть правомерной. Именно данный аспект, по нашему мнению, и является ключевым в вопросе соотношения публично-правовых и частноправовых начал в институте национализации. Необходимо обеспечить баланс, с одной стороны, интересов частных собственников, с другой – общезначимых, общественных интересов, выразителем которых выступает государство, обращающееся к институту национализации именно в целях удовлетворения таковых[5].

В литературе указывается на критерии правомерности национализации. А.А. Данельян указывает, что «традиционная западная доктрина» в качестве критериев правомерности экспроприации[6] выделяет: 1)

2014. № 3. С. 28–36.

[1] См.: Гражданское право: актуальные проблемы теории и практики. С. 581.

[2] См.: *Данельян А.А.* Национализация в современном международном праве // Закон. 2014. № 4. С. 142–151.

[3] См.: *Мазаев В.Д.* Указ. соч. С. 95–105.

[4] См.: *Губин Е.П.* Национализация как инструмент государственного регулирования рыночной экономики // Российский судья. 2005. № 2. С. 45.

[5] См. пункт 8 Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г.) // Вестник ВАС РФ. 2009. № 11.

[6] Автор рассматривает экспроприацию и национализацию как однопорядковые явления. Такое же толкование вытекает из многочисленных международных договоров Российской Федерации. См., например: Соглашение между Правительством Рос-

требование ее осуществления в общественных (публичных) интересах; 2) осуществление национализации на законных основаниях; 3) недискриминационный характер национализации; 4) сопровождение национализации быстрой, адекватной и эффективной компенсацией[1]. Остановимся на данном вопросе и рассмотрим его более подробно.

Требование осуществления национализации в общественных интересах вытекает из субъектного состава отношений по национализации. Приобретателем имущества в собственность в данном случае всегда выступает государство. Как отмечается в литературе, государство – это не обычный субъект частного права, несмотря на то, что оно имеет возможность участвовать в гражданско-правовых отношениях. Оно обладает спецификой своего правового статуса – в частности, «целевой»[2] или «функциональной»[3] правоспособностью. Это означает, что свои и свои властные полномочия, и, как в данном случае, свой статус субъекта гражданского оборота государство использует в первую очередь в целях реализации собственных функций, как внешних, так и внутренних: экономической, социальной функций, функции интеграции в мировую экономику и других. Действовать в частных интересах, отличных от интересов общества, воплощенных в вышеупомянутых функциях, государство не может, что и предопределяет функциональную природу его правоспособности. Следовательно, любые действия государства предполагаются совершенными именно в общественных интересах. К таким действиям относится и национализация, которая не составляет исключения.

Стоит также отметить, что лишение имущества в соответствии со ст. 1 Протокола № 1 от 20 марта 1952 г. к Конвенции о защите прав человека и основных свобод может осуществляться исключительно «в

сийской Федерации и Правительством Республики Сингапур о поощрении и взаимной защите капиталовложений (заключено в г. Сингапуре 27 сентября 2010 г.) // СЗ РФ. 2012. № 20. Ст. 2437; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Боливарианской Республики Венесуэла о поощрении и взаимной защите капиталовложений (заключено в г. Каракасе 7 ноября 2008 г.) // Бюллетень международных договоров. 2010. № 4. С. 68–74; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Индонезии о поощрении и защите капиталовложений (заключено в г. Джакарте 6 сентября 2007 г.) // Бюллетень международных договоров. 2010. № 3. С. 33–39; и др.

[1] См.: *Данельян А.А.* Проблемы национализации и экспроприации иностранной собственности в международном праве // Юрист. 2014. № 6. С. 42–46.

[2] Гражданское право: учебник: в 3 Т. Т. 1 / под ред. А.П. Сергеева и Ю.К. Толстого. М.: Проспект, 2005. С. 221 (автор главы — А.А. Иванов).

[3] Голубцов В. Г. Государство как частноправовой субъект: правовая природа и особенности // Журнал российского права. 2010. № 10. С. 70.

интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права»[1].

Осуществление национализации на законных основаниях подразумевает соблюдение установленной процедуры национализации. Именно по этой причине мы ранее говорили о необходимости закрепления таковой в российском праве. Впрочем, формально-юридическая незаконность национализации в современной России практически исключена: учитывая, что она может осуществляться лишь на основании федерального закона, действия по обращению имущества в государственную собственность могут быть незаконными только при нарушении либо Конституции (ст. 34, 35) в ее истолковании, данном Конституционным Судом РФ, либо самого федерального закона, на основании которого осуществляется национализация. Нарушение же ГК РФ и иных федеральных законов, по всей видимости, не будет свидетельствовать о незаконности самой процедуры национализации: поскольку федеральный закон о национализации будет специальным по отношению к другим, общим законам (ГК, Федеральный закон «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»), будет действовать правило *lex specialis derogat generali*. Кроме того, данный закон будет и более поздним. Стоит, однако, отметить, что вопросы иерархии федеральных законов являются не столь однозначными, как кажется на первый взгляд, и не являются предметом настоящей работы[2].

В случае же осуществления «национализации» не на основании федерального закона такой акт не будет являться национализацией в том смысле, который вкладывает в данное понятие действующее российское законодательство. Следовательно, юридические характеристики данного явления будут качественно иными, нежели при национализации имущества.

На этом основании, по нашему мнению, следует сделать вывод: требование о законности национализации можно рассматривать лишь в контексте необходимости законодательного закрепления её процедуры. В остальном данный критерий правомерности национализации можно считать излишним.

Недискриминационный характер процедуры национализации вытекает из, во-первых, принципа взаимности, являющегося принципом

---

[1] СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2143; СЗ РФ. 1998. № 44. Ст. 5400.

[2] По данному вопросу см., например: *Ковтун Н.Н.* Акты конституционного правосудия как фактор декодификации УПК РФ // Уголовный процесс. 2008. № 11. С. 3–10; *Петров А.А.* Динамика правовых позиций Конституционного Суда РФ по вопросу о легитимности предметной (горизонтальной) иерархии нормативных правовых актов // Научные исследования и разработки: Право. 2013. № 4. С. 189–196.

международного частного права[1], а во-вторых, собственно принципа недискриминации, который также рассматривается как принцип международного частного права[2]. Нарушение последнего может привести к применению иностранными государствами мер т. н. «обратной взаимности», или реторсий. Реторсиями являются «правомерные действия одного государства, принимаемые им в ответ на дискриминационные ограничения, установленные другим государством в отношении физических или юридических лиц первого государства»[3]. Такое же определение реторсий вытекает и из ст. 1194 ГК РФ, устанавливающей право Правительства РФ на принятие ответных ограничений, под которыми и понимаются реторсии, в отношении имущественных и личных неимущественных прав граждан и юридических лиц тех государств, в которых имеются специальные ограничения имущественных и личных неимущественных прав российских граждан и юридических лиц.

Наиболее сложным вопросом является установление размера компенсации за национализированное имущество. Предлагается использование как т.н. «формулы Халла», применявшейся ранее в практике США и стран западной Европы, так и критериев, установленных Всемирным банком в Руководстве по режиму для прямых иностранных инвестиций[4]. Данные критерии содержатся в ст. 4 Руководства и сводятся к тому, что должная (appropriate) компенсация должна быть адекватной (*adequate*), эффективной (effective) и быстрой (prompt). В руководстве достаточно обстоятельно раскрывается содержание понятий адекватности, эффективности и быстроты компенсации – например, адекватность подразумевает выплату компенсации в размере справедливой рыночной цены имущества (fair market price), критерии определения которой также установлены руководством[5].

---

1 См.: *Ерпылева Н.Ю.* Международное частное право. М.: Юрайт, 2015. С. 157–161.

2 См.: *Гетьман-Павлова И.В.* Международное частное право. М.: Юрайт, 2014. С. 35.

3 Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части третьей (постатейный) / под ред. Т. Е. Абовой, М. М. Богуславского, А. Г. Светланова. М.: Юрайт, 2004. С. 320.

4 См.: *Данельян А.А.* Проблемы национализации и экспроприации иностранной собственности в международном праве. С. 44–46; World Bank Guidelines on the Treatment of Foreign Direct Investments [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.italaw.com/documents/WorldBank.pdf (дата обращения: 10.07.2015). Перевод документа на русский язык см.: *Доронина Н.Г.* Комментарий к Закону об иностранных инвестициях. М., 2000. С. 63–74.

5 Рамки настоящей работы, к сожалению, не позволяют провести сколь-либо полный анализ данных рекомендаций. Более подробно об этом см.: *Данельян А.А.* Стандарт «быстрой, адекватной и эффективной компенсации» за национализацию иностранной собственности // Международный правовой курьер. 2014. № 3. С. 22–26.

Применение данного руководства и установленных им критериев определения размеров компенсации и порядка ее выплаты представляется достаточно целесообразным. В то же время в последнее время в международной практике встает вопрос: а обязано ли государство выплачивать компенсацию в случае обращения имущества в государственную собственность посредством национализации?

В России такая обязанность признана государством в вышеупомянутом Федеральном законе «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» и в статьях 235 и 306 ГК РФ. Это вполне объяснимо, поскольку право собственности является одним из прав, охраняемых в соответствии с Конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г., о чем уже говорилось выше. Изъятие имущества из собственности частных лиц без компенсации также является нарушением конституционных прав граждан, а именно ч. 3 ст. 35 Конституции РФ: «Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения».

К сожалению, сказать то же самое о других государствах не представляется возможным. В любом случае, государство должно действовать в рамках, которые оно само себе устанавливает; иными словами, суверенитет современного государства не дает ему возможности творить произвол. Некоторые авторы называют такой суверенитет «правовым»[1], другие – «размытым»[2], но по существу он является ограниченным, что особенно ясно видно именно на примере международного права прав человека. Как указывает А.Я. Капустин, зачастую государство рассматривается именно как «орган социально-экономического управления территорией, легитимность которого в глазах своего населения и внешнего мира должна определяться его “социальной эффективностью”»[3]. Такой точки зрения придерживаемся и мы. В то же время данный вопрос носит подчас не правовой, а идеологический характер. Именно по идеологическим, как представляется, причинам некоторые ученые категорически не приемлют идею национализации как таковую[4].

Идеологические вопросы, безусловно, влияют на состояние правового регулирования: как идеи нерушимости («святости») частной собственности, так и идеи обеспечения «интересов мирового сообщества»

---

[1] См.: *Нерсесянц В.С.* Право — математика свободы. Опыт прошлого и перспективы. М.: Юристъ, 1996. С. 57.

[2] См.: *Капустин А.Я.* Международное право и вызовы XXI века // Журнал российского права. 2014. № 7. С. 5–19.

[3] *Капустин А.Я.* Указ. соч. С. 5–19.

[4] См.: *Скловский К.И.* Собственность в гражданском праве. М.: Статут, 2010. С. 170.

в целом. В то же время, как отмечает Ю.А. Тихомиров, несмотря на кажущуюся ослабленность государственного суверенитета в условиях глобализации, которая подменяет интересы государств интересами мирового сообщества и демонстрирует приоритет последних перед первыми, в действительности «речь должна идти об обеспечении суверенитета государств, который служит первичным основанием для отражения интересов сообщества»[1]. Иными словами, интересы мирового сообщества могут быть обеспечены только на основе принципа суверенного равенства государств. В данных условиях представляется целесообразным абстрагироваться от идеологических предпосылок разрешения вопроса об обязательности компенсации за национализацию имущества, предоставив государствам возможность самостоятельно определять основания и порядок изъятия имущества для общественно значимых целей. Противоположное решение, по нашему мнению, не соответствует принципу суверенного равенства государств. Это, однако, ни в коей мере не умаляет того факта, что в России безвозмездная национализация имущества допускаться не должна. Иное бы противоречило вышеупомянутым нормам Конституции РФ и международных договоров Российской Федерации. Иными словами, Россия, по существу, сама возложила на себя обязанность по выплате компенсации в случае национализации, т.е. речь здесь идет, пользуясь выражением В.Г. Голубцова, сказанным, однако, в несколько ином контексте, о «самоограничениях суверена»[2].

Подводя итог, нужно сказать следующее.

1. Институт национализации является комплексным, содержащим как публично-правовые, так и частноправовые нормы. При проведении национализации «сталкиваются», коллидируют интересы отдельного частного лица-собственника и государства, олицетворяющего интересы общества в целом. Баланс данных интересов невозможно соблюсти без тщательного, как можно более полного урегулирования данного института.

2. Необходимо (в том числе в силу причин, указанных в п. 1) принятие отдельного федерального закона, посвященного институту национализации, в котором следует закрепить основания, критерии правомерности и процедуру осуществления национализации.

3. Среди критериев правомерности национализации в России нужно выделить: 1) недискриминационный характер; 2) осуществление национализации в публичных целях; 3) предоставление должной

---

[1] *Тихомиров Ю.А.* Суверенитет в условиях глобализации // Право и политика. 2006. № 11. С. 37–44.

[2] *Голубцов В.Г.* Указ. соч. С. 70.

компенсации. Первый критерий коррелирует с общими принципами международного частного права, второй – вытекает из сущности правоспособности государства как публично-правового образования. Предоставление должной компенсации же, по нашему мнению, должно основываться на положениях, раскрываемых в Руководстве по режиму для прямых иностранных инвестиций Всемирного банка, которое требует, чтобы компенсация была: а) адекватной; б) эффективной; в) быстрой.

4. Право на осуществление национализации вытекает из принципа суверенного равенства государств, в силу чего государство само определяет основания и порядок (процедуру) национализации. В то же время самоограничение государства в данной сфере (например, Российской Федерации) вполне допустимо.

ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ: РОЛЬ В РАЗВИТИИ КЛАСТЕРНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Алешин А.А., студент факультета права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Рыжов И.Б., студент факультета права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

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

Аннотация

Статья посвящена участию органов государственной власти в деятельности кластеров. Обращается внимание на место и роль органов исполнительной власти в функционировании кластеров, а также их полномочия внутри кластера как организации-координатора кластера. Авторы приходят к выводу, что органы государственной исполнительной власти осуществляют нормативно-правовое регулирование кластерных отношений, а также выполняют организационные и координационные функции.

Ключевые слова: кластерные отношения, субъекты кластерных отношений, координация, органы исполнительной власти, региональное регулирование, организация-координатор

Abstract

The article is devoted to the public authorities' participation in the activities of the clusters. Attention is drawn to the place and role of the RF Executive bodies in the functioning of clusters and their powers within a cluster as co-ordinating organisation. The authors come to the conclusion that the state authorities carry out legal regulation of cluster relationships, and perform organizational and coordination functions.

Keywords: cluster relations, subjects of cluster relations, coordination, executive authorities, regional regulations, the coordinating organization.

В последнее время все большее распространение приобретают кластерные отношения. Российская экономика нуждается в модернизации

на основе высокотехнологического производства. Одним из факторов, способствующих этой модернизации, является кластеризация экономики, что предполагает стимулирование кластерных инициатив и государственную поддержку уже существующих кластеров. Создание территориальных кластеров обеспечивает повышение конкурентоспособности экономики, поэтому развитие кластерных инициатив и поддержка существующих кластеров были обозначены как одно из основных направлений развития экономики в Стратегии инновационного развития Российской Федерации до 2020 года[1].

Отрасли промышленности, на которые ориентированы те или иные кластеры, весьма разнообразны. Так, в Нижегородской области действует индустриальный инновационный кластер в области автомобилестроения и нефтехимии, в Свердловской области – титановый кластер, кластер фармацевтики, биотехнологий и биомедицины в Калужской области, инновационный аэрокосмический кластер в Самарской области, инновационный кластер авиастроения и судостроения Хабаровского края и многие другие. То есть кластеры распространены на довольно обширной территории, включающей Центральный, Дальневосточный, Западно-Сибирский округа.

В ходе правового регулирования функционирования кластеров называется субъектный состав кластерных отношений. Поскольку любой кластер нуждается в государственной поддержке, то роль государства и его органов в реализации целей создаваемых кластерных объединений велика. Кристиан Кетелс, профессор Гарвардского университета ,считает, что роль государства в отношении кластера должна сводиться к снижению барьеров, мешающих эволюции кластера, созданию инфраструктуры для самостоятельного развития кластера, стандартизации, содействию экспорта за пределы региона, стимулированию инвестиций.

Кроме того, государство через уполномоченные органы исполнительной власти распределяет субсидии на развитие территориальных кластеров[2]. Также государство способно устранять так называемые провалы рынка – снижать трансакционные издержки, вследствие этого упрощать взаимодействие между организациями кластера.

На федеральном уровне государство участвует в кластеризации российской экономики, прежде всего через Правительство РФ, которое

---

[1] Распоряжение Правительства РФ от 08 декабря 2011 № 2227-р «О стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 г.» // СЗ РФ. 2012. № 1. Ст. 216.

[2] Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2014 № 1605 «О предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства.

утверждает стратегию инновационного развития, имеющую непосредственное отношение к кластерам. В частности, Стратегия инновационного развития РФ на период до 2020 г. содержит указание на создание в РФ сети территориально-производственных кластеров, реализующих конкурентный потенциал территорий, перечисляются формы участия органов государственной власти в развитии кластеров (содействие институциональному развитию кластеров, развитие механизмов поддержки проектов, направленных на повышение конкурентоспособности предприятий и содействие эффективности их взаимодействия, обеспечение формирования благоприятных условий для развития кластеров). Определяются и сами органы, ответственные за реализацию Стратегии инновационного развития: Минэкономразвития РФ; Минпромторга РФ; Министерство образования и науки РФ; Министерство связи и массовых коммуникаций РФ[1]. Ключевая роль в координации действий федеральных органов исполнительной власти в сфере стимулирования спроса на инновации со стороны реального сектора экономики принадлежит Министерству экономического развития Российской Федерации.

Правительством РФ устанавливается процедура получения субъектом РФ субсидий для реализации мероприятий, предусмотренных программами развития пилотных инновационных территориальных кластеров, определяется формула, по которой высчитывается размер субсидий, дается конкретный перечень кластеров и соответственно субъектов, на территории которых находятся эти кластеры[2].

Кроме того, при так называемом проявлении инициативы «сверху» по поводу создания кластера Правительство РФ может создать кластер, издав соответствующее постановление (например, туристический кластер в Северо-Кавказском федеральном округе, Краснодарском крае и Республике Адыгея) [3]. Можно заметить, что акты Правительства РФ в области поддержки кластеров носят скорее общий характер. Более конкретное регулирование возникает уже на уровне ведомственных актов. Минэкономразвития, например, в целях реализации Постанов-

---

[1] Распоряжение Правительства РФ «О стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 г.».

[2] Постановление Правительства РФ от 6 марта 2013 № 188 «Об утверждении правил распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на реализацию мероприятий, предусмотренных программами развития пилотных инновационных территориальных кластеров» // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1037.

[3] Постановление Правительства РФ от 14 ноября 2010 № 833 «О создании туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе, Краснодарском крае и Республике Адыгея» // СЗ РФ. 2010. № 42. Ст. 5401.

ления Правительства РФ от 06.03. 2013 № 188 утверждает мероприятия, которые будут учитываться при определении размера субсидий на реализацию программ развития пилотных инновационных территориальных кластеров[1].

Помимо этого, Минэкономразвития для более эффективной практической деятельности кластеров утверждает методические рекомендации по осуществлению кластерной политики в РФ. Эти рекомендации не являются обязательными для исполнения, но принимаются во внимание субъектами кластерных отношений, поскольку в них предлагаются меры, направленные на повышение конкурентоспособности предприятий без дополнительного увеличения расходов федерального бюджета[2]. Минпромторг РФ утверждает стратегии отдельных видов промышленности. В частности, Приказ Минпромторга РФ от 23.04.2010 № 319 содержит оценку текущего развития факторов успеха кластера, а также шаги по развитию автомобильных кластеров в России[3]. Кроме того, Министерство промышленности и торговли РФ вправе подписывать соглашения с другими участниками кластерных отношений. Так, в сентябре 2014 г. был подписан меморандум между корпорацией «Ростех», Минпромторг РФ и Правительством Ростовской области в целях сотрудничества по созданию на территории Ростовской области вертолетостроительного кластера.

Таким образом, федеральные органы исполнительной власти участвуют в кластерных отношениях как в рамках нормативно-правового регулирования, так и координационной деятельности.

Не менее значима в развитии кластерных отношений роль органов исполнительной власти субъектов РФ. В каждом территориальном кластере в качестве одного из участников выступает организация-координатор. К ее функциям относится координация деятельности организаций-участников кластера, подготовка необходимых документов, лоббирование интересов кластера на всех уровнях. Организацией

---

[1] Приказ Минэкономразвития РФ от 19 ноября 2014 № 745 «Об утверждении перечня мероприятий, которые будут учитываться при определении размера субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию программ развития пилотных инновационных территориальных кластеров» // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации (утв. Минэкономразвития РФ 26 декабря 2008 № 20615-ак/д19 // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] Приказ Минпромторга РФ от 23 апреля 2010 № 319 «Об утверждении Стратегии развития автомобильной промышленности Российской Федерации на период до 2020 года» // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

координатором в кластере может быть как предприятие (Саровский инновационный кластер – ФГУП «РФЯЦ-ВНИИЭФ»), так и орган исполнительной власти субъекта РФ (в Камском инновационном кластере в Республике Татарстан организация-координатор – министерство экономики Республики Татарстан). В Алтайском крае среди полномочий Главного управления экономики и инвестиций названы: содействие формированию и развитию территориальных кластеров в Алтайском крае, координация деятельности по созданию инновационной инфраструктуры, осуществление мониторинга инновационной деятельности, осуществление комплексной оценки научно-технического и инновационного потенциала в субъекте[1].

Согласно постановлению правительства Нижегородской области от 30.04.2014 № 297 «Об утверждении государственной программы «Развитие промышленности и инноваций Нижегородской области» важным направлением в инновационной политике нижегородского региона является формирование и развитие кластеров. Развитие кластерной политики позволяет усилить на территории области производственную кооперацию и является мощным толчком для оптимизации деятельности определенным отраслям экономики.

В соответствии с Законом Нижегородской области от 21.12.2011 № 190-З «О промышленной политике в Нижегородской области» (далее – Закон о промышленной политике) к полномочиям правительства Нижегородской области отнесено формирование и проведение промышленной политики, принятие нормативных правовых актов в сфере промышленной политики, определение порядка предоставления мер государственной поддержки субъектам промышленной деятельности, заключение соглашений о предоставлении государственной поддержки; определение уполномоченного органа исполнительной власти области в области промышленной политики и др.

Важную роль в развитии кластерных отношений в Нижегородской области играет министерство промышленности и инноваций Нижегородской области, которое осуществляет формирование и проведение региональной промышленной и инновационной политики, государственное управление и регулирование в сфере лесного хозяйства в рамках своих полномочий[2]. Кроме того министерство инвестиционной политики Нижегородской области разрабатывает и участвует

---

[1] Указ губернатора Алтайского края от 28 апреля 2014 № 50 «Об утверждении Положения о Главном управлении экономики и инвестиций Алтайского края» // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Закон Нижегородской области от 21 декабря 2011 № 190-З «О промышленной политике в Нижегородской области» // Нижегородские новости. 2011. № 240.

в реализации программ развития промышленности области, отдельных отраслей или комплекса отраслей промышленности области, промышленных кластеров; координирует существующие кластеры, определяет налоговые льготы для организаций, входящих в кластеры [1]. Заметим, что существование двух региональных министерств, задействованных в реализации кластерной политики (министерство промышленности и инноваций и министерство инвестиционной политики) не совсем оправданно. Думается, что более эффективно было бы совмещение функций составления программ развития кластеров, координации кластеров и предоставления им налоговых и иных льгот в одних руках.

Таким образом, органы государственной исполнительной власти РФ и ее субъектов активно участвуют в развитии кластерных отношений в ходе осуществления нормативно-правового регулирования. При этом на федеральном уровне чаще всего осуществляется наиболее общая правовая регламентация. На региональном – нормативное регулирование дополняется организационными и координационными функциями, когда органы исполнительной власти субъектов РФ разрабатывают стратегии развития кластеров, проводят мониторинг инновационной деятельности, разрабатывают и принимают программы развития кластеров, заключают соглашения и др. При этом государственные органы исполнительной власти сами становятся участниками кластерных отношений, выступая, например, в роли организации-координатора.

К ВОПРОСУ ОБ ИСТОРИИ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА НЕДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТИ БРАКА В РОССИИ

Берзинь О.А., доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного права и уголовного процесса факультета права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Рябинина Е.Н., студентка магистратуры факультета права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Аннотация

Статья посвящена истории зарождения и развития института недействительности брака в России, а также анализу изменений его основных элементов: оснований, порядка и последствий признания брака недействительным.

Ключевые слова: брак, недействительность брака, признание брака недействительным, история развития, Россия

Abstract

The article is devoted to the history the origin and development of the Institute of nullity of marriage in Russia, as well as the analysis of changes in its basic elements: the grounds, the order and the consequences of annulment of the marriage.

Keywords: marriage, nullity of marriage, annulment of marriage, the history of development, Russia

[1] Программа развития инновационного территориального кластера. Саровский инновационный кластер. 2012. С. 51.

История развития семейного права берет свое начало с древнейших времен. До принятия христианства на Руси брачные отношения регулировались обычаями, которые, как отмечает М.В. Антакольская, рознились в зависимости от принадлежности людей к тому или иному славянскому племени[1].

В процессе принятия христианства происходила активная рецепция византийского семейного права, которое было основано на церковных представлениях о браке. В России активное распространение получили нормы Номоканона – свода норм византийского законодательства о семье и браке, который в последующем путем дополнения постановлениями русских князей стал называться Кормчей книгой. Стоит отметить, что, несмотря на активные попытки Петра I придать светский характер семейному законодательству, вплоть до Октябрьской революции 1917 г. нормы канонического права в той или иной степени продолжали регулировать семейные отношения.

Несмотря на то что долгое время институт недействительности брака в России вообще не упоминался, уже со времен Номоканона устанавливались определенные условия, наличие или отсутствие которых было необходимо для вступления в брак. К таким условиям относились необходимость достижения брачного возраста – для жениха 15 лет, для невесты 13 лет; отсутствие кровного или духовного родства (образованное в результате крещения); отсутствие другого нерасторгнутого брака[2]. Запрещались браки престарелых лиц, однако конкретный возрастной предел не оговаривался. Необходимым было добровольное согласие вступающих в брак, однако, как свидетельствует история, на данное условие в меньшей степени, чем на другие обращалось внимание[3].

В последующем в Своде законов Российской империи были отражены многие из указанных нами выше условий вступления в брак, а также, наконец, устанавливался институт недействительности брака.

В отделении первом главы первой раздела первого закона «О правах и обязанностях семейных» XIX в. (Свод законов гражданских. Том X Свода законов Российской империи), которое называется «О вступлении в брак» перечислены условия, при соблюдении которых два лица противоположного пола могут вступить в брак.

---

1 *Антакольская М.В.* Семейное право: Учебник. М.: Юристъ, 2002. С. 47.

2 *Сапрыкин Н.В.* Недействительность брака: некоторые проблемы теории и практики // Российский судья. № 7. С. 25.

3 *Антакольская М.В.* Указ. соч. С. 48.

В отделении четвертом главы первой раздела первого закона «О правах и обязанностях семейных» XIX в. (Свод законов гражданских. Том X Свода законов Российской империи), которое называется «О признании браков недействительными, и о прекращении и расторжении браков» приводится перечень оснований для признания брака недействительным.

Сравнительный анализ двух указанных отделений позволяет сделать вывод о том, что основанием признания брака недействительным являлось нарушение условий вступления в брак, установленных законом.

Так, в ст. 37 закона «О правах и обязанностях семейных» XIX в. (Свод законов гражданских. Том X Свода законов Российской империи) четко определялись следующие основания для признания брака недействительным:

1. Заключение брака посредством применения насилия, а также лицами, оба или одно из которых, имеет психическое расстройство.

Одним из основополагающих условий для вступления в брак являлось добровольное согласие обеих сторон (ст. 12 закона «О правах и обязанностях семейных» XIX в.). Для того чтобы это условие было соблюдено, будущие супруги должны были быть в состоянии руководить своими действиями, осознавать последствия их совершения, то есть иметь «здоровое состояние умственных способностей, не исключающее возможности изъявить свободную волю»[1], а также не подвергаться различного рода принуждению.

Однако в качестве основания признания брака недействительным указывалось лишь заключение брака «по насилию»[2]. Хотя повлиять на желание лица вступить в брак можно и путем иного рода принуждения – обмана, введения в заблуждение. Однако закон данный факт не учитывал. Возможно, это было связано со сложностью доказывания такого характера принуждения, ведь оно, по мнению К.П. Победоносцева, и мы с ним согласны, по большей части носит нравственный характер и не сопровождается материальными признаками[3], тогда как насилие может носить более явный характер. Именно поэтому дела о признании брака недействительным, по общему правилу рассматривались в церковных судах, а суждение о наличии при заключении брака насилия – гражданскому[4], так как могло носить угрозу жизни и здоровью человека.

---

[1] *Победоносцев К.П.* Курс гражданского права. Часть вторая. Права семейственные, наследственные и завещательные. М., 2002.

[2] О правах и обязанностях семейных // СЗ РИ. СПб., 1900. Т. X. Свод законов гражданских. Разд. 1.

[3] *Победоносцев К.П.* Указ. соч.

[4] *Победоносцев К.П.* Указ. соч.

2. Заключение брака лицами, находящимися в близком и (или) духовном родстве или свойстве, степени которых устанавливались нормами канонического права, что наглядно демонстрирует влияние церковных актов на регулирование института недействительности брака.

Синодом запрещались браки восходящих, нисходящих, боковых родственников изначально до 8-й степени, а позднее до 4-й степени родства включительно[1]. До 4-й степени родства запрещалось заключать браки и между свойственниками – лицами, чья связь основана на заключении брака их родственниками[2].

Запрещались также браки между лицами, состоящими в духовном родстве – восприемниками и крестниками[3]. В то же время закон не содержал положений о запрете браков между усыновителями и усыновленными, то есть между лицами, состоящими в так называемом гражданском родстве[4].

3. Вступление в брак лица, состоящего в другом нерасторгнутом браке.

Для того чтобы минимизировать возможность заключения брака без расторжения предыдущего законодатель предусматривал обязанность священника поставить в видах на жительство обоих супругов отметку о том с кем, когда и в какой церкви произошло заключение брака (ст. 22 закона «О правах и обязанностях семейных» XIX в.).

4. Вступление в брак лиц, которым судом было запрещено это делать. На всегдашнее безбрачие осуждались, например: лицо, вступившие в брак, не расторгнув при этом предыдущий (ст. 40 закона «О правах и обязанностях семейных» XIX в.); лицо, оставившее своего супруга и скрывающееся в безвестности более 5 лет (ст. 41 закона «О правах и обязанностях семейных» XIX в.); лицо, совершившее прелюбодеяние, которое стало причиной расторжения брака[5].

В данном случае имело место законодательное закрепление возможности ограничения брачной правоспособности граждан.

5. Недостижение брачного возраста, который с 1830 г. был повышен – у мужчин до 18 лет, у женщин – до 16[6], а также заключение брака с лицами, старше 80 лет и заключение четвертого брака.

Для природных жителей Закавказья законом «О правах и обязанностях семейных» XIX в. устанавливалось исключение из общего

---

1 *Владимирский-Буданов М.В.* Обзор истории русского права. М., 2005. С. 442.

2 *Загоровский А.И.* Курс Семейного права. Одесса, 1909. С. 22 .

3 *Мейер Д.И.* Русское гражданское право. М., 2003.

4 Там же.

5 Там же.

6 *Загоровский А.И.* Указ. соч. С. 10.

правила о брачном возрасте. Там разрешалось вступать в браки по достижению мужчиной – 15 лет, женщиной – 13 лет.

Допускалось также с согласия епархиального архиерея вступать в брак, когда до достижения брачного возраста осталось не более полугода[1].

Следует отметить, что ранее ни церковными правилами, ни светскими законами не был установлен конкретный верхний возрастной предел для лиц, вступающих в брак. Однако, как отмечает А.И. Загоровский[2], распространение практики заключения браков престарелыми лицами обозначило перед законодателем необходимость зафиксировать конкретный возраст, по достижению которого вступать в брак запрещалось. По нашему мнению, это обуславливалось необходимостью защиты имущественных интересов как самого престарелого лица, вступающего в брак, так и его наследников, а также распространенным в императорской России представлением о том, что основной целью семьи является продолжение рода, что сложно реализовать, будучи в преклонном возрасте.

Однако, несмотря на четкую правовую регламентацию вопроса достижения брачного возраста будущими супругами, М.В. Владимирский-Буданов указывает на отсутствие повсеместного соблюдения данного условия[3].

6. Вступление в брак монашествующих, а также посвященных в иерейский и дьяконский сан лиц на время пребывания в сане. При пострижении в монашество лицо давало обет целомудрия, что несовместимо со вступлением в брак[4].

7. Вступление в брак православных лиц с нехристианами.

Таким образом, Свод законов гражданских содержал семь конкретных оснований недействительности брака, которые представляли собой нарушенные условия для его заключения. Однако, как верно замечает А.И. Загоровский, Свод законов гражданских содержал два вида условий вступления в брак: влекущие его недействительность (рассмотрены нами в качестве оснований недействительности брака) и не влекущие[5].

Ко второй группе условий относились, например, необходимость получения согласия родителей, опекунов, военного начальства

---

1 О правах и обязанностях семейных // СЗ РИ. СПб., 1900. Т. X. Свод законов гражданских. Разд. 1.

2 *Загоровский А.И.* Курс Указ. соч. С. 11.

3 *Владимирский-Буданов М.В.* Указ. соч. С. 429.

4 *Мейер Д.И.* Указ. соч.

5 *Загоровский А.И.* Указ. соч. С. 7.

брачующихся. Но данные условия не влекли недействительность брака, а, следовательно, выходят за рамки исследуемой нами темы.

Возвращаясь к правовому регулированию института недействительности брака в Российской империи, следует упомянуть о правовых последствиях признания брака недействительным. Их условно можно разделить на общие и специальные.

Общие последствия являлись следствием любого недействительного брака. К ним можно отнести запрет на дальнейшее сожительство и возможность в последующем вступить в новый брак.

Специальные последствия наступали лишь в установленных законом случаях, рассмотрим некоторые из них.

В ситуации, когда устанавливалось, что лица, вступающие в брак, знали о наличии препятствий для этого, то они подвергались церковному покаянию или в некоторых случаях даже наказанию. Например, вступление в новый брак без расторжения предыдущего каралось «лишением всех особенных, лично и по состоянию присвоенных прав и преимуществ и отдачей в исправительные арестантские отделения»[1]. Кроме того, в последующем такие лица не имели права заключать новый брак, получив тем самым еще одно наказание в виде «всегдашнего безбрачия»[2].

Наказанию в виде заключения в тюрьму от четырех месяцев до одного года и четырех месяцев[3] подвергались также близкие родственники, вступившие в брак с нарушением условий о допустимых степенях родства между супругами.

В то же время не являлось абсолютным основанием к признанию брака недействительным недостижение брачного возраста, а также отсутствие у супруга православной веры.

В первом случае брак мог быть продолжен церковью после достижения лицами установленного законом брачного возраста. Во втором случае если в последующем супруг принимал православие, брак в особом порядке по постановлению церковного начальства мог быть признан действительным[4].

---

1 Уложение о наказаниях уголовных и исправительных // СЗ РИ. СПб., 1885. Т. XV. Разд. 11.

2 О правах и обязанностях семейных // СЗ РИ. СПб., 1900. Т. X. Свод законов гражданских. Разд. 1.

3 Уложение о наказаниях уголовных и исправительных // СЗ РИ. СПб., 1885. Т. XV. Разд. 11.

4 О правах и обязанностях семейных // СЗ РИ. СПб., 1900. Т. X. Свод законов гражданских. Разд. 1.

Включение вышеуказанных положений в закон «О правах и обязанностях семейных» XIX в., по нашему мнению, свидетельствует о понимании законодателем отсутствия необходимости признавать брак недействительны в случае, когда уже после процедуры заключения такого брака были ликвидированы имеющееся препятствие для законного его продолжения.

Признаком дореволюционного семейного законодательства в целом и норм о признании брака недействительным, в частности, является сочетание светских и церковных начал при регулировании брачно-семейных отношений. Для того чтобы привести в действие механизм признания брака недействительным, необходимо было обратиться не только к Своду законов гражданских, но и к многочисленным церковным указам, что естественным образом усложняло процедуру правоприменения.

Однако само наличие института недействительности брака, понимание его отличия от института прекращения брака в законодательстве дореволюционной России свидетельствует о достаточно высоком уровне юридической техники, а также об осознании обществом необходимости соблюдения условий вступления в брак, нарушение которых негативно сказывалось на институте семьи.

Новый этап развития семейного законодательства начался в 1917 г. Именно этот год был ознаменован не только Великой Октябрьской социалистической революцией, но и принятием двух декретов, которые коренным образом изменили правовое регулирование брачно-семейных отношений. Декрет ВЦИК и СНК «О гражданском браке, о детях и о ведении книг актов состояния» от 18 декабря 1917 г. (далее – Декрет от 18 декабря 1917 г.) установил, что отныне браки заключаются исключительно в государственных органах, то есть, как указывает И.В. Авхадеев, была проведена секуляризация брака[1].

Условия вступления в брак, нарушение которых, исходя из Декрета от 18 декабря 1917 г., являлось основанием для признания брака недействительным, сводились к следующим: добровольность вступления в брак, достижение брачного возраста (по общему правилу для мужчин – 18 лет, для женщин – 16 лет); отсутствие прямого родства, а также запрещались браки между полнородными и неполнородными братьями и сестрами, между внебрачным ребенком и его потомством, с одной стороны, и его отцом и его родственниками, с другой; отсутствие другого нерасторгнутого брака; отсутствие у будущих супругов

[1] *Авхадеев И.В.* Историография развития института недействительности брака в России: теория, кодификация, практика // Труды СГА. 2009. № 8.

психических заболеваний. Как видно, по сравнению с дореволюционным законодательством количество оснований для признания брака недействительным значительно сузилось, однако за сокрытие информации о наличии препятствий для вступления в брак устанавливается уголовная ответственность.

Декрет ВЦИК и СНК «О расторжении брака» от 16 декабря 1917 г. передал дела о признании браков недействительными в компетенцию гражданского суда.

В последующем нормы вышеуказанных декретов были конкретизированы в Кодексе законов РСФСР об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве (далее – Кодекс законов РСФСР от 16 сентября 1918 г.), принятом 16 сентября 1918 г. Это был первый российский кодифицированный акт советского периода, регулирующий брачно-семейные отношения.

Относительно рассматриваемой нами темы следует отметить, что Кодекс законов РСФСР от 16 сентября 1918 г. определял круг лиц, которые имеют право возбуждать дела о признании брака недействительным. К ним относились супруги, представители государственной власти, а также лица, интересы которых могли быть нарушены таким браком.

Кроме того, устанавливалось, что брак признается недействительным со времени его совершения. В дальнейшем после признания брака недействительным граждане могли беспрепятственно заключать новые браки, в отличие от ранее действовавших в Своде законов гражданских ограничений.

Необходимо упомянуть, что брак, заключенный до достижения супругами или хотя бы одним из них брачного возраста признавался действительным после наступления 18 и 16 лет у мужчины и женщины соответственно, а также в случае беременности жены или рождения детей.

Кодекс законов РСФСР от 16 сентября 1918 г. в большей степени был приближен к современному семейному законодательству, однако не в полной мере определял такие важные аспекты, как, например, последствия признания брака недействительным.

Постановлением ВЦИК от 19 ноября 1926 г. был введен в действие Кодекс законов о браке, семье и опеке. Новшеством данного акта было законодательное признание фактического брака, который в последующем на практике приравнивался к зарегистрированному[1].

В новом кодексе, как и в предыдущем, приводился перечень условий, соблюдение которых было необходимо для будущих супругов. Однако в отличие от ранее действовавшего закона брачный возраст теперь

[1] *Антакольская М.В.* Указ соч. С. 69.

для всех устанавливался единый – 18 лет. Также на вступающих в брак налагалась обязанность сообщить друг другу о «состоянии своего здоровья, в частности в отношении венерических, душевных и туберкулезных заболеваний»[1].

Институт недействительности брака в Кодексе законов о браке, семье и опеке вообще не упоминался, поэтому ученые, в частности И.В. Авхадеев[2], О.В. Фетисова[3], полагают, что нарушение условий вступления в брак могло являться основанием для оспаривания в судебном порядке (ст. 116 Кодекса законов о браке, семье и опеке) факта регистрации брака.

Таким образом, если Кодекс законов РСФСР от 16 сентября 1918 г. можно, по нашему мнению, считать прогрессивным шагом в развитии института недействительности брака, то принятие Кодекса законов о браке, семье и опеке обесценило сделанные ранее достижения законодателя.

Со времен Октябрьской революции и до сороковых годов двадцатого века семейные отношения регулировались законодательством республик, входящих в состав СССР. В последующем общесоюзными органами также стали издаваться правовые акты, затрагивающие регламентацию брачно-семейных отношений.

Так, Указом Президиума Верховного Совета СССР от 8 июля 1944 г. «Об увеличении государственной помощи беременным женщинам, многодетным и одиноким матерям, усилении охраны материнства и детства, об установлении почетного звания «Мать-героиня» и учреждения ордена «Материнская слава» и медали «Медаль материнства» было установлено, что только зарегистрированный брак порождает семейные права и обязанности супругов.

Еще чуть позже, 16 сентября 1949 г., Постановлением № 12/8/У «О судебной практике по делам о расторжении брака» Пленум Верховного суда СССР возвратил в Россию и другие союзные республики институт недействительности брака[4]. Кроме того, впервые вводилось понятие «брака, заключенного фиктивно, то есть без намерения установить между сторонами права и обязанности супругов»[5]. Заключение фиктив-

---

1 Постановление ВЦИК от 19 ноября 1926 г. «О введении в действие Кодекса законов о браке, семье и опеке» // СУ РСФСР. 1926. № 82. Ст. 612.

2 *Авхадеев И.В.* Указ. соч.

3 *Фетисова О.В.* Соотношение понятий недействительный брак и несостоявшийся брак // Современное право. 2009. № 10. С. 99.

4 *Авхадеев И.В.* Указ. соч.

5 *Каменецкая М.С.* Признаки фиктивного брака // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 9.

ного брака также являлось безусловным основанием для признания его недействительным.

Верховный суд СССР, будучи судебным органом, позволил себе разрешить вопрос о недействительности брака постольку, поскольку это было обусловлено практической необходимостью, а на законодательном уровне никаких действий не предпринималось.

Только 27 июня 1968 г., спустя почти 20 лет с момента принятия вышеуказанного Постановления Пленума Верховного Суда СССР, законом СССР № 2834-VII были утверждены Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о браке и семье, которые заключали в себе общие положения о недействительности брака, заключенного с нарушением установленных законом требований. В последующем более подробно данные положения были определены в Кодексе о браке и семье РСФСР от 30 июля 1969 г. (далее – КоБС РСФСР).

По нашему мнению, КоБС РСФСР оказал значительное влияние на развитие всего семейного законодательства, в том числе более широко и подробно определил нормы о недействительности брака, многие из которых были заимствованы в современный Семейный кодекс РФ (далее – СК РФ).

Безусловной новеллой последнего российского семейного кодекса советского периода можно считать закрепление на законодательном уровне понятия фиктивного брака как основания для признания его недействительным. В ст. 43 КоБСа РСФСР под фиктивным браком понимался брак, заключенный без намерения создать семью. Также же в законе было указано, что если в последующем граждане фактически создали семью, такой брак не может быть признан недействительным.

Кроме того, КоБС РСФСР также наделил суд правом, в случае если один из супругов скрыл от другого, что состоит в браке, взыскать с него средства на содержание обманутого лица, а также применить к имуществу, нажитому в период недействительного брака положения об общей совместной собственности. С помощью этих норм проявлялась защита прав добросовестных супругов, которые получили одноименное название и закрепление в действующем на данный момент СК РФ.

Анализируя историю развития института недействительности брака можно сказать, что в каждом последующем этапе развития семейного законодательства России происходила своеобразная рецепция норм, которые были разработаны в предшествующую эпоху. Нормы Российской империи, сочетавшие в себе светские и церковные начала сменились постреволюционным советским законодательством, разработки которого в большей степени отражены в Семейном кодексе

современной России. Несмотря на то что недействительность брака как правовая категория то появлялась, то исчезала в семейных кодексах РСФСР, были разработаны основные положения, позволяющие привести этот институт в жизнь, заставить его заработать. Были определены основания, порядок, последствия признания брака недействительным, одним словом, все то, что с некоторой доработкой активно функционирует и по сей день.

ВИДЫ НЕФИНАНСОВОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ КЛАСТЕРОВ В РФ

Брунеллер Ф.А., студент бакалавриата факультета права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

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

Аннотация

Статья посвящена анализу видов нефинансовой государственной поддержки кластеров в Российской Федерации. Слабая регламентация данной сферы и возникающие на практике противоречия позволяют судить о наличии ряда проблем, требующих незамедлительного решения.

Ключевые слова: кластер, государственная поддержка, нефинансовая поддержка

Abstract

The article is devoted to the types of non-financial state support of clusters in the Russian Federation. Weak regulation of this sector and contradictions, which emergence in practice gives evidence of a number of problems that require immediate solution.

Keywords: cluster, state suppport, non-financial support

С переходом экономики нашего государства к рыночной модели начался процесс обновления существовавших экономических и регулирующих их правовых институтов, а также создания и развития новых, уже успевших себя зарекомендовать в иностранных государствах и представляющихся перспективными для нашей страны. Одним из таких экономических институтов является кластер. Однозначного определения данного понятия законодателем не выработано, но одним из наиболее оптимальных представляется следующее: кластер – это форма кооперативного взаимодействия организаций, связанных отношениями в определенной сфере вследствие функциональной зависимости, дополняющих друг друга и усиливающих конкурентные преимущества отдельных компаний и кластера в целом.

Львиную долю поддержки экономики, несмотря на ее рыночную основу, оказывает государство. Это обусловлено тем, что

функционирование кластеров не только приносит прибыль конкретным предпринимателям, но и способствует инновационному и социально-экономическому развитию отдельных регионов, а также развитию экономики всей Российской Федерации. Одной из наиболее существенных форм такой поддержки является финансовая. Между тем существуют и другие ее формы. Анализ мер государственной поддержки позволяет выделить существующие проблемы в данной сфере.

На сегодня нет модельного закона о государственной поддержке коммерческих и некоммерческих организаций. Отдельные вопросы государственной поддержки в конкретных областях регламентируются специальными нормативно-правовыми актами[1]. Доктринальные определения различны. Одни исследователи называют государственной поддержкой «систему мер финансового, экономического и управленческого воздействия, обеспечивающую эффективное функционирование сельского хозяйства»[2]. Другие определяют ее как «сознательное создание экономических и правовых условий, стимулов для развития бизнеса, а также вложение в него материальных и финансовых ресурсов на льготных условиях»[3]. Все же анализ существующих определений показывает, что государственная поддержка рассматривается как совокупность мер, принимаемых органами государственной власти РФ, в целях создания необходимых правовых, экономических и организационных условий, а также стимулов для тех отраслей и организаций, на которые она направлена.

Вопросы государственной поддержки регламентируются в большом количестве актов как федерального, так и регионального уровня[4].

---

[1] Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» // «Российская газета», 1996, № 167; Федеральный закон от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» // Российская газета, 1995, № 127, ст. 16.2.

[2] *Котова Л.Г.* Государственная поддержка агропромышленного комплекса необходима // Российское предпринимательство. 2008. № 6 Вып. 2 (113). С. 73–77.

[3] *Шамхалов Ф.А.* О государственной поддержке предпринимательства в России // URL: http://vasilievaa.narod.ru/ptpu/18_2_98.htm (дата обращения: 10.05.2015).

[4] Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // Российская газета. 2007. № 164, ст. 18, ст. 19, ст. 20; Постановление Правительства РФ от 14 июля 2012 г. № 717 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 – 2020 годы» // СЗ РФ. 2012. №32. Ст. 4549; Постановление от 31 июля 2013 г. № 504 «Об утверждении концепции инновационного развития Нижегородской области до 2020 года» // URL: http://minprom.government-nnov.ru/?id=34575 (дата обращения: 10.05.2015).

Кроме финансовой поддержки данные акты регулируют такие виды государственной поддержки, как:

- принятие законов и других нормативно-правовых актах в регулируемой области. Например, в кинематографии (ст. 6 Федерального закона № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации»);
- имущественная в форме «передачи во владение и/или пользование государственного или муниципального имущества, в том числе земельных участков, зданий, строений, сооружений, нежилых помещений, оборудования, машин, механизмов, установок, транспортных средств, инвентаря, инструментов, на возмездной основе, безвозмездной основе или на льготных условиях» (ст. 18 Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства»);
- информационная в форме создания федеральных, региональных и муниципальных информационных систем, официальных сайтов информационной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в сети Интернет и информационно-телекоммуникационных сетей и обеспечения их функционирования. (ст. 19 ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства»; ст. 16.2 ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»);
- консультационная – в форме создания организаций, образующих инфраструктуру поддержки и оказывающих консультационные услуги субъектам, на которые направлена господдержка (в данном случае субъектам малого и среднего предпринимательства) и обеспечения деятельности таких организаций; компенсации затрат, произведенных и документально подтвержденных субъектами, на оплату консультационных услуг (ст. 20 ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства»; ст. 16.2 ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»);
- предоставления льгот по уплате налогов, сборов, таможенных платежей (ст. 16.2 ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»);
- предоставления образовательных услуг (ст. 16.2 ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»).

Конкретно о государственной поддержке кластеров речь идет в ряде подзаконных нормативно-правовых актов. В распоряжении Правительства РФ «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» отмечается, что для создания эффективной национальной инновационной системы необходима поддержка (в том числе финансовая, административная

и инфраструктурная) формирования высокотехнологичных кластеров, продвижения продукции этих кластеров на внутреннем и мировых рынках. Тем не менее сама концепция не содержит расшифровки того, что является административной и инфраструктурой поддержками.

В «Методических рекомендациях по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации» содержатся положения о предоставлении некоторых видов государственной поддержки кластерам[1]. В п. 4.2 отмечены и объяснены следующие виды государственной поддержки:

- методическая. К ней относится разработка материалов, которые связаны с общими подходами к стратегическому планированию кластерного развития, организационному развитию отдельных видов кластеров (дискретных, инновационных, транспортно-логических и т. д.);
- образовательная. Эта поддержка заключается в реализации специальных образовательных программ, связанных с разработкой и реализацией кластерной политики на региональном и муниципальных уровнях. В рамках этой поддержки осуществляется создание системы передачи знаний и навыков для обучения экспертов и специалистов в области кластерной политики;
- информационная. Она состоит в продвижении бренда различных кластеров с целью привлечь иностранные инвестиции, содействовать экспорту товаров и услуг, которые производятся на территории кластера, а также развивать внутренний и въездной туризм;
- содействие формированию механизмов мониторинга, выявления и распространения наилучшей практики в области реализации кластерной политики и развития кластеров.

Также в Федеральном законе «О промышленной политике в Российской Федерации»[2] содержатся положения, касающиеся государственной поддержки промышленных кластеров. Помимо финансовой, регулируемой ст. 10, закон предусматривает такие виды поддержки, как:

- поддержка научно-технической деятельности и инновационной деятельности при осуществлении промышленной политики (ст. 12). К ней относится, например, размещение в рамках государственного

---

[1] Методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации (утв. Минэкономразвития РФ 26.12.2008 № 20615-ак/д19, подписаны заместителем министра экономического развития Российской Федерации А.Н. Клепачем от 26.12.2008 г. № 20636-АК/Д19) // URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/innovations/development/doc1248781537747 (дата обращения: 10.5.2015).

[2] Федеральный закон от 31 декабря 2014 года № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» // Российская газета. 2015. № 1.

оборонного заказа заданий на выполнение технологических работ, научно-исследовательских работ, опытно-конструкторских работ; стимулирования спроса на инновационную продукцию; создания условий для координации деятельности субъектов в сфере промышленности при осуществлении научной, научно-технической и инновационной деятельности и для кооперации между субъектами указанных видов деятельности;

- информационно-консультационная поддержка субъектов деятельности в сфере промышленности (ст. 13). Она осуществляется в виде создания государственной информационной системы промышленности и обеспечения ее функционирования. Такая система (ст. 14) создается для автоматизации процессов сбора, обработки необходимой для реализации промышленной политики информации. Также данный вид поддержки может осуществляться в виде: организации проведения выставок, ярмарок, конференций или содействия в их проведении; размещения информационно-рекламных материалов или содействия в их размещении и т. п.;
- поддержка в сфере развития кадрового потенциала (ст. 15). Такая поддержка осуществляется в виде поддержки осуществляющих образовательную деятельность по программам для работников в сфере промышленности организаций, посредством предоставления финансовой, информационной и консультационной поддержки; предоставления учебно-методического и научно-педагогического обеспечения и т. п.;
- поддержка в области внешнеэкономической деятельности (ст. 17). Она выражается в виде: содействия в продвижении на рынки иностранных государств промышленной продукции, произведенной на территории Российской Федерации; предоставления в том числе имущественной поддержки субъектам промышленности, которые осуществляют экспорт промышленной продукции и т. п.

Видим, что государственная поддержка кластеров имеет ряд общих черт с поддержкой общественных организаций, субъектов предпринимательства, кинематографии, правда, с учетом экономической сущности деятельности данных субъектов государственной поддержки. Как и субъектам любой деятельности, кластерам нужно качественное информационное обеспечение, которое может выражаться как в предоставлении информации необходимой для функционирования и развития самим кластерам, так и распространению информации о кластерах среди потенциальных партнеров, готовых инвестировать в развитие кластеров, приобретать произведенные ими товары и услуги.

Трудно говорить о целенаправленном развитии кластеров без наличия общей стратегии или концепции их развития, выработка которых может считаться реализацией такого вида государственной поддержки как методическая. Кадровая поддержка кластеров связана

с образовательной поддержкой. Создание программ обучения специалистов в области кластеров является необходимым условием их развития.

Совершенствование механизмов мониторинга относится к обеспечению качественного контроля за реализацией кластерной политики. Без специальных групп, а еще лучше централизованной (вокруг, например, Министерства экономического развития) структуры, занимающейся всеми вопросами обеспечения и контроля за реализацией кластерной политикой, осуществлять данный вид государственной поддержки невозможно.

Итак, существует множество видов нефинансовой государственной поддержки кластеров, каждый из которых способствует значительному повышению их эффективности, но из-за слабой правовой регламентации говорить о централизованном и последовательном развитии данной сферы сложно. Начатый в Федеральном законе «О промышленной политике в Российской Федерации» процесс законодательного закрепления этих видов следует распространить и на иные области экономики, в рамках которых функционируют кластеры, т. е. включить в нормативно-правовые акты, регулирующие эти сферы соответствующие положения о видах и особенностях нефинансовой государственной поддержки кластеров.

КЛАСТЕРЫ: К ПРОБЛЕМЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Владимиров А.В., студент бакалавриата факультета права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

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

Аннотация

Статья посвящена проблеме закрепления понятия «кластер» в системе законодательства Российской Федерации. Обращается внимание на отсутствие единого подхода к нормативному закреплению понятия «кластер». Авторы приходят к выводу, что сегодня в системе законодательства Российской Федерации не отражено оптимального определения понятия «кластер».

Ключевые слова: кластер, определение, признаки, субъектный состав

Abstract

The article is concerned with the problem of providing a legislative framework for the cluster definition. The attention is directed to deficiency of the unified approach to providing a legislative framework for the cluster definition. The author comes to the conclusion according to which nowadays there is no the optimal legislative recognition of the cluster definition.

Такие термины, как кластер, кластерная политика, кластеризация экономики, все чаще употребляются в средствах массовой информации, где кластеры называют основой новой индустриализации. Сегодня на территории Российской Федерации созданы кластеры различных видов. Между тем отсутствует единство в нормативном закреплении понятия кластер, которое встречается в целом ряде федеральных и региональных законов и подзаконных актов.

Наиболее общее понятие содержится в п. 3 ст. 2 Федерального закона от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», где под кластером предлагается понимать «совокупность особых экономических зон одного типа или нескольких типов, которая определяется Правительством Российской Федерации, и управление которой осуществляется одной управляющей компанией»[1]. Аналогичное понимание кластера содержится в Постановлении Правительства РФ от 14.10.2010 № 833 «О создании туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе, Краснодарском крае и Республике Адыгея»[2].

Между тем кластер как совокупность экономических зон не находит достаточного распространения в нормативно-правовых актах. Чаще о кластере говорится как о совокупности организационно-структурированных субъектов кластера или форм их взаимодействия. При этом субъектный состав кластера в разных случаях формулируется неодинаково. Интерес представляют законодательные дефиниции, отражающие какую-либо качественную характеристику, например территориального, производственного и инновационного кластера.

Пункт 2 раздела I проекта приказа Минэкономразвития России «Об утверждении требований к центрам кластерного развития, осуществляющим поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства» по состоянию на 07.11.2014 определяет территориальный кластер как совокупность производственных предприятий, предприятий-поставщиков оборудования, комплектующих, производственных и сервисных услуг, научных и образовательных организаций, которые связаны отношениями территориальной близости и кооперационными отношениями в сфере производства товаров и услуг[3]. Очерчен круг

---

[1] Федеральный закон от 22 июля 2005 № 116-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3127.

[2] Постановление Правительства РФ от 14 октября 2010 № 833 «О создании туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе, Краснодарском крае и Республике Адыгея» (ред. от 26.09.2012) // СЗ РФ. 2010. № 42. Ст. 5401.

[3] Проект Приказа Минэкономразвития России «Об утверждении требований к цен-

субъектов: производственные предприятия, предприятия поставщики, а также научные и образовательные организации. Называются и обязательные характеристики: территориальная близость субъектов территориального кластера и кооперационные отношения, которые возникают в сфере производства.

Сходный признак локализованности на определенной территории субъектов кластера можно встретить и в пункте 6 раздела I приказа Минрегиона РФ от 27.02.2007 № 14, где рассматривается производственный кластер: «сеть поставщиков и потребителей, связанная цепочкой формирования добавленной стоимости и локализованная на определенной территории»[1]. В то же время такой признак, как кооперационные отношения, которые возникают в сфере производства, не тождествен цепочке формирования добавленной стоимости. Кооперационные отношения – это прежде всего отношения определенного круга лиц в виде сотрудничества по достижению общей цели, и совершенно необязательно, чтобы это сотрудничество было связано с цепочкой добавленной стоимости. Что касается субъектов производственного кластера, то они сформулированы нетипично для правовой дефиниции кластера: поставщики и потребители. Эти термины несут чисто функциональную нагрузку, а не видовую и функциональную, что мы встретим во всех остальных определениях.

В законодательстве есть определение инновационного технологического кластера. Пункт 12 ст. 9 «Модельного закона об инновационной деятельности» определяет его как «договорную форму кооперации научных центров, образовательных комплексов (университетов), малых инновационных компаний и промышленных предприятий, расположенных на прилегающих территориях, которая организуется с целью обеспечения технологических коридоров для продвижения результатов научных исследований и разработок и распространения инноваций»[2].

трам кластерного развития, осуществляющим поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства» (по состоянию на 07.11.2014) (подготовлен Минэкономразвития России) [Электронный ресурс]: URL: http://regulation.gov.ru/.

[1] Приказ Минрегиона РФ от 27 февраля 2007 № 14 «Об утверждении Требований к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] «Модельный закон об инновационной деятельности» (Принят в г. Санкт-Петербурге 16 декабря 2006 Постановлением 27-16 на 27-ом пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ)// Информационный бюллетень. Межпарламентская ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2007. № 39 (часть 2). С. 371–427.

Территориальная близость понимается здесь как расположение субъектов кластера на прилегающих территориях, а кооперационные отношения – как договорная кооперация: такие кластеры должны создаваться на основании договора как корпоративное юридическое лицо. Это одна из немногих дефиниций, где формулируется цель кластера. Субъектный состав кластера включает инновационное звено (научный центр, образовательный комплекс, малая инновационная компания) и промышленное предприятие.

В определениях кластера может отражаться уникальность субъектного состава кластера, функционирующего в той или иной отрасли. Например, п. 13 ст. 3 Федерального закона от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (вступил в силу 30.06.2015) промышленным кластером называется совокупность субъектов деятельности в сфере промышленности, связанных отношениями в указанной сфере вследствие территориальной близости и функциональной зависимости и размещенных на территории одного субъекта Российской Федерации или на территориях нескольких субъектов Российской Федерации[1]. Субъектами промышленного кластера, таким образом, являются участники деятельности в сфере промышленности, которая осуществляется в рамках территориальной близости и функциональной зависимости. Причем территориальная близость понимается как размещение субъектов кластера на территории одного или нескольких субъектов РФ, в то же время законодатель не расшифровывает, что следует понимать под функциональной зависимостью. Кроме того, согласно п. 3 этой статьи под субъектами деятельности в сфере промышленности понимаются юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность в сфере промышленности на территории Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации. Таким образом, законодатель определяет субъектный состав промышленного кластера с позиции и функциональной и видовой наполненности (они должны заниматься промышленностью и иметь статус юридического лица или индивидуального предпринимателя). Интересно, что п. 6 ст. 2 Закона Нижегородской области от 21.12.2011 № 190-З «О промышленной политике в Нижегородской области» также нормативно закрепляет понятие промышленный кластер: промышленный кластер – группа организаций, связанных отношениями территориальной близости и функциональной зависимости для эф-

[1] Федеральный закон от 31 декабря 2014 № 488-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О промышленной политике в Российской Федерации»// СР РФ. 2015. № 1 (часть I). Ст. 41.

фективного создания и реализации продукта, усиливающего их конкурентные преимущества[1]. Данная дефиниция в отличие от аналогичного определения, закрепленного федеральным законом, более четко формулирует цели промышленного кластера.

Определения «отраслевых» кластеров даются в подзаконных актах федерального уровня[2], региональных законах[3]. При отсутствии общего оптимального определения понятия «кластер» разные виды кластеров наделяются в законодательстве качественными характеристиками в зависимости от субъектов – участников кластерных отношений, территориального расположения (территориальный, производственный, инновационный) и отрасли функционирования (промышленный, фармацевтический, агропромышленный и пр.). При наблюдаемой схожести есть некоторые проблемы. Так, в определениях почти всех видов кластеров присутствует такой признак, как территориальная близость, которая понимается по-разному: от нахождения элементов кластера на одном или смежных земельных участках до нахождения элементов кластера в одном или нескольких субъектах РФ. При этом нет ясности, если кластер промышленный и инновационный одновременно, то что будет подразумевать территориальная близость.

Географическая локализация (размер) кластера выделяется как наиболее характерный его признак[4]. Согласно общепринятому определению понятия кластера, выработанному Майклом Портером, субъектам кластера присуще географическое соседство[5]. Практика между тем не всегда соответствует теоретическим представлениям. Например, все субъекты Саровского инновационного кластера территориально находятся в пределах Нижегородской области[6]. Субъекты кластера по комплексной переработке угля и техногенных отходов Кемеровской область преимущественно находятся в данной области, но такой

---

[1] Закон Нижегородской области от 21 декабря 2011 № 190-З «О промышленной политике в Нижегородской области» (принят постановлением ЗС НО от 15.12.2011 № 322-V) // Правовая среда. 2011. № 145(1410).

[2] Ст. 8 приказа Минпромторга РФ от 23 октября 2009 № 965 «Об утверждении Стратегии развития фармацевтической промышленности Российской Федерации на период до 2020 года» [Электронный ресурс]: Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] Пункт 10 ст. 1 Закона г. Москвы от 12 июля 2006 № 39 «О продовольственной безопасности города Москвы» // Вестник мэра и правительства Москвы. 2006. № 43.

[4] *Бойко А.Е.* Формирование туристских кластеров как инструмент развития внутреннего туризма в России // Власть и управление на Востоке России. 2009. № 2 (47).

[5] *Портер Майкл Э.* Конкуренция / Пер. с англ. М.: Вильямс, 2002. С. 207.

[6] URL: http://innovation.gov.ru/node/3580 (дата обращения: 20.02.2015).

субъект этого кластера, как «ОАО СУЭК», находится в Москве[1]. В то же время, говоря о межгосударственных кластерах, следует отметить Межгосударственный машиностроительный кластер инновационных домостроительных систем и технологий «Техновации». Субъекты, входящие в данный кластер, находятся в России (предприятие ЗАО «СТМ» – Саратовская область), Белоруссии, Казахстане[2]. Таким образом, на практике географический размер кластера может варьироваться от масштаба города до уровня страны или группы соседних стран, что не дает возможности считать оптимальным признак территориальной близости.

Более того, в проекте Федерального закона № 558199-6 «О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» законодатель стремится создать правовое поле для функционирования международных кластеров. На этом фоне не ясно соотношение международных и межгосударственных кластеров.

Итак, несмотря на то что в законодательстве РФ представлена видовая множественность кластеров, оптимального определения понятия «кластер» не дается. В нормативных актах лишь перечисляется небольшой спектр сходных для разных видов кластеров характеристик, анализ которых дает возможность предложить следующее определение кластера: кластер – это форма кооперативного взаимодействия организаций, связанных отношениями в определенной сфере вследствие функциональной зависимости, дополняющих друг друга и усиливающих конкурентные преимущества отдельных компаний и кластера в целом. Формулирование же уточненных для каждого вида кластеров норм-дефиниций предполагается, исходя конкретизации в каждом случае субъектного состава кластера и цели.

[1] URL: http://innovation.gov.ru/node/3565 (дата обращения: 20.02.2015).

[2] URL: http://www.stroymat21.ru/pdf/2014_08/16-17.pdf (дата обращения: 22.04.2015).

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ КЛАСТЕРА

Клоков Н.С., студент бакалавриата факультета права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

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

Аннотация

Статья посвящена анализу организационно-правовых основ функционирования кластеров Российской Федерации. Особе внимание уделяется компетенции органов управления кластером и их месте в структуре кластера. Авторы приходят к выводу, что необходимо привнести больше системности и прозрачности в структуру управления кластерами в Российской Федерации.

Ключевые слова: кластер, структура кластера, органы управления

Abstract

This article is devoted to the analysis of organizational and legal bases of functioning of clusters in the Russian Federation. Special attention tends an issue of competence of the agencies of administration in clusters and their place in the structure of cluster. The author concludes that it is necessary to bring more systemacity and accountability in the management structure of clusters in Russian Federation.

Keywords: cluster, cluster structure, regulatory body

Сегодня в экономической политике в России делается ставка на инновации[1]. Министерство экономического развития утвердило «Методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации» (далее Методические рекомендации). Основная цель – «обеспечить высокие темпы экономического роста и диверсификации экономики за счет повышения конкурентоспособности предприятий, поставщиков оборудования, комплектующих, специализированных производственных и сервисных услуг, научно-исследовательских и образовательных организаций, образующих территориально-производственные кластеры»[2].

---

[1] *Вячеслав Волков, Елена Малицкая*. Кластер как инструмент повышения конкурентоспособности и инновационной активности регионов // URL: http://www.hse.ru/data/2013/01/09/1302366490/%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%8C%D1%8F%20%D0%9A%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B5%D1%80.pdf; *Шипович Л.Ю.* Инновации как инструмент преодоления кризиса и основа экономического развития // URL: http://cyberleninka.ru/article/n/innovatsii-kak-instrument-preodoleniya-krizisa-i-osnova-ekonomicheskogo-razvitiya (дата обращения: 11.06.2015)

[2] Методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации (подписаны заместителем министра экономического развития Российской Федерации А.Н. Клепачем от 26.12.2008 г. № 20636-АК/Д19) // Гарант. URL: http://base.garant.ru/70581670/

В Перечень инновационных территориальных кластеров РФ[1] вошли 25 кластеров с указанием специализации и организации-координатора. Среди них: консорциум «Научно-образовательно-производственный кластер «Ульяновск-Авиа»; кластер фармацевтики, биотехнологий и биомедицины (г. Обнинск); кластер «Зеленоград»; Инновационный территориальный кластер ядерно-физических и нанотехнологий в г. Дубне; Инновационный кластер информационных и биофармацевтических технологий Новосибирской области; Комплексная переработка угля и техногенных отходов в Кемеровской области; Инновационный территориальный кластер ракетного двигателестроения «Технополис «Новый звездный» (г. Пермь); Алтайский биофармацевтический кластер; Камский инновационный территориально-производственный кластер Республики Татарстан; Саровский инновационный кластер; Энергоэффективная светотехника и интеллектуальные системы управления освещением (Республика Мордовия) и др.

Общей проблемой для всех кластеров является отсутствие единой системы управления кластером, которая усугубляется разной структурной организацией, и «размытостью» полномочий управляющих органов кластера.

В Алтайском крае *Главное управление экономики и инвестиций Алтайского края* имеет статус органа, уполномоченного за реализацию программы по развитию кластера. При этом стратегическое управление кластером осуществляется *Наблюдательным советом*, обеспечивающим эффективное взаимодействие органов власти, предпринимательских структур и научных организаций по вопросам функционирования «АлтайБио»[2].

Часто уполномоченным органом исполнительной власти в регионах является правительство субъекта, в котором расположен кластер. Так, правительство Нижегородской области обеспечивает устойчивое развитие Саровского инновационного кластера[3], правительство Республики Татарстан – Камского кластера[4], правительство Новосибирской

---

[1] Перечень инновационных территориальных кластеров РФ утвержден поручением Председателя Правительства Российской Федерации №ДМ-П8-5060 28 августа 2012 г. / Официальный сайт Министерства экономического развития РФ.

[2] Постановление от 10 октября 2014 года № 459 «Об утверждении государственной программы Алтайского края «Развитие инновационного территориального кластера «АлтайБио» на 2014–2016 годы» // URL: http://www.altairegion22.ru/upload/iblock/d4d/459_2014.pdf (дата обращения: 10.06.2015).

[3] Программа развития Саровского инновационного кластера // URL: http://pandia.ru/text/78/001/16379.php (дата обращения: 10.06.2015).

[4] Программа развития Камского инновационного кластера // URL: http://cluster.

области – Инновационного кластера информационных и биофармацевтических технологий Новосибирской области [1], правительство Москвы – кластера «Зеленоград» [2], правительство Московской области – кластера в городе Дубна[3], правительство Республики Мордовия – кластера «Энергоэффективная светотехника и интеллектуальные системы управления освещением»[4] и т.д. Уполномоченный государственный орган исполнительной власти в рамках развития кластера ответственен за координацию, контроль и мониторинг реализации кластерной политики, проводимой в регионе.

В программе развития кластера «Технополис Новый Звездный» в Пермском крае [5] орган исполнительной власти не упоминается в качестве органа, уполномоченного по развитию кластера. Между тем именно распоряжением правительства Пермского края[6] утверждена Региональная рабочая группа в целях повышения эффективности функционированию инновационного территориального кластера, председателем которой назначен заместитель председателя правительства Пермского края, курирующий направление «Экономическое развитие».

---

hse.ru/upload/iblock/6c9/6c91aaafc180eeb674c019ff016fe22b.pdf (дата обращения: 10.06.2015).

1 Программа развития инновационного кластера информационных и биофармацевтических технологий Новосибирской области на период 2013–2017 годов // URL: http://www.worklib.ru/law/1047077/(дата обращения: 10.06.2015).

2 Программа развития пилотного инновационного территориального кластера «Зеленоград» на 2013–2017 гг. // URL: http://www.technounity.ru/klaster/dokumentatsiya/(дата обращения: 10.06.2015)

3 Постановление Правительства Московской области от 23 сентября 2013 года № 755/42 «Об утверждении программы правительства Московской области «Развитие инновационного территориального кластера «Кластер ядерно-физических и нанотехнологий в г. Дубне» на 2013–2015 годы» // Информационный вестник правительства МО. 2013. № 20.

4 Устав автономного учреждения «Технопарк-Мордовия» // URL: http://www.technopark-mordovia.ru/upload/iblock/beb/beb39fe7f223b5ba964d3dffb62d6bf2.pdf (дата обращения: 10.06.2015).

5 Постановление правительства Пермского края от 15 сентября 2014 года № 992-п «Об утверждении программы мероприятий по развитию инновационного территориального кластера ракетного двигателестроения «Технополис «Новый Звездный» на 2014–2016 годы» // «Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края». 2014. № 37.

6 Распоряжение правительства Пермского края от 31 октября 2012 г. № 140-рпп «О рабочей группе по вопросами реализации инновационного территориального кластера ракетного двигателестроения «Технополис «Новый Звездный» // Официальный сайт министерства промышленности, предпринимательства и торговли Пермского края / URL: http://mintorg.permkrai.ru/section/show/16174 (дата обращения: 10.09.2015)

Калужская область является единственной областью, где уполномоченным органом исполнительной власти определено не правительство или главное управление, как орган общей компетенции, а министерство, в частности министерство экономического развития Калужской области[1].

Особенностью Кемеровской области является участие в качестве уполномоченного исполнительного органа государственной исполнительной власти, реализующего кластерную политику, является департамент инвестиций и стратегического развития Кемеровской области. В соответствии с программой кластера он осуществляет «взаимодействие с Министерством экономического развития РФ и федеральным органом исполнительной власти – главным распорядителем средств бюджета»[2].

Видим, что в реализации кластерной политики важную роль играют исполнительные органы государственной власти, осуществляющие функции координации, контроля и мониторинга реализации кластерной политики, проводимой в регионах. Однако в разных регионах и соответственно кластерах диапазон их полномочий в организации управления кластером разный.

Организационно-управленческая структура кластеров неодинакова. **Совещательный орган** по развитию кластера существует в Калужской области (Координационный совет)[3], Новосибирской области (Совет по развитию кластера)[4], городе Дубна (Наблюдательный совет)[5] и городе Саров (Совет кластера)[6]. При этом нет единообразия не только в названии, но и в ряде полномочий совещательных органов.

Полномочия Совета по развитию кластера в Новосибирской области шире, нежели у Координационного совета в Калуге. Если первый

---

[1] Постановление правительства Калужской области от 20.09.2013 № 488 «О программе развития инновационного кластера «Кластер фармацевтики, биотехнологий и биомедицины» в Калужской области» // Весть документы. № 37. 2013.

[2] Программа развития инновационного территориального кластера Кемеровской области // URL: http://cluster.hse.ru/upload/iblock/0fc/0fc2bcb4ce87ed723701bae62af9c1df.pdf (дата обращения: 10.06.2015)

[3] Постановление губернатора Калужской области от 12 августа 2011 года №282 «О Координационном совете при губернаторе Калужской области» // Собрание НПА органов государственной власти Калужской области. 2014. № 29.

[4] Положение о Совете Инновационного кластера информационных и биофармацевтических технологий Новосибирской области.

[5] Положение о Наблюдательном совете инновационного территориального кластера ядерно-физических и нанотехнологий в г. Дубне Московской области.

[6] Структура управления Саровским инновационным кластером // Официальный сайт Саровского инновационного кластера. URL: http://sarov-cluster.com/organyi-upravleniya-klasterom.

обеспечивает координацию деятельности государственных органов, бизнес структур, партнерств и технологических платформ в рамках развития кластера, то второй уполномочен обеспечивать взаимодействие исключительно органов исполнительной власти Калужской области и организаций-участников кластера[1].

Особое внимание следует уделить городу Саров. Его статус закрытого административно-территориального образования определяет организационно-структурные особенности расположенного в нем кластера (возможно, наоборот). Совет кластера в Сарове так же, как и Координационный совет в Калужской области, не обладает компетенцией по координации деятельности участников кластера (представителей различных бизнес-структур, партнерств и технологических платформ). Однако данный орган управления может «продвигать» предложения участников Саровского кластера не только на региональном, но и на федеральном уровне, что во многом обусловлено статусом Совета кластера, являющегося органом федерального уровня.

В остальных кластерах координационные совещательные органы либо отсутствуют вообще либо полномочия данных органов распределены между другими органами управления. Например, в Камском кластере полномочием Министерства экономики Республики Татарстан помимо координации, контроля и мониторинга реализации кластерной политики, проводимой в регионе, является участие в разработке стратегии развития кластера[2]. Такими же полномочиями обладают совещательные органы в Калужской (Координационный совет)[3] и Новосибирской области (Совет по развитию кластера)[4].

Несмотря на необязательный характер осуществляемой деятельности, авторитет совещательных органов определяется статусом лиц, входящих в него, что позволяет выстраивать конструктивный диалог бизнес-сообщества и власти, всех участников кластерных отношений.

---

[1] Положение о Совете Инновационного кластера информационных и биофармацевтических технологий Новосибирской области; Постановление Губернатора Калужской области от 12 августа 2011 года № 282 «О Координационном совете при губернаторе Калужской области» // Собрание НПА органов государственной власти Калужской области. 2014. № 29.

[2] Программа развития Камского инновационного кластера // URL: http://cluster.hse.ru/upload/iblock/6c9/6c91aaafc180eeb674c019ff016fe22b.pdf (дата обращения: 10.06.2015).

[3] Постановление губернатора Калужской области от 12 августа 2011 года № 282 «О Координационном совете при губернаторе Калужской области» // Собрание НПА органов государственной власти Калужской области. 2014. № 29.

[4] Положение о Совете Инновационного кластера информационных и биофармацевтических технологий Новосибирской области.

Важно не только создать органы управления кластера, но и координировать их дальнейшие действия. В этом важную роль играют специализированные организации[1], которые в разных кластерах они имеют разные полномочия и разную видовую наполняемость. В некоторых регионах в целях осуществления методического, организационного, экспертно-аналитического и информационного сопровождения кластера в соответствии с заключенным между организациями-участниками кластера договором создаются специализированные организации в виде *центров кластерного развития*. Такие органы управления есть в Алтайском крае (КГБУ «Алтайский центр кластерного развития»)[2] и Новосибирской области (Центр кластерного развития Новосибирской области)[3]. В Калужской, Кемеровской областях и Пермском крае в качестве специализированных организаций действуют открытые акционерные общества – Калужская область (ОАО «Агентство инновационного развития Калужской области»)[4], Кемеровская область (ОАО «Кузбасский технопарк»)[5], Пермский край (ОАО «Корпорация развития Пермского края»)[6].

Заметим, что специализированные организации *создают необходимые условия* для обеспечения взаимодействия организаций-участников кластера, учреждений образования и науки, органов государственной

---

1 Методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации (подписаны заместителем министра экономического развития Российской Федерации А.Н. Клепачем от 26.12.2008 г. № 20636-АК/Д19) // Гарант. URL: http://base.garant.ru/70581670/

2 Постановление администрации Алтайского края от 10 октября 2014 года № 459 «Об утверждении государственной программы Алтайского края «Развитие инновационного территориального кластера «АлтайБио» на 2014-2016 годы» // Алтайская правда. 2014. № 222.

3 Постановление правительства Новосибирской области от 16 апреля 2012 г. № 187 « Об утверждении концепции кластерной политики Новосибирской области» // Советская Сибирь. 2012. № 79.

4 Постановление правительства Калужской области от 20 сентября 2013 года № 488 «О программе развития инновационного кластера в Калужской области» // Весть документы, 2013. № 37.

5 Программа развития инновационного территориального кластера Кемеровской области // URL: http://cluster.hse.ru/upload/iblock/0fc/0fc2bcb4ce87ed723701bae62af9c1df.pdf (дата обращения: 10.5.2015).

6 Постановление правительства Пермского края от 15 сентября 2014 г. № 992-п «Об утверждении Программы мероприятий по развитию инновационного территориального кластера ракетного двигателестроения «Технополис «Новый Звездный» на 2014–2016 годы» // «Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края». 2014. № 37.

власти и инвесторов в интересах развития кластера[1]. Это может происходить в форме организации выставочно-ярмарочных и коммуникативных мероприятий в сфере интересов организаций-участников с привлечением представителей государственной власти, научных учреждений и различных бизнес структур. Такого рода мероприятия позволяют участникам кластера представлять свои инновационные проекты и идеи, обсуждать вопросы, касающиеся развития кластера с политиками, бизнесменами и представителями научного сообщества. Именно здесь и закладывается фундамент будущего сотрудничества организаций-участников кластера с властными структурами, а также научными и бизнес сообществами.

В организационно-управленческой структуре кластеров представлены органы, создаваемые самими участниками кластера. Это, как правило, «организация-координатор». Ни в одном документе, касающемся развития или функционирования кластера, не описан исчерпывающий перечень полномочий организации-координатора. В некоторых регионах прямо указывается, что организация-координатор и специализированная организация являются одним и тем же органом управления[2].

В Алтайском крае в июне 2008 года был образован «Алтайский биофармацевтический кластер» в форме некоммерческого партнерства (НП) «АБФК»[3], в Калужской области в форме НП «КФК»[4], в городе Дубна в форме НП «Дубна»[5], в Республике Мордовия в форме автономное учреждение (АУ) «Технопарк Мордовия»[6] и т. д. Кластеры мо-

---

[1] Постановление правительства Московской области от 23 сентября 2013 года № 755/42 «Об утверждении программы правительства Московской области «Развитие инновационного территориального кластера «Кластер ядерно-физических и нанотехнологий в г. Дубне» на 2013–2015 годы» // Информационный вестник правительства МО. 2013. № 20.

[2] Доклад заместителя министра экономического развития Российской Федерации от 05.07.2012 № 13575-АК/Д19ч // URL: http://phystech21.ru/wp-content/uploads/2012/07/Doklad.pdf (дата обращения: 10.06.2015).

[3] Постановление администрации Алтайского края от 10 октября 2014 года № 459 «Об утверждении государственной программы Алтайского края «Развитие инновационного территориального кластера «АлтайБио» на 2014–2016 годы» // Алтайская правда. 2014. № 222.

[4] Устав Некоммерческого Партнерства «Калужский Фармацевтический кластер» // URL: http://www.airko.org/assets/files/Ustav_KFK.pdf (дата обращения: 10.06.2015)

[5] Устав «Некоммерческого партнерства Дубна» // URL: http://dubna-cluster.ru/images/data/gallery/13_1473_Ustav-NK-2013.pdf (дата обращения: 10.06.2015).

[6] Устав автономного учреждения «Технопарк-Мордовия» // URL: http://www.technopark-mordovia.ru/upload/iblock/beb/beb39fe7f223b5ba964d3dffb62d6bf2.pdf (дата обращения: 10.06.2015).

гут иметь различную организационно-правовую форму юридического лица. В Алтайском крае в июне 2008 года был образован «Алтайский биофармацевтический кластер» в форме некоммерческого партнерства (НП) «АБФК»[1], в Калужской области в форме НП «КФК»[2], в городе Дубна в форме НП «Дубна»[3], в Республике Мордовия в форме автономное учреждение (АУ) «Технопарк Мордовия»[4] и т. д. Система управления в них схожая, хотя ни в одном кластере нет единообразия полномочий высшего и коллегиального органа управления. Например, функция, касающаяся создания филиалов и представительств юридического лица в других регионах. В Камском кластере данным полномочием обладает коллегия партнерства (коллегиальный орган), а в Калужском кластере данное полномочие принадлежит общему собранию членов партнерства (высший орган)[5].

Переплетаются полномочия исполнительного органа управления юридического лица с полномочиями председателя коллегиального органа. Различаются виды органов, осуществляющих контроль за финансово-хозяйственной деятельностью юридического лица: ревизионная комиссия, ревизор. В некоторых случаях орган управления, осуществляющий контроль за финансово-хозяйственной деятельностью, вообще не прописан.

Видим, что в каждом кластере существует своя организационно-управленческая система, элементы которой имеют разные названия, полномочия и функции. С учетом специфики (отраслевой, территориальной и пр.) кластеров думается все же, что те органы и структуры, которые присутствуют в каждом кластере (совещательные, специализированная организация, организация-координатор и пр.) должны иметь схожую компетенцию и место в иерархии управления. Это привнесет системность и прозрачность в управление кластерами,

---

1 Постановление администрации Алтайского края от 10 октября 2014 года № 459 «Об утверждении государственной программы Алтайского края «Развитие инновационного территориального кластера «АлтайБио» на 2014–2016 годы» // Алтайская правда. 2014. № 222.

2 Устав Некоммерческого партнерства «Калужский Фармацевтический кластер» // URL: http://www.airko.org/assets/files/Ustav_KFK.pdf (дата обращения: 10.06.2015).

3 Устав «Некоммерческого партнерства Дубна» // URL: http://dubna-cluster.ru/images/data/gallery/13_1473_Ustav-NK-2013.pdf (дата обращения: 10.06.2015).

4 Устав автономного учреждения «Технопарк-Мордовия» // URL: http://www.technopark-mordovia.ru/upload/iblock/beb/beb39fe7f223b5ba964d3dffb62d6bf2.pdf (дата обращения: 10.06.2015)

5 Устав Некоммерческого партнерства «Калужский Фармацевтический кластер» // URL: http://www.airko.org/assets/files/Ustav_KFK.pdf (дата обращения: 10.06.2015).

позволит обеспечить возможность более эффективного взаимодействия бизнеса и власти в реализации кластерной политики Российского государства.

К ВОПРОСУ О ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ ОБЪЕДИНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ТАМОЖЕННОЙ СЛУЖБЫ РФ И ФЕДЕРАЛЬНОЙ НАЛОГОВОЙ СЛУЖБЫ РФ

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

Травина Л.А., магистрант факультета права, кафедры финансового, налогового и таможенного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (Москва)

Аннотация

В статье рассмотрены исторические аспекты взаимодействия Федеральной таможенной службы России и Федеральной налоговой службы России. Проведен обзор правового регулирования деятельности обеих служб. Проанализированы сферы взаимодействия, возникающие при этом проблемы, предложены возможные пути их решения и направления по дальнейшей оптимизации работы таможенных и налоговых органов. Выявлены преимущества и недостатки слияния двух структур в контексте современного развития государства, исследован зарубежный опыт. Сделан вывод о целесообразности объединения ФТС России и ФНС России.

Ключевые слова: Федеральная таможенная служба, Федеральная налоговая служба, таможенный контроль, налоговый контроль, доходная часть бюджета

Abstract

The paper dwells on historical aspects of the interaction between Russia's Federal Customs Service and Russia's Federal Tax Service. The article reviews its legal regulation. The study gives an insight in the spheres of the services' cooperation and the problems associated, and suggests their possible solutions and the ways of further optimization of customs and tax authorities' performance. The research discovers pros and cons of Customs and Tax services' merger in the context of contemporary development of the state and explores the experience of foreign countries. The authors come to a conclusion of the expediency of such structural merger.

Keywords: Federal Customs Service; Federal Tax Service; customs control; tax control; share of the state budget in revenues

По данным РБК daily, налоговая и таможенная службы могут объединиться, продолжив тенденцию укрупнения властных структур[1]. От-

[1] *Новиков Е., Малышева Е., Штыкина А., Коптюбенко Д.* Правительство хочет объединить налоговую и таможенную службы [Электронный ресурс] // РБК daily. 24.03.14. Режим доступа: http://www.rbcdaily.ru/economy/562949990932884 (дата обращения: 16.04.2015); В правительстве обсуждают объединение налоговой и таможенной служб. [Электронный ресурс] // РБК daily. 24.03.14. Режим доступа: http://www.rbc.ru/rbcfreenews/20140324105751.shtml (дата обращения: 16.04.2015).

метим, что с недавнего времени на территории России уже есть регион, где функции двух ведомств объединены. В Крыму до 2015 г. действовал особый порядок сбора налогов и таможенных платежей. На Украине налоги, сборы, таможенные платежи и единый социальный взнос до последнего времени (2015г.) администрировало единое ведомство – Министерство доходов и сборов, сейчас его функции распределены на две структуры. Подобный способ сбора бюджетных доходов сохранится в Крыму после его присоединения к России на переходный период 2015 года. Таким образом, Крым может стать своеобразным полигоном для обкатки идеи объединения Федеральной налоговой службы РФ (далее – ФНС) и Федеральной таможенной службы РФ (далее – ФТС).

Если обратиться к истории, то становление таможенных органов началось с 907 г., когда были заключены первые торговые отношения с Византией. Именно в период с 907 по 1596 г. возникло таможенное дело на Руси, формировались таможенная политика и таможенная системы. В Торговом уставе 1653 г. закреплялись общие правила исчисления и сбора торговых пошлин. Исторически функции таможенных органов сводились к исчислению и взиманию таможенных платежей, контролю и пресечением незаконного провоза товара[1].

О формировании налоговой системы можно говорить лишь с середины XIX в. до этого сбором налогов занимались таможенники и полиция. Функции налоговых органов и налоговая политика России в этот период была направлена на поиски новых источников доходов для покрытия дефицита государственного бюджета[2]. Если прослеживать взаимосвязь налоговых и таможенных органов, то мы увидим, что они существовали в рамках одних и тех же ведомств: Приказ Большой Казны (1665 г.); Коммерц-коллегия (1718 г.); Народный комиссариат финансов РСФСР (1917 г.). Экономические методы государственного регулирования внешнеэкономической деятельности (далее – ВЭД) сменили существовавшую во времена СССР государственную монополию на внешнюю торговлю. Лишь с 1991 г. началось формирование самостоятельной налоговой системы и налогового законодательства. Однако одна из основных ролей налогового регулирования по-прежнему базировалась на применении таможенных налогов.

---

[1] См.: *Логинова А.С.* Правовое регулирование таможенных отношений в России (1917 – 1991 гг.): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

[2] Белова С.Н. Администрирование государственных доходов в дореволюционной России (конец XVIII – начало XX в.) // История государства и права. 2012. № 6. С. 16 - 18.

Согласно Закону РФ от 21 марта 1991 № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации» (далее – Закон) налоговые органы составляют единую централизованную систему контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) в бюджетную систему Российской Федерации налогов и сборов, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) в бюджетную систему Российской Федерации иных обязательных платежей.

Согласно Закону задачами налоговых органов являются:

1) производство проверок документов, связанных с исчислением и уплатой обязательных платежей, не являющихся налогами или сборами, пенями, штрафами, предусмотренными Налоговым кодексом Российской Федерации (далее – НК РФ), в бюджетную систему Российской Федерации, в органах государственной власти и органах местного самоуправления, организациях, у граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, а также получение необходимых объяснений, справок и сведений по вопросам, возникающим при проверках, за исключением сведений, составляющих коммерческую тайну;

2) осуществление контроля за соблюдением требований к контрольно-кассовой технике;

3) осуществление контроля за соблюдением организациями и индивидуальными предпринимателями обязанности по выдаче по требованию покупателя в случае, предусмотренном федеральным законом, документа (товарного чека, квитанции или другого документа, подтверждающего прием денежных средств за соответствующий товар (работу, услугу), а также наложение штрафов на организации и индивидуальных предпринимателей за отказ в выдаче по требованию покупателя документа (товарного чека, квитанции или другого документа, подтверждающего прием денежных средств за соответствующий товар (работу, услугу);

4) контроль соблюдения законодательства гражданами, занимающимися предпринимательской деятельностью;

5) осуществление налогового контроля путем проведения налоговых проверок, а также в других формах, предусмотренных НК РФ и др[1].

[1] Закон РФ от 21.03.1991 № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации» (ред. от 03.12.2012 г.) // Бюллетень нормативных актов. 1992. № 1.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ № 459 от 26 июля 2006 г. «О Федеральной таможенной службе» ФТС России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в области таможенного дела, а также функции агента валютного контроля и специальные функции по борьбе с контрабандой, иными преступлениями и административным правонарушениями.

Стоит подчеркнуть, что в связи с вступлением России в Таможенный союз функции, цели и задачи таможенных органов регулируются, как нормами международного договора («Таможенный кодекс Таможенного союза» (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 № 17)), так и нормами национального законодательства (ФЗ от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации»). Согласно Таможенному кодексу Таможенного союза к задачам Таможенных органов относится:

1) содействие реализации единой торговой политики Таможенного союза;

2) обеспечение исполнения таможенного законодательства Таможенного союза и иного законодательства государств – членов таможенного союза, контроль за исполнением которого возложен на таможенные органы;

3) совершение таможенных операций и проведение таможенного контроля, в том числе в рамках оказания взаимной административной помощи;

4) взимание таможенных платежей, а также специальных, антидемпинговых и компенсационных пошлин, контроль правильности их исчисления и своевременности уплаты, принятие мер по их принудительному взысканию в пределах своей компетенции;

5) обеспечение в пределах своей компетенции соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования и запретов и ограничений в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу;

6) обеспечение в пределах своей компетенции соблюдения прав и законных интересов лиц в области таможенного регулирования и создание условий для ускорения товарооборота через таможенную границу;

7) обеспечение в пределах своей компетенции мер по защите национальной безопасности государств – членов Таможенного союза, жизни и здоровья человека, животного и растительного мира, окружающей среды, а также в соответствии с международным договором государств – членов Таможенного союза – мер по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при осуществлении контроля за перемещением через таможенную границу валюты государств – членов Таможенного союза, ценных бумаг и (или) валютных ценностей, дорожных чеков;

8) выявление, предупреждение и пресечение административных правонарушений и преступлений в соответствии с законодательством государств – членов Таможенного союза;

9) обеспечение защиты прав интеллектуальной собственности на таможенной территории Таможенного союза в пределах своей компетенции;

10) ведение таможенной статистики[1].

Анализируя задачи налоговых и таможенных органов, делаем вывод, что у обеих служб есть множество специфичных задачи и функций, не совместимых в рамках единого ведомства. Например, ФТС России занимается оперативно-розыскной деятельностью, возбуждением уголовных дел, ведением административного процесса, ФНС России же в свою очередь правоохранительные функции несвойственны. С другой стороны, существуют элементы деятельности этих ведомств, имеющие сходный характер, к примеру, обязательное внесение в бюджет изъятых таможенных и налоговых средств.

В настоящее время действует лишь несколько документов, регламентирующих взаимодействие ФТС и ФНС. Среди них Приказ от 19 июля 2005 г. «О Порядке взаимодействия Федеральной таможенной службы и Федеральной налоговой службы по обеспечению интересов Российской Федерации как кредитора в делах о банкротстве и в процедурах банкротства», разработанный в целях координации действий ФТС и ФНС, их территориальных органов и структурных подразделений, направленных на выполнение требований Положения о порядке предъявления требований по обязательствам перед Российской

[1] Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 № 17) (ред. от 16.04.2010) // СЗ РФ. 13.12.2010. № 50. Ст. 6615.

Федерацией в делах о банкротстве и в процедурах банкротства[1]. И «Соглашение о сотрудничестве Федеральной таможенной службы и Федеральной налоговой службы» от 21.01.2010 № 01-69/1, № ММ-27-2/1)[2].

Однако в соответствии со ст. 34 НК РФ таможенные органы наделены правами и обязанностями налоговых органов по взиманию таможенных налогов. Представляется целесообразным обратить внимание на прошлые редакции законодательных актов. Так, ранее действовавший Таможенный кодекс Российской Федерации предполагал осуществление функций таможенных органов как ими самими, так и во взаимодействии с другими государственными органами (ст. 411). В свою очередь, прошлая редакция НК РФ прямо наделяла таможенные органы полномочиями налоговых.

Исторически налоговые и таможенные органы решали разные поставленные перед ними задачи и выполняли разные функции. Объединение их в одно ведомство может привести к разрушению обеих четко выстроенных систем. Отметим, что статус ФНС России и ФТС России уже менялся. До 2006 г. ФТС России была подведомственна Министерству экономического развития и торговли, сейчас же находится в непосредственном подчинении у Правительства РФ. Налоговое ведомство, напротив, более десяти лет назад утратило свой министерский статус и с тех пор структурно подчинено Министерству финансов России.

В целях выделения наиболее значимых точек взаимодействия ФНС и ФТС, следует обозначить направления их сотрудничества[3]:

– взаимное предоставление необходимых сведений из баз данных и оперативной информации;

– выработка и реализация предложений по совершенствованию системы мер, направленных на обеспечение соблюдения таможенного законодательства Таможенного союза, законодательства Российской Федерации о таможенном деле, валютного законодательства Российской

---

[1] Приказ ФТС РФ № 656, ФНС РФ № САЭ-3-19/333 от 19.07.2005 «О Порядке взаимодействия Федеральной таможенной службы и Федеральной налоговой службы по обеспечению интересов Российской Федерации как кредитора в делах о банкротстве и в процедурах банкротства» // Таможенные ведомости. 2005. № 10 (извлечение).

[2] «Соглашение о сотрудничестве Федеральной таможенной службы и Федеральной налоговой службы» (Заключено в г. Москве 21.01.2010 № 01-69/1, № ММ-27-2/1) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

[3] Приказ ФТС РФ № 656, ФНС РФ № САЭ-3-19/333 от 19.07.2005 «О Порядке взаимодействия Федеральной таможенной службы и Федеральной налоговой службы по обеспечению интересов Российской Федерации как кредитора в делах о банкротстве и в процедурах банкротства».

Федерации, законодательства Российской Федерации о налогах и сборах и выявление, пресечение и предупреждение преступлений и правонарушений в таможенной, налоговой и прочих сферах взаимного интереса;

– обеспечение контроля за деятельностью участников внешнеэкономической деятельности посредством оперативного информационного взаимодействия и координации проведения проверок участников ВЭД, включая лиц, которые осуществляют деятельность в области таможенного дела, лиц, осуществляют оптовую или розничную торговлю ввезенными товарами, а также иных лиц, имеют отношение к последующим операциям с товарами, ввозимыми в Российскую Федерацию;

– и др.

Такое взаимодействие осуществляется путем издания совместных актов (приказов, инструкций, соглашений), обмена информацией (плановый и оперативный), создания и организации рабочих групп из числа обеих структур, подготовки совместных аналитических материалов, разработки предложений по совершенствованию законодательства, согласования и выработки на их основании планов сотрудничества, проведении служебных расследований и пр.

Пожалуй, наиболее урегулирована и прозрачна сфера обмена информацией, которая имеет более чем десятилетнюю историю. Фактически начало такого взаимодействия началось в 2000 г. с принятием Соглашения о сотрудничестве ФНС и ФТС, тексты которого постоянно актуализируются, а также расширяется автоматизация информационного обмена. Соглашение, датируемое 2010 г., весьма четко регламентировало отдельные аспекты сотрудничества двух ведомств. В частности, на плановой основе ФТС России предоставляет ФНС России информацию из базы данных электронных копий деклараций на товары, информацию по таможенному транзиту, данные из таможенных приходных ордеров, паспортов сделок, а также ряд других сведений. В свою очередь, ФНС сообщает ФТС сведения из ЕГРЮЛ, ЕГРИП, ЕГРН, предоставляет данные об организациях-налогоплательщиках, которые не предоставляли налоговые декларации и бухгалтерскую отчетность в течение двух и более отчетных периодов, и пр.[1]

Анализируя Соглашение (2010 г.) и практические и технические аспекты информационного взаимодействия, можно прийти к выводу, что ФНС России по большей степени потребляет информацию, накопленную таможенными органами в рамках осуществления

[1] *Липатова Н.Г., Бормотова Е.Г.* Взаимодействие таможенной и налоговой служб при осуществлении таможенного контроля // Транспортное дело России. 2014. № 6. С. 156.

таможенного контроля, для выполнения стоящих перед ФНС задач в сфере администрирования НДС, а также предоставления «нулевой» ставки для определенных видов товаров. Стоит отметить, что данные между службами передаются по защищенному каналу связи. И если частота передачи сообщений на сегодняшний день отвечает потребностям налогового ведомства, то для таможенного ведомства (которое получает сведения раз в 10 дней) такая регулярность взаимодействия недостаточно оперативна для выполнения его целей.

Думается, что в случае объединения этих двух структур в целях эффективного информационного взаимодействия эти проблемы потребуют незамедлительного решения, что возможно, например, путем внесения изменений в налоговое законодательство. В частности, исключить из НК РФ положение о необходимости предоставления налогоплательщиков экземпляра декларации на товары с отметками таможенных органов в бумажном виде. Также потребуется решение некоторых организационных проблем, которые сопутствуют непосредственному проведению информационного обмена. Дело в том, что в настоящее время плановый обмен сведениями в электронном виде координируют Межрегиональная инспекция ФНС России по централизованной обработке данных и Главный научно-информационный вычислительный центр ФТС России, что делает процедуру информационного взаимодействия очень громоздкой и долгой и может повлечь несвоевременность получения известий.

Возможности взаимодействия ФНС и ФТС нередко обсуждаются в академических кругах. В частности, В.И. Данченков в кооперации инструментариев данных структур видит решение проблемы оптимизации доходной части бюджета. В целях установления невозможности уклонения от уплаты налогов как физическими, так и юридическими лицами, он предлагает взять за основу принцип равной бюджетной ответственности ФНС И ФТС перед государством. Свою позицию автор обосновывает тем, что эти ведомства представляют собой фактически монопольные «точки оценки» и «точки пропуска» финансовой ресурсной базы и материальных ценностей, которые перемещаются как внутри государства, так и через его границу[1]. Поэтому именно ФНС и ФТС обладают наиболее важными фискальными инструментами, которые в свою очередь главным образом и наполняют доходную часть бюджета, и их роль в ближайшем будущем вряд ли найдет замену.

[1] *Данченков В.И.* Оптимизация доходной части бюджета с помощью взаимодействия налоговых и таможенных инструментов // Российский экономический интернет-журнал. 2013. № 3. С. 13.

Данная проблема нашла отражение в ряде работ других авторов, исследующих проблемы бюджетного права. Использование различных нелегальных схем перемещения товаров через государственную границу лишает федеральных бюджет больших сумм. Причем механизмы уклонения от уплаты таможенных платежей весьма разнообразны. Речь идет о незаконном изъятии товаров и транспортных средств, которые находятся под таможенным контролем; занижении таможенной стоимости; недостоверном декларировании товаров и транспортных средств, а также их недостоверной классификации и указании страны происхождения; неправомерном применении ставки 0% по НДС; больших суммах задолженности участников ВЭД и способах ее ликвидации (фирмы-однодневки и пр.) и иных схемах. Решение названных проблем видится авторами в усилении взаимодействия налоговых и таможенных структур посредством расширения единого информационного пространства и автоматизации таможенного оформления во избежание влияния человеческого фактора. Помимо информационной кооперации предлагается проведение совместных мероприятий, методического взаимодействия, согласование и утверждение совместных документов, совершенствование ранее принятых, а также расширение сфер деятельности по сотрудничеству[1].

Однако не все авторы разделяют положительные настроения в отношении тенденции к объединению ФТС России и ФНС России. В частности В.А. Останин полагает, что целесообразнее передать фискальную функцию таможенных органов в ведение налоговых[2]. Результатом этого станет снижение издержек изъятия налоговых доходов, формирование более целостной экономической политики, а также сужение поля коррупции путем фокусирования его на налоговом институте. В ведении таможенных органов, по его мнению, должна остаться лишь сущностная функция, а именно таможенный контроль за ввозом и вывозом товаром или ценностью.

---

[1] См.: *Данченков В.И.* Механизмы взаимодействия налоговых и таможенных органов при взимании косвенных налогов // Российскй экономический интернет-журнал. № 3. 2013; *Храпова Е.А.* Усиление взаимодействия налоговых и таможенных органов в России // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2012. № 3 (39). С. 80; *Фесенко Н.П.* Таможенные преступления и возможности их предотвращения // Законодательство и экономика. № 12. 2006. С. 59–60; *Мальцев А.* Пресечение «серых» схем как фактор пополнения бюджета // Таможенное регулирование. Таможенный контроль. 2011. № 4. С. 23.

[2] *Останин В.А.* Совершенствование таможенной политики как условие эффективного экономического равновесия // Таможенная политика Росси на Дальнем Востоке. 2012. № 2 (59). С. 64.

В свою очередь Д.Г. Власов подчеркивает, что в условиях перехода таможенного контроля к этапу посттаможенного должностные лица таможенные структур столкнулись с актуальной проблемой, заключающейся в отсутствии эффективного и универсального механизма таможенного контроля импортных операций «после выпуска товаров»[1]. По его мнению, разработка и реализация такого механизма должны опираться не только на выбор объектов, в отношении которых планируется таможенная проверка, но и на организационные моменты проверки, как то проведение ее с налоговыми органами. Подобное сотрудничество ФНС и ФТС позволит исключить лишнее вмешательство в экономическую деятельность участников ВЭД, избавит от необходимости повторности проведения проверок, а также способствует ускорению процесса осуществления самих проверок вместе с доначислением налогов, причитающихся к уплате в бюджеты всех уровней на национальном рынке.

В данном контексте[2] представляет интерес практика прошлых лет. В ходе проведения контрольных мероприятий таможенные органы нередко выявляют правонарушения, которые не относятся к их компетенции. За первое полугодие 2009 в соответствующие контролирующие органы было перенаправлено 57 материалов с признаками правонарушений. Результатом подобного взаимодействия стало доначисление налогов в бюджеты всей уровней и наложение штрафных санкций в общей сумме 21,9 млн рублей. Это в свою очередь в 13,2 раза больше, чем за тот же период 2008 г.[3] Примечательно, что наибольшая сумма 15,1 млн рублей была доначислена налоговыми органами Хабаровска на основании данных отдела таможенной инспекции Хабаровской таможни, 6,3 млн рублей было доначислено на основании данных отдела таможенной инспекции Уссурийской таможни. Нужно отметить, что ФТС было перечислено 6,565 трлн рублей в бюджет, а ФНС – 11,3 трлн рублей, в том числе в федеральный бюджет[4].

Если посмотреть на международный опыт, то единые фискальные ведомства, объединяющие налоговую и таможенную службы, существуют и в других странах, например в Великобритании и Германии.

---

1 *Власов Д.Г.* Методика организации и проведения совместной с налоговым органом выездной таможенной проверки импортных операций// Современные наукоемкие технологии. Региональное приложение. 2014. №4 (40). С. 14.

2 *Козырин А.Н.* Административные реформы и развитие министерского звена публичной администрации: зарубежный опыт для России // Реформы и право. 2013. № 1. С. 4–10.

3 Взаимодействие таможенных и налоговых органов // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. 2009. № 3 (48). С 116.

4 *Новиков Е., Малышева Е., Штыкина А., Коптюбенко Д.* Правительство хочет объединить налоговую и таможенную службы.

В Германии таможенная служба представляет собой департамент Министерства финансов. Но есть и обратные примеры. Например, в США контроль над деятельностью таможенных органов осуществляется отдельным ведомством, которое также занимается охраной границы (U.S. Customs and Border Protection) и подчинено Министерству национальной безопасности.

Наиболее удачно[1] совместившей функции налоговых и таможенных органов считается Великобритания, где общее регулирование налоговой системы осуществляет Министерство финансов, исторически носящее название Казначейство. Непосредственно таможенное и налоговое управление возложено на отдельное подразделение Казначейства, а именно на Королевскую налоговую и таможенную службу Великобритании. Ее главными функциями являются администрирование налогов с прибыли, капиталов и доходов; реализация сбора, регулярный учет таможенных платежей и связанных с импортом товаров налогов, контроль экспортных и импортных потоков и пр. Успех такого структурного совмещения характеризуется направленностью на повышение эффективности, справедливости и прозрачности налоговой и таможенной системы, а также качественное улучшение уровня обслуживания налогоплательщиков. Схожий опыт функционирования налогово-таможенного органа имеют Канада, Эстония, Латвия, Венгрия, Австрия, Дания, Казахстан и др.[2]

Объединение таможенной и налоговой служб в России эксперты считают логичным ввиду того, что в настоящее время ряд функций ими дублируется. В числе сторонников такой кооперации Иван Чемичев, руководитель юридического департамента АКГ «МЭФ-Аудит», который приводит пример, что в случае ввоза товара, допустим из Казахстана, таможенный НДС подлежит уплате через налоговые органы. Однако в случае, если этим же налогоплательщиком ввозится товар из-за пределов Таможенного союза, налог подлежит уплате через таможенные органы[3]. Что касается специфичных функций ФТС и ФНС, как то: оперативно-разыскная деятельность, возбуждение уголовных дел (ФТС), он видит возможность решения в передаче их силовым структурам.

---

1 *Козырин А.Н.* Интеграционные процессы в ЕВРАЗЭС: новое в правовом регулировании публичных финансов // Финансовое право. 2013. № 10. С. 2–7.

2 См.: *Шулатова И.С.* Зарубежный опыт формирования и организации единого органа по вопросам фискальной и таможенной политики // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2014. №3. С. 108–120.

3 *Новиков Е., Малышева Е., Штыкина А., Коптюбенко Д.* Правительство хочет объединить налоговую и таможенную службы.

Подводя итог вышесказанному, объединение ФНС и ФТС представляется целесообразным и должно быть направлено на совершенствование работы механизма реализации положений, которые регулируют отношения как в таможенной, так и в налоговой сфере. Оно должно характеризоваться разнообразными формами взаимодействия, заключающихся и в нормотворческой деятельности, и в правоприменительной практике.

ВАЛЛИЙСКАЯ МАРКА: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ «ПОГРАНИЧНОГО ОБЩЕСТВА»

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

Долкова Е.А., студентка факультета права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Аннотация

Статья посвящена анализу основных этапов создания и развития Валлийской марки. Особый статус данного пограничного военно-административного образования связан с наличием обособленной правовой системы – Обычая марки, – на формирование которого оказали влияние нормандские, валлийские и английские нормы права

Ключевые слова: Валлийская марка, обычай марки, нормандское завоевание Англии, лорды марки, городское право, Бретейль

Abstract

The article is devoted to the main stages of making of the Welsh March, which denoted the borderland between England and the Principality of Wales. The particular status of the March of Wales connected with the Law of the March, derived from Norman, Welsh and English laws and customs.

Keywords: March of Wales, Law of the March, Norman Conquest of England, Marcher lords, burghal custom, Breteuil

Одной из характерных особенностей эпохи Средних веков является существование марок − особых военно-административных областей, которые создавались после завоеваний для охраны территорий от соседних народов. Наиболее известными являются марки, существовавшие в империи Карла Великого: Испанская, Бретонская, Восточная, Аварская и Паннонская марки.

Валлийская марка была сформирована после завоевания Англии в 1066 г., когда для укрепления позиций норманнов на западе королевства Вильгельм I пожаловал владения на границе с Уэльсом трем лордам: графом Херефорда стал Уильям Фицосберн, графом Шрусбери − Роджер Монтгомери, графом Честера − Гуго д'Авранш. Это позволяет условно разделять марку на Северную (с центром в Честере), Центральную (с центром в Шрусбери) и Южную Марки (с центром в Херефорде)[1].

[1] *Edwards O.M.* The Story of the Nations. Wales. L., 1912. P. 45–60.

Каждый из лордов марки был наделен большим и компактно расположенным владением, в отличие от земель других англо-нормандских лордов, что позволяло им создавать плацдармы для защиты приграничных территорий и будущих завоеваний валлийских земель, в том числе и при помощи многочисленных вассалов. Деятельность лордов Марки в первую очередь была связана со строительством замков на пограничных территориях: на юге был реконструирован разрушенный прежде Эвиас Харольд, построены замки в Клиффорде, Монмуте, Уигморе, Чипстоу, в центральной части марки был возведен замок Монтгомери, на севере – замок Честер[1].

Избегая чрезмерного усиления лордов марки Вильгельм I в 1081 г. принял оммаж Риса ап Тюдора, правителя Дехайбарта, и создал своеобразный баланс сил, который позволял удерживать и валлийцев, и лордов Марки от решающего столкновения. Вероятно, по этой причине он сохранил независимость валлийским государственным образованиям Морганнуг, Гвинллуг и Брихейниог, которые служили «буферными» территориями[2]. Сохранению установленного Вильгельмом I порядка способствовала безоговорочная преданность вассалов и наделение лордов марки привилегиями, связанными непосредственно с военным характером их службы на границе. К тому же соблюдение такого порядка обеспечивалось авторитетом самого Вильгельма I.

Экспансия вглубь валлийских земель началась после смерти Вильгельма I: первым валлийским владением, попавшим под власть норманнов, стал Брихейниог в 1093 г., захваченный Бернардом де Нефмарше. После завоевания Нефмарше раздавал земли не только своим вассалам-норманнам, но старался привлечь на свою сторону некоторых валлийских правителей. В результате в этих владениях, как и в остальных землях лордов марки впоследствии, стали соседствовать и взаимодействовать две социокультуры – валлийская и нормандская. На нормандской, восточной части марки, классическим устройством хозяйства стала триада замка, монастыря и города[3]. Норманизация региона была ограничена долинами, пригодными для земледелия, где подобные триады и маноры формировали экономическую основу общества. Гористая местность на западе, где валлийцы по-прежнему могли заниматься скотоводством, находилась под управлением вассалов из числа валлийской

---

1 *Darby H.C.* The Marches of Wales in 1086 // Transactions of the Institute of British Geographers. 1986. New Series, vol. 11, № 3. P. 273.

2 *Nelson L.H.* The Normans in South Wales, 1070–1171. Austin, 1966. P. 79–80.

3 *Holden B.W.* The Making of the Middle March of Wales // Welsh History Review. 2000. Vol. 20. № 2. P. 209.

знати. Таким образом, формировалось основание для расширения сферы нормандского влияния в горных районах либо силой оружия, либо путем смешения с кельтским населением и его колонизации.

Лорды марки представляли собой самостоятельную политическую силу, от которой зачастую зависела расстановка сил как в Уэльсе, так и в Англии. Показательный пример взаимодействия и противопоставления сил Уэльса, валлийской марки и английской короны можно увидеть в начале XIII в., когда на политической арене Уэльса появилась фигура Лливелина Великого, который сумел создать противовес силе лордов марки. Он продолжал сохранять дружественные отношения с Иоанном Безземельным до тех пор, пока не заключил союз с выступившим против короля лордом марки Уильямом де Браозом. Впоследствии Лливелин аб Йорверт вместе с лордами марки принял участие в восстании против короля, завершившееся подписанием Великой хартии вольностей в 1215 г. Именно в этом документе (п. 56) впервые за полтора века существования марки официально закрепляется ее исключительный статус, особая юрисдикция и наличие собственного права, отличного от английского и валлийского – Обычая марки[1].

Сочетание «право марки» изначально употреблялось современниками для обозначения правил, которые лорды марки использовали для разрешения споров, неизбежно возникавших между графствами марки при отсутствии надзора со стороны центральной судебной власти. Можно предположить, что изначально данные нормы воспринимались не как внутреннее право марки или отдельного ее графства, а в качестве инструмента разрешения споров англо-нормандских лордов друг с другом и с валлийцами[2]. На данное назначение Обычая марки указывается, в частности, в Великой хартии вольностей: тяжба о незаконном лишении валлийца владения или вольностей со стороны короля должна разбираться «в [уэльской] марке их пэрами <…> о держаниях в пределах марки по праву марки»[3]. Также довольно распространенным является мнение, что первоначально Обычай марки был связан с правом лордов марки объявлять и вести войны либо заключать мирные соглашения по собственному почину без санкции короля[4].

Формирование и дальнейшее развитие права марки напрямую зависело от политико-правового статуса ее лордов, которые «обладали всеми королевскими правами и привилегиями, присущими

---

1 Chartes des libertés anglaises (1100–1305) / ed. by C. Bémont. Paris, 1892. P. 36.

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

3 Chartes des libertés anglaises (1100–1305). P. 36–37.

4 *Morris J.E.* The Welsh Wars of Edward I. Oxford: Clarendon Press, 1901. P. 2.

королевским владениям, <…> собственной печатью для указов и поручений, и властными полномочиями отправлять правосудие, назначать сессии в eyre[1] и другие заседания в судах»[2]. Кроме того, отмечается особый характер таких прав и свобод лордов марки, которые обладали ими sui generis и «правили так, будто они были королями и юстициариями в своих владениях»[3]. В настоящее время дискуссионным остается вопрос о природе такой самостоятельности лордов марки в административной сфере и отправлении правосудия. Одни исследователи придерживаются мнения, согласно которому статус лордов марки был связан с особыми правами прежних валлийских правителей, чьи земли были захвачены англо-нормандскими баронами и вошли в состав марки[4]. Согласно иной версии, исключительные права и привилегии лордов марки были пожалованы им королем и связаны с выполнением военной функции[5]. По мнению Р. Дэвиса данные подходы не противоречат друг другу и их можно рассматривать как взаимодополняющие[6].

Обычай марки, «сохраняемый в памяти»[7], никогда не являлся *jus scriptum*: отсутствуют как официальные, так и неофициальные сборники и записи норм, составлявших Обычай марки. В то же время существуют два вида источников, позволяющих частично восстановить содержание права марки и составить общее представление о нем.

К первому виду относятся записи о пожалованных населению графства привилегиях и свободах, а также отдельные решения лордов марки по различным вопросам правоприменения. Так, в 1357 г. Генрих, герцог Ланкастерский, издал хартию, устанавливающую права и свободы жителей коммота Кидвелли, согласно которой валлийцы, населяющие данные земли, получали право на судебное разрешение своих дел по Закону Хауэла Доброго[8] и на признание претензий бастардов

---

1 Выездные сессии суда, проводившиеся ежегодно в каждом из графств. See: Hostettler J. A History of Criminal Justice in England and Wales. Hampshire, 2009. P. 51.

2 Calendar of the Patent Rolls, 1461-1467. L., 1897. P. 425–426.

3 *Davies R.R.* Kings, Lords and Liberties in the March of Wales, 1066–1272 // Transactions of the Royal Historical Society. Fifth Series. 1979. Vol. 29. P. 42.

4 See: *Edwards J.G.* The Normans and the Welsh March: The Raleigh Lecture on History British Academy // Proceedings of the British Academy. 1956. № 42. P. 155–177.

5 See: *Owen G.* The Description of Pembrokeshire. Llandysul: Gomer Press, 1994. 384 p.

6 *Davies R.R.* Kings, Lords and Liberties in the March of Wales, 1066–1272. P. 42-43.

7 *Merrick R.* A book of Glamorganshire's antiquities, 1578 / publ. by sir T. Phillipps. 1825. P. 49.

8 Закон Хауэла Доброго, создание которого принято относить к X в., являлся источником валлийского права до издания Валлийского статута Эдуардом I в 1284 г. Подробнее см.: *Лошкарева М.Е.* Валлийское обычное право: Закон Хауэла Доброго //

на наследство, а также устанавливалась возможность наложения судом валлийского штрафа camlwrw[1].

Ко второму виду источников, отражающих сущность и содержание права марки, относятся судебные решения приграничных графств. Следует отметить, что самостоятельность лордов марки в отправлении правосудия стала причиной отсутствия единой судебной системы марки[2]. Лорды марки отправляли правосудие самостоятельно и независимо: контроль их решений со стороны короля отсутствовал. Зачастую они по собственному желанию могли изменять санкции за преступления, в том числе и за убийства, чтобы пополнять собственную казну выплатами штрафов. Однако такой подход не позволяет говорить о справедливом разрешении дел и достижении правопорядка[3].

Необходимо отметить, что решения судов таких значимых земель марки, как Брекон или Гламорган, не сохранились. Подобные записи позволили бы проследить эволюцию как материального, так и процессуального права марки, в том числе и периода активных военных действий на границе с Уэльсом и начала его колонизации. Именно в это время происходило формирование права и создание судебных систем в графствах. Однако самые ранние сохранившиеся судебные прецеденты относятся к XIII в., когда данные процессы уже практически были завершены: это записи решений судов графств Клин, Каус и созданного Эдуардом I графства Даффрин Клуид[4].

На основе судебных решений и нормативных актов лордов марки можно сделать вывод о том, что Обычай марки являлся своеобразным синтезом нормандских, валлийских и английских правовых норм. В свою очередь, представляется необходимым рассмотреть более подробно каждый из указанных элементов.

Нормандское право оказывало как прямое, так и косвенное влияние на развитие Обычая марки. Прямое воздействие было связано с заимствованием правовых норм нормандского общества, как это происходило с правом нормандского города Брейтель в XI–XII вв. Большинство исследователей настаивают на том, что первым право Брейтеля в городах марки, а именно в графстве Херефорд, установил Уильям Фицосберн, которому принадлежала сеньория Брейтель в Нормандии[5].

История государства и права. 2012. № 13. С. 27–30.

1 *Jones D.D.* A History of Kidwelly. Carmarthen, 1908. P. 121-126.

2 *Волкова Е.С.* Англия и Уэльс в XIV веке: дис. … канд. истор. наук. М., 2001. С. 88.

3 Там же. С. 91–92.

4 See: The Court Rolls of the Lordship of Ruthin or Dyffryn-Clwydd of the Reign of King Edward the First / trans. and ed. by R. A. Roberts. L., 1893. 138 p.

5 *Bartlett R.* The Making of Europe: Conquest, Colonization and Cultural Change 950–

Не последнюю роль в распространении права Бретейля сыграл личный авторитет Фицосберна, его приближенное к королю положение и родственные связи. Впоследствии обычаи и установления Брейтеля, которые по значению сравниваются со знаменитым Магдебургским правом, стали образцами городского права для таких городов марки, как Хритлан, Шрусбери, Монтгомери, Ладлоу, Хаверфордвест, Эллесмер, Уэлшпул и Кардиф[1]. Право г. Брейтель устанавливалось лордами Валлийской марки, участвовавшими в колонизации и захвате земель в Ирландии, и в новых городах Ирландской марки (более 20 городов)[2]: именно таким образом поступили Ласи в 1194 г., «даровав городу Дрогхеда права и обычаи города Брейтель»[3]. Следует отметить, что первоначально исследователями поддерживалась гипотеза, согласно которой источником городского права для городов Валлийской марки стало право г. Бристоль[4]. Подобное смешение произошло, в частности, из-за неверного толкования Britolium как названия г. Бристоль, географически расположенного ближе, нежели нормандский г. Бретейль.

Письменных источников права г. Бретейль до наших дней не сохранилось: о его существовании и содержании некоторых положений данного права можно говорить лишь исходя из нормандских и английских источников. Все сведения о праве Бретейля условно подразделяются на три группы: нормы, известные из положений Книги Страшного Суда; обычаи городских общин, которые основывались на праве Бретейля путем прямого заимствования и указания на это; установления городов, которые по содержанию предположительно могут быть отнесены к праву Бретейля[5].

Распространение права г. Бретейль в качестве права городов Валлийской марки осуществлялось тремя основными путями: через жалование населению лордом обычаев и привилегий данного города; при заимствовании одного или нескольких установлений; а также при рецепции норм «дочернего» города: так, по Книге Страшного Суда

1350. L.: Penguin, 2003. P. 173.

1 *Morris J.E.* Op. cit. P. 5.

2 *Curtis E.* A History of Medieval Ireland (Routledge Revivals): From 1086 to 1513. Oxon, 2012. P. 409.

3 *Little A.G., Powicke F.M.* Essays in Medieval History Presented to Thomas Frederick Tout. Manchester: Manchester University Press, 1925. P. 95.

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

5 Ballard A. The Law of Breteuil // The English Historical Review. 1915. Vol. 30. № 120. P. 647.

в Хритлане были установлены «законы и обычаи, которые существуют в Херефорде и в Бретейле»[1].

Одной из характерных черт городов Валлийской марки, которые предположительно заимствовали право Бретейля, является их происхождение: они были созданы англо-нормандскими лордами. Однако, из данного ряда есть и существенные исключения: Херефорд, где впервые произошла рецепция права Бретейля, и Шрусбери были основаны до нормандского завоевания Англии. Предположительно, в подобных городах Валлийской марки действие нормандского городского права распространялось на переселенцев с континента[2]. Эта гипотеза подтверждается положениями Книги Страшного Суда, согласно которым в Херефорде, как и в Шрусбери[3], существовала отдельная колония французских переселенцев, использовавших нормандские нормы права, при этом «английские горожане могли соблюдать их прежние древние обычаи»[4].

Данные города Валлийской марки представляют собой примеры сочетания норм английского и нормандского права на территории Валлийской марки. С одной стороны, нормандское городское право не знало некоторых правовых институтов, распространенных в праве английских городских общин – к примеру, завещания владений в городе (devise by will)[5]. С другой стороны, в праве г. Бретейль существовали нормы, которые предоставляли горожанам большие права и свободы по сравнению с положениями английского городского права. Примером рецепции более «выгодной» для населения Валлийской марки нормы права г. Бретейль является установление г. Херефорд об ограничении денежного штрафа в размере 12 пенсов (1 шиллинг) за все правонарушения (forisfactum), кроме особо тяжких, к которым относились нарушение мира (pacem suam infractam), кража со взломом (heinfaram) и грабеж (forestellum) – за их совершение преступник должен был заплатить штраф в размере 100 шиллингов[6]. Для сравнения можно привести примеры ограничения сумм денежных штрафов в других городах за пределами Валлийской Марки: в Лондоне максимальная сумма составляла 100 шиллингов, в Бристоле и Дублине – 40 шиллингов,

---

1 *Ellis H.* A General Introduction to Domesday Book. L., 1833. Vol. I. P. 210.

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

3 *Petit-Dutaillis C., Lefebvre G.* Op. cit. P. 89.

4 *Ellis H.* A General Introduction to Domesday Book. L., 1833. P. 209-210.

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

6 *Fleming R.* Domesday Book and the Law: Society and Legal Custom in Early Medieval England. Cambridge, 2003. P. 160–161.

в Айншеме – 10 шиллингов[1]. Примечательно, что норма об ограничении штрафа в 12 пенсов присутствует в установлениях таких городов Валлийской марки, как Пембрук и Хаверфордвест, хартии которых напрямую не указывали право Бретейля в качестве источника[2].

Косвенное влияние нормандского права на формирование Обычая марки связано с заимствованием элементов кутюмного права, господствовавшего на Севере Франции, в том числе и в Нормандии. По мнению валлийского исследователя Р. Дэвиса, Обычай марки представлял собой именно кутюмное право: это был неписаный свод обычаев, хранителями которого выступали лорд марки, судебные прецеденты и народная память[3]. При этом одни обычаи забывались, другие вытеснялись заимствованными правовыми нормами или изменялись лордами марки. Однако, несмотря на отсутствие статичной системы права, Обычай марки представлял собой весьма архаичные нормы по сравнению с валлийским и английским правом. Кроме того, Обычай марки сложно рассматривать как единую правовую систему – это была совокупность разнородных, зачастую противоречащих друг другу обычаев и прецедентов каждой области. То есть можно говорить скорее о существовании не Обычая, а Обычаев графств. Подобный партикуляризм в правовой сфере поддерживался практически не ограниченным правотворчеством англо-нормандских лордов марки в пределах их приграничных владений.

После смерти Вильгельма I и начала активной колонизации земель Исконного Уэльса лордами марки, в их владениях стало происходить взаимодействие валлийского и нормандского обществ, что, безусловно, сказалось на развитии Обычая марки. Исконный Уэльс (территории под управлением валлийских династий), в отличие от приграничных владений англо-нормандских лордов, обладал уже сформированной и более совершенной системой права, основанной на Законе Хауэла Доброго[4]. Кроме того, сохранение самоуправления на валлийских территориях в составе марки в некоторых случаях было связано и с дозволением использования валлийского права при разрешении дел, участниками которых выступали валлийцы, проживающие в данных землях[5].

В качестве примера влияния валлийских норм на Обычай марки можно рассмотреть изменения в отрасли наследственного права. По валлийскому праву наследственная масса делилась между наследниками

---

1 See: *Ballard A.* British borough charters, 1042–1216. Cambridge, 1913. P. 153–157.

2 *Ballard A.* The Law of Breteuil. P. 648.

3 *Davies R.R.* The Law of the March. P. 6–7.

4 The Laws of Hywel Dda: Law Texts from Medieval Wales / ed. By D. Jenkins. – Llandysul: Gomer Press, 1986. 425 p.

5 *Davies R.R.* The Law of the March. P. 11.

мужского пола, в то время как в Англии в этот период бароны уже следовали принципу майората при наследовании. Можно предположить, что в землях марки наследование осуществлялось именно по валлийским правилам: так произошел раздел владений между сыновьями Ральфа I де Баскервиля, погибшего предположительно в 1149 г. После его смерти каждый из сыновей унаследовал определенную долю: Ральф получил владения в Бреконе, Роберт – в Уэобли, а Уолтер – в Оркопе[1]. Следует подчеркнуть, что при подобном разделении наследства маноры каждого из наследников располагались в одном из графств марки, не нарушая его пределов. Создание манора на территории сразу нескольких административных образований марки было исключением и могло быть обусловлено военной необходимостью или приказом сеньора.

При этом возможность наследования владений марки женщинами не была строго установленной, зачастую исход подобных дел зависел от конкретной ситуации, в отличие от валлийского Закона Хауэла Доброго, по которому женщины не наследовали землю. В истории марки существует немало примеров, когда владения и титулы переходили в собственность дочери лорда марки, несмотря на военное назначение данной территории. Так, в 1185 г. Изабелла де Клер стала наследницей всех титулов и владений младшей линии дома де Клер, представители которой носили титул графов Пембрука. Впоследствии в 1189 г. она была выдана замуж за Уильяма Маршалла, который стал лордом Стригвила и графом Пембрука (по титулу жены)[2].

Достаточно неопределенным является порядок наследования бастардами, он также различается в зависимости от графства. Как уже отмечалось, в хартии коммота Кидвелли от 1357 г. устанавливалась возможность удовлетворения притязаний незаконнорожденных детей на долю в наследстве. В то же время в судебных делах графства Даффрин Клуид в решении, датированном 10 июля 1381 г.[3], отмечается, что владения погибшего на королевской службе в Бретани валлийца, который являлся внебрачным ребенком, отошли к лорду марки. Его отец смог получить владения сына на прежних основаниях только по причине того, что данная земля была неплодородна, то есть непригодна для использования в преимущественно земледельческом хозяйстве англо-нормандского лорда. На основании данного решения можно сделать вывод о том, что в указанном графстве не действовала валлийская

---

1 *Holden B.W.* Op. cit. P. 216.

2 See: *Crouch D.* William Marshal: Knighthood, War and Chivalry, 1147-1219. Oxon, 2014. P. 67.

3 Cases of Dyffryn-Clwydd (1294–1417). Unpublished papers.

норма, уравнивавшая в правах наследства законнорожденных детей и бастардов. Таким образом, степень влияния валлийского права на формирование права марки также различалась в зависимости от исторического развития того или иного графства, его связей с Исконным Уэльсом, целей и интересов конкретных лордов марки.

Английское право также оказало влияние на развитие Обычая марки. Лорды марки являлись держателями земель от короны, а их судебные чиновники зачастую имели значительный опыт работы в английских судах. Поэтому представляется вполне логичным тот факт, что к XIV в. процедура принятия решения (иногда и само решение) по наиболее распространенным видам дел мало чем отличалась от судебного процесса в Англии[1].

Таким образом, на формирование Обычая марки оказали влияние валлийские нормы и правовые обычаи, воспринятые после колонизации Уэльса, нормандские нормы права, привнесенные непосредственно англо-нормандскими лордами, а также английское common law. В то же время устойчивость тех или иных норм и их применение напрямую зависело от целей и интересов лордов марки, обладавших самостоятельностью и независимостью в правотворческой, административной и судебной сфере в пределах своих владений.

После завоевания Уэльса в 1282 г. и издания Хритланского статута в 1284 г., определившего новый статус и устройство Уэльса[2], марка постепенно утрачивает свое значение в качестве буферной территории между валлийскими территориями и Англией. Однако привилегии лордов марки и, как следствие, особое политико-правовое положение самой марки, не претерпевает значительных изменений вплоть до правления Генриха VIII[3], упразднившего исключительный статус данной территории. Согласно изданному им Act of Union 1535–1536 гг.[4] земли марки были включены в состав новых валлийских графств, Обычай марки перестал действовать, и был заменен нормами английского права, а лорды марки утратили соответствующие их исключительному военному статусу привилегии. Act of Union 1535–1536 гг. отразил отмирание марки, которой уже не было места в условиях создания национального государства в эпоху Нового Времени.

---

1 *Davies R.R.* The Law of the March. P. 12, 20.

2 The Statutes of Wales // Coll. and arr. by I. Bowen. L., 1908. P. 2–27.

3 *Pryce H.* The Normans in Welsh History // Anglo-Norman Studies XXX: Proceedings of the Battle Conference 2007. Woodbridge: Boydell & Brewer Ltd, 2008. P. 1–2.

4 The Statutes of Wales // Coll. and arr. by I. Bowen. L., 1908. P. 75–93.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ПРИМЕНЕНИЯ АУТСОРСИНГА АДМИНИСТРАТИВНО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ

Семикова А.Е., студентка бакалавриата факультета права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

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

Аннотация

Статья посвящена изучению правовых аспектов внедрения аутсорсинга в деятельность органов государственной власти РФ. Отмечается неоднозначность анализируемого института ввиду существования в научной и практической сферах разных подходов при определении его сути. Особое внимание уделяется исследованию юридических коллизий, выявленных в федеральном и региональном законодательстве.

Ключевые слова: аутсорсинг, государственное управление, административная реформа, административно-управленческий процесс

Abstract

Article is devoted to the legal aspects of the implementation of outsourcing by public authorities of the Russian Federation. It is noted that there is the ambiguity of the analyzed institution because of the existence of different scientific and practical approaches to the description of outsourcing. Particular attention is paid to the legal conflicts identified in the federal and regional legislation.

Keywords: outsourcing, state management, administrative reform, administrative and management processes

Обострение социально-экономического и политического взаимодействия на международной арене стало своеобразной отправной точкой для России в контексте поддержки и стимулирования отечественного производства. Отныне налаживание сотрудничества между государством и бизнесом находится в ряду наиболее приоритетных направлений политики РФ. Прослеживается динамичное проведение не только социально-экономических, но и правовых реформ, направленных на улучшение бизнес-климата в стране, как в отношении развития инфраструктуры, так и в части снижения административных барьеров. Особое внимание при этом следует уделить правовой регламентации механизмов взаимодействия государственных и частных структур, одним из которых является аутсорсинг.

В науке термин outsourcing был впервые использован в 1989 г. для обозначения новой формы корпоративного взаимодействия, сложившейся в ходе взаимоотношений компании Eastman Kodak с внешними организациями, которые обеспечивали обслуживание ее информационных систем. Иными словами, данный формат взаимоотношений является примером современного аутсорсинга информационных

технологий, или IT-outsourcing. Однако отметим, что практикой подобные отношения были сформированы еще до их официального закрепления в науке. Например, в Великобритании уже в начале XX века была распространена практика пользования услугами юридических компаний, в США и Западной Европе начиная с 1960-х гг. развивался механизм привлечения IT-специалистов из сторонних организаций[1].

В сфере государственного управления концепция аутсорсинга становится актуальной на рубеже 1980–1990-х гг. в связи с развитием идей политики Нового Государственного Управления (далее – НГУ). НГУ представляет собой модель создания более рационального и эффективного государственного управления. Предполагалось, что большое значение в реформировании принадлежит изучению и внедрению лучших практик частного сектора по оптимизации управления. Одной из таких практик стал аутсорсинг.

В РФ возможность применения аутсорсинга в деятельности органов государственной власти была легализована в 2005 г., когда Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах[2] включила аутсорсинг административно-управленческих процессов в перечень способов оптимизации функций органов исполнительной власти. Исходя из положений Концепции, аутсорсинг административно-управленческих процессов является *механизмом передачи некоторых видов деятельности органов исполнительной власти на исполнение внешнему субъекту, избранному по результатам конкурса*. Развивать практику внедрения аутсорсинга в деятельность органов государственной власти предполагалось именно в рамках проведения административной реформы. Принятая в 2011 г. Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы[3] установила целесообразность использования аутсорсинга административно-управленческих процессов в контексте оптимизации численности государственных и муниципальных служащих.

На федеральном уровне отсутствует системный нормативный акт, посвященный аутсорсингу в сфере государственного управления.

---

[1] См.: *Рудая И.Л.* Развитие понятийного аппарата методологии аутсорсинга // Вестник СамГУ. 2008. № 5/2 (64). С. 139.

[2] Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» // СЗРФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

[3] Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы (утверждена распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р) // СЗ РФ. 2011. 27 июня (№ 26). Ст. 3826.

Действуют законы и подзаконные акты, которые регулируют отдельные формы аутсорсинга, различные аспекты их использования[1]. В регионах предпринимаются более активные попытки урегулировать внедрение аутсорсинга в сферу государственного управления[2].

Например, Постановлением администрации Липецкой области закреплено понятие аутсорсинга – «механизм выведения определенных видов деятельности за рамки полномочий исполнительных органов государственной власти Липецкой области путем заключения контрактов с внешними исполнителями на конкурсной основе»[3]. При этом данная формулировка идентична положениям, закрепленным в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах. В то же время в Постановлении Правительства Республики Бурятия аутсорсинг определяется как «передача обеспечивающих государственных функций органа исполнительной власти или государственного учреждения на исполнение организации любой формы собственности при сохранении контроля за реализацией переданных функций»[4], что не соответствует определению, данному в распоряжении Правительства РФ. Во-первых, расширен состав субъектов, правомочных передавать на аутсорсинг свои обеспечивающие функции. Так, Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах закрепляет это право исключительно за органами исполнительной власти, а Постановление Правительства Республики Бурятия включает в этот

[1] См., например: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг, для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. 8 апреля (№ 14). Ст. 1652; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 марта 2012 г. № 422-р «О создании федеральных государственных казенных учреждений» // СЗ РФ. 2012. 2 апреля (№ 14). Ст.1719.

[2] См., например: Постановление Правительства Забайкальского края от 23.06.2009 № 247 «Об утверждении порядка аутсорсинга государственных функций (услуг), исполняемых (предоставляемых) исполнительными органами государственной власти Забайкальского края» // Азия-Экспресс. 2009. 2 июля (№ 30); Постановление Правительства Сахалинской области от 4.02.2011 № 23 «Об утверждении порядка применения аутсорсинга в органах исполнительной власти и государственных учреждениях Сахалинской области» // Губернские ведомости. 2011. 5 февраля (№ 20 (3707)).

[3] Постановление Администрации Липецкой области от 29.12.2006 № 201 (ред. от 24.07.2008) «Об утверждении регламента применения аутсорсинга в работе исполнительных органов государственной власти Липецкой области, управления, контроля и мониторинга эффективности исполнения переданных на аутсорсинг видов деятельности» // Ведомости администрации Липецкой области. 2007. 14 марта (№ 2).

[4] Постановление Правительства Республики Бурятия от 18.11.2011 № 601 (ред. от 11.12.2012) «Об аутсорсинге в исполнительных органах государственной власти Республики Бурятия и государственных учреждениях Республики Бурятия» // Бурятия. 2011. 23 ноября (№ 217).

список и государственные учреждения. Во-вторых, расхождения прослеживаются и в отношении предмета аутсорсинга. В Концепция административной реформы в РФ в 2006–2010 гг. на аутсорсинг передаются определенные виды деятельности органов исполнительной власти, а в Постановлении Правительства Республики Бурятия использовано более конкретизированное понятие – обеспечивающие государственные функции органа исполнительной власти или государственного учреждения.

Тем самым выделяются разносторонние подходы на федеральном (в Концепции) и на региональном уровне, что свидетельствует об отсутствии четкого понимания сущности и роли этого института в сфере государственного управления.

Обращаясь к лингвистическому анализу, видим, что сам термин «аутсорсинг» имеет английские корни, является сокращением от английского выражения outside resource using, что буквально означает использование внешнего источника (ресурса). Такое понимание аутсорсинга дает возможность представить его как определенный вид сотрудничества, в рамках которого для выполнения ряда обеспечительных, вспомогательных задач организация привлекает стороннего, специализирующегося на передаваемых функциях субъекта. В частной сфере аутсорсинг применяется для выполнения ИТ-услуг[1], финансовых функций[2], логистических операций[3] и регулируется посредством заключения договоров.

Использование аутсорсинга в государственных структурах требует более строгого контроля и повышенного уровня правовой регламентации, поскольку сторонним организациям передается часть государственных функций. Возможно, поэтому практически все процедуры, связанные с реализацией механизма аутсорсинга в сфере государственного управления, носят конкурсный характер.

За рубежом распространен подход, на основании которого аутсорсинг в государственном управлении рассматривается как договорное соглашение, в котором орган государственной власти, выступая в роли заказчика, закупает определенные товары и/или услуги у частной организации или отдельного лица, являющегося агентом (посредником)[4]. При этом государственные органы сохраняют ответственность за качество предоставляемых по аутсорсингу услуг[5]. В отношениях аут-

---

1 См., например: http://infotechcom.ru/services/it_autsorsing_nnov.html

2 См., например: http://www.amberltd.ru/outsourcing

3 См., например: http://www.openlogistics.ru/index.php/logistics

4 Transparency and the Performance of Outsourced Government Services Occasional Paper No.5. P.9.

5 Outsourcing in Government: Pathways to Value. Accenture, May 2003. P.1.

сорсинга контрагентом органов государственной власти выступает поставщик, избранный из числа частных структур[1].

Аутсорсинг в органах государственной власти зарубежных стран рассматривается в качестве *модели предоставления публичных услуг*. Перечень услуг, передаваемых на аутсорсинг, отличается разноаспектным характером и включает в себя не только услуги по строительству и обслуживанию оборудования, транспорта, управлению недвижимостью, уборке, питанию, организации вывоза отходов, но и бухгалтерские, кадровые, социальные услуги[2]. Так, в 2002 г. федеральное правительство Германии заключило контракт с частной компанией по разработке и установке спутниковой системы платных дорог[3]. С 2003 г. правительство Великобритании стало развивать практику заключения масштабных контрактов по ИТ-аутсорсингу с компаниями CSC, TCS, IBM[4].

Аутсорсинг выступает механизмом взаимовыгодного партнерства, как для государственного, так и для частного субъекта. С одной стороны, государственные структуры передают на аутсорсинг неосновные, обеспечительные процессы, что позволяет им сосредоточить внутренние ресурсы на выполнении своих ключевых задач. Мотивами для использования аутсорсинга является снижение издержек, предоставление высококачественных государственных услуг, получение доступа к современным технологиям, увеличение гибкости и оперативности государственного аппарата. С другой стороны, для частных субъектов сотрудничество с государственными структурами в рамках аутсорсинга привлекательно из-за его продолжительного характера и высокой цены договора.

Наряду с явно позитивными оценками аутсорсинга, выступающего нововведением, способным модернизировать и повысить эффективность работы государственных структур, существует ряд потенциальных рисков, которые могут не только не улучшить, но усугубить ситуацию в государственном управлении при его использовании. Недостаточная методическая и инфраструктурная база, ограниченное правовое регулирование способны привести к снижению качества результатов аутсорсинга, дезорганизации государственного аппарата, развитию коррупции.

---

1 Government Sector. Outsourcing Transforming Public Service with Outsourced IT Services. Tholons, March 2010. P. 3.

2 *Griffith G., Figgis H.* Outsourcing in the public sector. NSW parliamentary library research service. Briefing Paper No 22/97. 1997. P. 3.

3 Government Outsourcing: A Practical Guide for State and Local Governments. School of Public and Environmental Affairs at Indiana University. January 2014. P.10.

4 Government Sector. Outsourcing Transforming Public Service with Outsourced IT Services. Tholons, March 2010. P.9.

Так, в 2005 г. Комиссией по здравоохранению и социальному обеспечению (State of Texas Health and Human Services Commission) был заключен 5-летний контракт аутсорсинга с компанией Accenture, в рамках которого сотрудники аутсорсера должны были работать в специализированном call-центре и осуществлять сбор и обработку полученной от граждан информации для ее последующей передачи в государственные структуры. Целями обращений являлось получение права на выдачу продовольственных талонов и включение в государственную программу бесплатной или льготной медицинской помощи. Условия контракта аутсорсинга предусматривали, что государство финансирует каждый факт взаимодействия сотрудников аутсорсера с обратившимися гражданами вне зависимости от конечного результата. В итоге такая формулировка контракта привела к злоупотреблениям со стороны сотрудников аутсорсера, которые намеренно затягивали процесс сбора и обработки информации, увеличивая количество встреч с клиентами. В результате истекали сроки подачи подготовленных документов в государственные органы, и граждане утрачивали возможность участвовать в этих льготных государственных программах[1].

В настоящее время ключевым фактором, влияющим на степень успешности внедрения аутсорсинга в государственное управление РФ, является уровень законодательного регулирования данного вопроса. Отсутствие четкого законодательного определения аутсорсинга порождает серьезные дискуссии в теории и на практике о сущности и природе данного института.

Прежде всего значительный круг вопросов вызывает неопределенность статуса субъекта, передающего те или иные виды своей деятельности на аутсорсинг. Исходя из федерального определения аутсорсинга административно-управленческих процессов, таким субъектом может быть исключительно орган исполнительной власти[2]. Однако региональная практика идет по пути расширения круга субъектов, включая в их число государственные учреждения[3].

---

[1] Government Outsourcing: A Practical Guide for State and Local Governments. School of Public and Environmental Affairs at Indiana University. January 2014. P. 11–12.

[2] Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах (одобрена распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р) // СЗ РФ. 2005. 14 ноября (№ 46). Ст. 4720.

[3] Постановление Правительства Сахалинской области от 4.02.2011 № 23 «Об утверждении порядка применения аутсорсинга в органах исполнительной власти и государственных учреждениях Сахалинской области» // Губернские ведомости. 2011. 5 февраля (№ 20 (3707)); Постановление Правительства Республики Бурятия от 18.11.2011 № 601 (ред. от 11.12.2012) «Об аутсорсинге в исполнительных органах

Нерешенной остается и проблема статуса аутсорсера – организации, которая выступает исполнителем переданных по аутсорсингу административно-управленческих процессов. В доктрине представлены разные мнения. А.В. Филатова[1] настаивает на негосударственной природе аутсорсера. О.А. Соловьева, в перечень аутсорсеров помимо представителей частного сектора включает органы местного самоуправления, государственные предприятия[2]. И.Д. Котляров, считает, что механизм передачи исполнения отдельных функций внутри государственной власти «от одной государственной структуры другой аутсорсингом считаться не может, а представляет собой не более чем перераспределение обязанностей внутри системы государственной власти»[3]. Последнее утверждение представляется справедливым лишь в том случае, если под «государственными структурами» автор понимает органы государственной власти и не использует данное, не имеющее устоявшегося значения, понятие в более широком смысле, включающее государственные предприятия и учреждения. Таким образом, относительно статуса аутсорсера исследователями выделяются разные точки зрения, ни одна из которых пока однозначно не подтверждена и не опровергнута законодателем.

Другим спорным моментом является форма реализации аутсорсинга в государственном управлении. Исходя из анализа определения аутсорсинга административно-управленческих процессов, закрепленного в Концепции административной реформы в РФ в 2006–2010 годах, можно сделать вывод о его содержательном сходстве с системой государственных закупок[4]. Так, определенные параллели прослеживаются относительно субъектного состава, наличии четырех этапов в реализации обоих механизмов (планирование, создание нормативно-правовой и методической базы, осуществление, мониторинг и контроль). Это позволят сделать предположение о том, что проведение закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд государственных органов выступает

государственной власти Республики Бурятия и государственных учреждениях Республики Бурятия» // Бурятия. 2011. 23 ноября (№ 217).

[1] *Филатова А.В.* Аутсорсинг административно-управленческих процессов // Предпринимательское право. 2009. № 1. С. 14–17.

[2] *Соловьева О.А.* Аутсорсинг административно-управленческих процессов // Вестник Челябинского государственного университет. 2013. № 3 (294). С. 49–53.

[3] *Котляров И.Д.* Применение аутсорсинга в государственной деятельности в Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 112–120.

[4] Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг, для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. 8 апреля (№ 14). Ст. 1652.

формой реализации аутсорсинга административно-управленческих процессов. Ряд авторов при анализе концептуальной стороны аутсорсинга рассматривают его в качестве формы контрактных отношений[1]. Вопрос же о том, может ли считаться аутсорсингом передача обеспечивающих видов деятельности от органов исполнительной власти на исполнение подведомственным государственным учреждениям (предприятиям) наряду с госзакупками однозначного ответа не имеет. Возможны следующие варианты. С одной стороны, в некоторых регионах прямо закреплен единственный способ реализации аутсорсинга в государственном управлении – проведение государственных закупок[2], что соответствует позиции Правительства РФ, закрепленной в Концепции административной реформы[3]. С другой стороны, наряду с системой госконтрактов в регионах распространяется практика передачи административно-управленческих процессов на исполнение подведомственным учреждениям на основе государственного задания, утверждаемого органом исполнительной власти, в подведомственности которого находится данное учреждение[4]. Это позволяет говорить о двух формах реализации аутсорсинга в деятельности органов государственной власти: через систему государственных закупок и через передачу обеспечивающих видов деятельности на исполнение подведомственным государственным учреждениям посредством формирования государственного задания.

Примерами использования аутсорсинга в форме государственных закупок являются контракты, заключенные между Правительством РФ

---

[1] См., например: *Шестоперов А.М.* Аутсорсинг как способ оптимизации административно-управленческих процессов в органах государственной власти (на примере ФАС России). М.: 2007. С. 23.

[2] Постановление Правительства Сахалинской области от 4.02.2011 № 23 «Об утверждении порядка применения аутсорсинга в органах исполнительной власти и государственных учреждениях Сахалинской области» // Губернские ведомости. 2011. 5 февраля (№ 20 (3707)); Постановление Правительства Забайкальского края от 23.06.2009 № 247 «Об утверждении порядка аутсорсинга государственных функций (услуг), исполняемых (предоставляемых) исполнительными органами государственной власти Забайкальского края» // Азия-Экспресс. 2009. 2 июля (№ 30).

[3] Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах (одобрена распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р) // СЗ РФ. 2005. 14 ноября (№ 46). Ст. 4720.

[4] См., например: Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 11.01.2011 № 1 «Об утверждении Положения об аутсорсинге отдельных административно-управленческих процессов обеспечительного характера исполнительных органов государственной власти Республики Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. 2011. 19 января (№ 3).

и ОАО «Ростелеком» по созданию системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ)[1], между министерством информационных технологий и связи Московской области и BSS Engineering по созданию системы централизованного учета начислений и платежей в Московской области[2].

Передача функций органов государственной власти подведомственным государственным учреждениям (предприятиям) осуществляется по правилам формирования государственного задания. Однако в том случае, если необходимое государственное учреждение (предприятие) отсутствует, перед органом государственной власти встает вопрос о его создании. Это решение о создании соответствующего государственного учреждения (предприятия) принимается органом исполнительной власти, в подведомственности которого будет находиться данное государственное учреждение (предприятие). Например, государственное бюджетное учреждение Нижегородской области «Волга» подведомственно министерству сельского хозяйства и продовольственных ресурсов Нижегородской области и создано в целях оказания транспортных услуг и удовлетворения потребностей в автомобильных перевозках министерства сельского хозяйства и продовольственных ресурсов Нижегородской области. В Забайкальском крае казенное предприятие Забайкальского края «Государственное недвижимое имущество» образовано Распоряжением Комитета по управлению государственным имуществом Читинской области № 225 от 03.06.1997 в целях осуществления деятельности по содержанию недвижимого имущества, оказанию услуг, связанных с технической эксплуатацией, обслуживанием и ремонтом зданий и помещений, являющихся государственной собственностью Забайкальского края[3]. На федеральном уровне Распоряжением Правительства РФ от 27 декабря 2011 г. № 2391-р[4] было создано федеральное государственное казенное учреждение «Центр по обеспечению деятельности Казначейства России». Предметом деятельности учреждения выступает «организация и обеспечение эксплуатации административных зданий и других объектов, закрепленных на праве оперативного управления за центральным аппаратом и территориальными

---

[1] URL:http://www.tadviser.ru/index.php/Проект:Система_межведомственного_электронного_взаимодействия_(СМЭВ)

[2] URL:http://www.tadviser.ru/index.php/Проект:Министерство_информационных_технологий_и_связи_Московской_области_(Проекты_ИТ-аутсорсинга)

[3] URL: http://kpgni-chita.ru/?we

[4] Распоряжение Правительства РФ от 27.12. 2011 г. № 2391-р «О создании федерального казенного учреждения «Центр по обеспечению деятельности Казначейства России» // СЗ РФ. 2012. 9 января (№ 2). Ст.358.

органами Федерального казначейства»[1]. В данном случае государственное задание может выступать наряду с государственными закупками формой реализации механизма аутсорсинга. В то же время учреждение, действующее на основании государственного задания, само может осуществлять закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд. Нечеткость в правовом определении не дает возможность определиться в формах аутсорсинга, обеспечить эффективную реализацию его механизма в публичном управлении.

Значимой является и проблема соотношения понятий государственная функция, государственная услуга и административно-управленческий процесс. В законодательстве прослеживается отождествление понятий государственных функций и услуг, что в доктрине справедливо критикуется. Государственная функция и государственная услуга соотносятся как общее и частное. Функция – предметная сфера деятельности органа, которая закреплена в статутном документе, возможность реализации данной функции предопределяется полномочиями[2]. Одной из разновидностей функций выступает деятельность по оказанию государственных услуг[3]. В свою очередь, административно-управленческий процесс не имеет законодательного закрепления. Исходя из анализа доктринальных источников, можно предположить, что административно-управленческий процесс – процесс позитивного управления, состоящий из нескольких взаимосвязанных операций, направленных на реализацию функций или оказание услуг соответствующим органом государственной власти[4]. На федеральном уровне определение административно-управленческого процесса отсутствует, однако на региональном уровне можно встретить собственные трактовки этого термина. Так, в Республике Саха административно-управленческий процесс рассматривается как «совокупность (комплекс, состав) взаимосвязанных процедур (действий, операций), осуществляемых исполнительным органом государственной власти Республики Саха (Якутия), имеющих обеспечительный характер в отношении исполнения функций органа»[5].

---

1 URL: http://cokr.roskazna.ru/page/25869

2 *Михеева И.В.* Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации: разрешительные функции и государственные услуги // Право. Журнал ВШЭ. 2013. № 3. С. 49–60.

3 Указ Президента от 09.03.2004 № 314 (ред. от 22.06.2010) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 2004. № 48.

4 См.: *Шестоперов А.М.* Аутсорсинг как способ оптимизации административно-управленческих процессов в органах государственной власти (на примере ФАС России). М.: 2007. 170 с.

5 Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 11.01.2011 № 1

Несмотря на ограниченность правовой базы, аутсорсинг административно-управленческих процессов применяется в деятельности ряда федеральных органов исполнительной власти, таких как Министерство информационных технологий и связи, Министерство сельского хозяйства, Министерство транспорта, Министерство культуры и массовых коммуникаций, Министерство природных ресурсов, Федеральное агентство по образованию, Федеральное агентство по науке и инновациям РФ (Роснаука) и др. Как правило, в этих органах исполнительной власти аутсорсинг используется для реализации административно-управленческих процессов обеспечительного характера, в частности, для документационного обеспечения, осуществления технической поддержки информационной инфраструктуры, транспортного обслуживания, эксплуатации и охраны зданий.

На региональном уровне меры по внедрению аутсорсинга в органы исполнительной власти были применены в Республике Бурятия, Липецкой и Пензенской областях. В Липецкой области помимо нормативной базы была положено начало разработке методологических основ применения аутсорсинга. В частности, в Липецкой области была разработана методика определения целесообразности передачи государственных функций на внешнее исполнение[1].

Итак, на сегодняшний день аутсорсинг административно-управленческих процессов является весьма дискуссионной проблемой в российской доктрине, законодательстве и правоприменительной практике. Несмотря на попытки урегулировать использование аутсорсинга в деятельности органов государственной власти, сохраняется целый ряд вопросов, связанных с неопределенностью статуса участников аутсорсинговых отношений в государственном секторе, форм реализации и предмета аутсорсинга. Потому в настоящее время однозначно говорить о целесообразности полномасштабного внедрения аутсорсинга в деятельность органов государственной власти преждевременно. Между тем основой высокой результативности аутсорсинга в России может выступать расширение методологической и правовой базой его внедрения, ориентированной на потребности и интересы населения, на сочетание публичного и частного интереса в государственном управлении.

«Об утверждении Положения об аутсорсинге отдельных административно-управленческих процессов обеспечительного характера исполнительных органов государственной власти Республики Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. 2011. 19 января (№ 3).

[1] См. Отчеты о выполнении научно-исследовательских работ по мероприятиям административной реформы: URL: http://admlip.ru/activities/ad_reforma/otchety-o-vypolnenii-nauchno-issledovatelskikh-rabot-po-meropriyatiyam-administrativnoy-reformy/?sphrase_id=667890

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ ИННОВАЦИОННЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ КЛАСТЕРОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Уланов Д.В., студент бакалавриата факультета права НИУ «Высшая школа экономики» – Нижний Новгород

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

Аннотация

Статья посвящена изучению различных видов государственных поддержек инновационных территориальных кластеров в Российской Федерации. Несмотря на сравнительно небольшое количество кластеров в Российской Федерации, объем выделяемых средств для их финансирования несомненно велик, в связи с чем возникает необходимость в глубоком анализе законодательства с целью выявления пробелов, не позволяющих получить максимально возможную выгоду как кластерам, так и государству.

Ключевые слова: кластер, государственная поддержка, непрямое финансирование

Abstract

The article is devoted to researching of the types of financial state support of innovation territorial clusters in the Russian Federation. Despite of a relatively small number of clusters in the Russian Federation, the amount of funds, allocated to finance is undoubtedly great and therefore is a need for deeper analysis of the legislation in order to identify gaps, that do not allow obtaining the maximum benefit as clusters and the state.

Keywords: cluster, state support, indirect finance

На сегодня действует «Проект перечня пилотных программ развития инновационных территориальных кластеров», созданный Минэкономразвития России совместно с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, по поручению Президента Российской Федерации по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации от 11 ноября 2011 г., а также решений Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 30 января 2012 г.

В настоящее время функционирует рабочая группа, цель которой – развитие частно-государственного партнерства в инновационной сфере[1]. Всего отобрано 25 пилотных кластеров, разделенных на две группы. Первая группа включает в себя кластеры, программы развития которых предполагается поддержать через предоставление субсидий из федерального бюджета субъектам Российской Федерации, на территории которых они базируются. При этом Минэкономразвития

[1] О проекте перечня пилотных программ территориальных инновационных кластеров // URL: http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/1a5dcd004bf64bef858d9d77bb90350d/doklad_proekt.pdf?MOD=AJPERES (дата обращения: 10.05.2015).

России считает целесообразным предоставление указанных субсидий в объеме до 5 млрд рублей ежегодно в течение 5 лет, начиная с 2013 года[1]. Во вторую группу были включены территориальные кластеры, программы развития которых требуют дальнейшей доработки, в связи с чем на первом этапе не предполагается поддержка реализации программ за счет предоставления межбюджетных субсидий.

Финансирование кластеров осуществляется также частными инвестициями предприятий-участников пилотных, впоследствии действующих полноценно кластерных образований. В период 2012–2016 гг. объем частных инвестиций в кластеры должен составить более чем 1574,2 млрд руб., что является значительной частью от общего объема частных инвестиций в экономке РФ. К собственным источникам финансирования предприятий кластеров относятся: уставный и добавочный капитал, амортизационные отчисления, нераспределенная прибыль, прочие взносы юридических и физических лиц (целевое финансирование, увеличение уставного капитала за счет взносов учредителей).

Бюджетное финансирование осуществляется в соответствии с установленными принципами путем использования специальных форм и методов предоставления бюджетных средств (дотации, субсидии, субвенции); в ходе бюджетного финансирования действует государственный финансовый контроль за целевым, экономным и эффективным расходованием денежных средств.

Финансирование кластеров на федеральном уровне производится в соответствии с планом-заказом и планом развития, согласованным Министерством экономического развития и торговли России и Министерством финансов России. Средства кластерам выделяются из бюджета России на выполнение государственных инвестиционных программ, НИОКР, содержание объектов социальной инфраструктуры. Так, наибольшее количество затрат на НИОКР обладают два группы кластеров: «Ядерные и радиационные технологии» и «Фармацевтика, биотехнологии и медицинская промышленность», по которым увеличение объема средств достигает более 200 процентов[2].

Постановление Правительства РФ от 6 марта 2013 г. № 188 (ред. от 15.09.2014) «Об утверждении правил распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий, предусмотренных

---

[1] О предложениях по мерам государственной поддержки развития инновационных территориальных кластеров // URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/innovations/politic/doc20120907_03 (дата обращения 11.04.2015).

[2] Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2013 год и плановый период 2014–2015 годов // URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/doc20120912_000004 (дата обращения 11.04.2015).

программами развития пилотных инновационных кластеров», являясь базовым нормативно-правовым актом, в отношении финансирования кластеров, устанавливает такие важные положения, как: цели и условия предоставления финансовой поддержки территориальных инновационных кластеров, а также перечень направлений, которые должны быть реализованы в рамках государственной финансовой поддержки.

Необходимо отметить, что субсидии предоставляются бюджетам субъектов Российской Федерации, на территориях которых расположены территориальные кластеры, согласно перечню субъектов РФ[1], бюджетам которых представляются субсидии из федерального бюджета на реализацию мероприятий, предусмотренных программами развития пилотных территориальных кластеров.

В случае если территориальный кластер располагается на территориях 2 субъектов Российской Федерации, каждый из указанных субъектов Российской Федерации представляет заявку на предоставление субсидии с приложением заверенной уполномоченным органом копии утвержденной собственной программы, относящейся к территориальному кластеру, расположенному на территории этого субъекта Российской Федерации, с указанием размера бюджетных ассигнований, предусмотренных в бюджете субъекта Российской Федерации и в бюджете муниципального образования (муниципальных образований), на территории которого расположен территориальный кластер. Однако критерии для определения приоритетного субъекта РФ, на котором располагается большая часть территориального кластера, не ясны, что является необходимым для увеличения бюджетных ассигнований данному субъекту.

Следует отметить, что при финансировании территориальных кластеров, большую роль играет Инвестиционный фонд РФ, который фактически обеспечивает привлечение государственных средств на развитие инфраструктуры кластеров. Так, в «Методических рекомендациях по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации», утвержденных Минэкономразвития РФ, прямо указывается на необходимость использования средств Инвестиционного фонда РФ. Объем средств, выделенных из бюджета субъекта РФ равен 79,44 млн

[1] Приложение к Правилам распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий, предусмотренных программами развития пилотных инновационных территориальных кластеров (Постановление Правительства РФ от 6 марта 2013 г. № 188 (ред. от 15.09.2014) «Об утверждении правил распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий, предусмотренных программами развития пилотных инновационных кластеров») // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_143138/ (дата обращения 11.04.2015).

руб., в то время как 714,94 млн руб. выделил Инвестиционный фонд РФ в целях развития названного территориального кластера[1].

Государственная финансовая поддержка территориальных инновационных кластеров осуществляется путем предоставления не только субсидий из федерального бюджета, но дотаций и субвенций. Так, предусматривается предоставление дотаций из бюджета субъекта РФ (который, в свою очередь, получает трансферты для реализации данного мероприятия из федерального бюджета) бюджету одного или нескольких муниципальных образований, на территории которых находится инновационный территориальный кластер, с целью выравнивания бюджетной обеспеченности одно или нескольких муниципальных образований[2].

Примечательным является независимость объема предоставленных дотаций от выделенных государственных субсидий[3]. Вместе с тем Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 № 305 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» на 2013–2020 годы» устанавливается, что субъекты РФ должны определять определенные меры государственной поддержки регионального и муниципального уровней. Это льготы по региональным и местным налогам, региональные системы льгот и преференций и т. д.

Ввиду того что функционирование, создание и деятельность территориальных кластеров только набирает обороты, прямых форм государственных финансовых поддержек становится недостаточно. Последнее обусловлено тем, что косвенная финансовая поддержка кластерных образований направлена именно на создание и функционирование инфраструктуры на тех территориях, где они располагаются. В данном случае, критерием отделения прямых от непрямых государственных поддержек является открытость цифр предоставленных

---

[1] Распоряжение Правительства РФ от 29.11.2011 № 2158-р «Об утверждении паспорта регионального инвестиционного проекта «Строительство инфраструктуры кластера по добыче стекольного сырья для производства стеклянной тары в Республике Ингушетия» «// URL: http://www.rg.ru/pril/63/03/29/2158_prill.pdf (дата обращения 11.02.2015).

[2] Подпункт «д» п. 5 Постановления Правительства РФ от 6 марта 2013 г. № 188 «Об утверждении правил распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий, предусмотренных программами развития пилотных инновационных кластеров» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_143138/ (дата обращения 11.04.2015).

[3] Пункт 1.4 Приказа Минэкономразвития от 4 августа 2014 № 478 «О реализации Постановления Правительства РФ от 6 марта 2013 г. № 188 “Об утверждении правил распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий, предусмотренных программами развития пилотных инновационных кластеров” в 2014 году» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_168332/ (дата обращения 11.04.2015).

финансовых средств из бюджета страны, а также скорость окупаемости, а значит и степень ликвидности данных вложений. К видам непрямой государственной финансовой поддержки относят бюджетный кредит, инициированное органами государственной власти финансирование некоторыми неправительственными венчурными фондами.

Бюджетные кредиты кластерам, как правило, выдаются под низкий процент. Так, согласно Распоряжению Правительства РФ от 21 июля 2014 № 1099-р «Об утверждении программы развития угольной промышленности России на период до 2030 года», из общего источника инвестиций, объем средств, выданных Внешэкономбанком для кредитования равен 20490,185 миллиона рублей[1]. Это равно фактически половине общего числа государственных инвестиций. Однако в отличие от субсидий косвенная компенсация которых начинается лишь с момента «устойчивого» извлечения прибыли, выплата долга по кредиту начинается с момента фактического функционирования кластера. Роль Внешэкономбанка как субъекта, реализующего эффективную непрямую государственную поддержку, определена в Приказе Минпромторга РФ от 23 апреля 2010 № 319. Подчеркивается эффективность механизмов финансирования, созданных и реализуемых Банком развития и внешнеэкономической деятельности[2].

Гарантом по таким кредитам является сама Российская Федерация, либо ее субъекты[3]. О необходимости и важности бюджетных кредитов кластерам говорится и в Постановлении Правительства РФ от 02 августа 2011 г., где одним из механизмов формирования обеспечительной инфраструктуры кластеров называется субсидирование процентных ставок по кредитам и займам, с длительным сроком окупаемости[4].

---

1 Распоряжение Правительства РФ от 21.06.2014 № 1099-р «Об утверждении программы развития угольной промышленности России на период до 2030 года» // URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=165139;fld=134;dst=100009;rnd=0.43402621429413557 (дата обращения 11.04.2015)

2 Приказ Минпромторга РФ от 23.04.2010 № 319 «Об утверждении Стратегии развития автомобильной промышленности Российской Федерации на период до 2020 года» // URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=104193B (дата обращения 11.04.2015)

3 Постановление Правительства РФ от 30.12.2012 N 1487 «О предоставлении государственных гарантий субъектов Российской Федерации и муниципальных гарантий по кредитам либо облигационным займам» // URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=173268 (дата обращения 11.04.2015)

4 Постановление Правительства РФ от 02.08.2011 № 644 (ред. от 18.12.2014) «О федеральной целевой программе Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 – 2018 годы)»« // URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=173268 (дата обращения 11.04.2015)

Следует сказать и о таком виде непрямых государственных финансовых поддержек, как инициирование органами государственной власти финансирования некоторыми неправительственными венчурными фондами. В связи с тем что политика негосударственных венчурных фондов направлена именно на извлечение максимальной прибыли в минимальный срок, кластеры не являются подходящими, а именно краткосрочноокупаемыми объектами вложения денежных средств. В частности, венчурный фонд инвестиционно-промышленного холдинга GSGroup выделил немалую часть денежных средств на развитие IT-кластера в Южном Урале по инициативе правительства Свердловской области, министерства транспорта и связи Свердловской области.

Помимо негосударственных венчурных фондов, косвенную государственную финансовую поддержку оказывает ОАО «Российская венчурная компания», чьи инвестиции уже способствовали развитию большинству кластеров на территории Российской Федерации. Данная компания активно взаимодействует с региональными и федеральными органами государственной власти. В частности, были подписаны соглашения с правительствами Астраханской, Белгородской, Волгоградской, Воронежской, Калужской, Иркутской, Кемеровской, Кировской и другими областями, а также с Москвой и Санкт-Петербургом о сотрудничестве и проведении совместных работ в сфере развития инновационной деятельности и создания индустрии венчурного инвестирования. Стоит отметить, что формирование региональных венчурных фондов является также приоритетной задачей российского государства по финансовому развитию инновационных территориальных кластеров[1].

Несмотря на некоторое «запаздывание» создания обеспечительных механизмов («буксует» механизм методической, информационно-консультационной и образовательной поддержки развития кластеров; отсутствует необходимая координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, объединений предпринимателей по реализации кластерной политики; ограничен набор инструментов финансовой поддержки кластерных проектов из бюджетных источников), все же можно говорить о последовательном курсе Российского государства на создание системы прямой и непрямой финансовой поддержки кластеров.

---

[1] Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» // URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=123444 (дата обращения 11.04.2015)

НАРОД И ВЛАСТЬ
В ИСТОРИИ РОССИИ
И НИЖЕГОРОДСКОГО КРАЯ

СЧАСТЬЕ И НЕСЧАСТЬЕ ЦАРЯ ВАСИЛИЯ ШУЙСКОГО: ВОСПРИЯТИЕ ЦАРСКОЙ ХАРИЗМЫ В РУССКОМ ОБЩЕСТВЕННОМ СОЗНАНИИ НАЧАЛА XVII ВЕКА

Кривцов Д.Ю., кандидат исторических наук, декан факультета истории и права, зав. кафедрой гуманитарных дисциплин Нижегородского филиала Университета Российской академии образования

Аннотация

В статье анализируются идеологические основания царской власти, характерные для русского массового сознания начала XVII века. Выделяется категория «царского счастья» как идеологического концепта, позволяющего легитимизовать или делегитимизовать правление Василия Шуйского (1606–1610) на разных этапах его царствования.

Ключевые слова: царское счастье, Василий Шуйский, царская власть, Смутное время в России

Abstract

The article analyzes the ideological foundations of royal power, characteristic of Russian mass consciousness of the early XVII century. Provided the category of «the king's happiness» as an ideological concept that allows make legitimate or illegitimate reign of Basil Shuisky (1606 – 1610) at different stages of his reign.

Keywords: «the king's happiness», Basil Shuisky, royal power, Time of Troubles in Russia

Василию Ивановичу Шуйскому не повезло в истории. Причем невезение это относится не только и не столько к истории как реальному событийному процессу, сколько к исторической памяти и «письменной истории», сформированной трудами профессиональных ученых историков. В «письменную историю» Василий Шуйский вошел как царь-неудачник, правитель с провальной политикой, потерпевший крах во всех своих государственных начинаниях. Самым распространенным в исторической литературе определением для этого государя стало – «несчастливый», «несчастный» царь. Тема несчастья царя Василия властно заявила себя еще на заре отечественного профессионального историописания в конце XVIII столетия. «Несчастие, так сказать, повсюду преследовало царя, – писал в 1795 г. в работе "Новое ядро российской истории" И.В. Нехачихин, – все города или подчинены самозванцу, или ослушны царю; повсюду мятеж, молва, несогласие; нет ни повелевающего, ни повинующегося. Бунт в столице, измена в боярах, смятение в войсках. Несчастный царь Василий Иоаннович!!!»[1] И эта парадигма несчастия Шуйского сохраняется в нашей историографии вплоть до сегодняшнего дня[2].

---

[1] *Нехачихин И.В.* Новое ядро российской истории. Ч. 2. М., 1795. С. 210.

[2] Устоявшееся определение «несчастный царь Василий Шуйский» мы находим, например, в одной из новейших работ, написанных признанными знатоками истории Смутного времени, – см.: Кабанов А.Ю., Семененко А.М. Ивановский край в Смутное время. Иваново, 2010. С. 162.

Любой человек, в том числе, конечно, и каждый российский государь, имеет в жизни свою степень счастья и несчастья. И чтобы объективно измерить эту степень, у нас нет (и никогда не будет) общепризнанных достоверных инструментов. Но применительно к царю Василию Ивановичу Шуйскому в отечественной исторической мысли степень несчастья была категорично признана крайней, практически абсолютной.

Однако обращение к источникам начала XVII столетия приводит нас к констатации того, возможно неожиданного, но неоспоримого факта, что в определенный период своего правления для весьма значительной части своих подданных Василий Шуйский являлся «счастливым царем». До нас дошел значительный комплекс отписок, которыми в годы Смуты обменивались меду собой русские городовые и полковые воеводы. В этих отписках с конца 1608 по начало 1610 г. мы постоянно встречаем упоминание про «государя царя и великого князя Василия Ивановича всея Русии счастье». Этим его «царским счастьем», «государевым счастьем» приверженцы Василия Шуйского объясняли свои победы, одержанные, наконец-то, после провальных поражений 1608 г.[1] Так, в самой ранней из известных нам отписок с подобным содержанием нижегородские воеводы А. Репнин и А. Алябьев в декабре 1608 г. извещая муромских жителей о первых крупных победах над тушинцами под Балахною и Нижним Новгородом, не преминули подчеркнуть, что они случились «государевым счастьем» Шуйского[2]. Или уже на излете этого «счастливого» периода в феврале 1610 г. из Сургута в Кетский острог ушла отписка с рассказом о том как «государевым счастьем» царя Василия его воевода М.В. Скопин-Шуйский побил воров под Тверью, и под Переславлем воров на голову побил и занял Переславль, а в крепости Белой, наоборот, «государевым счастьем» отбились от воровских литовских и русских людей[3].

А в подобной же отписке, отправленной из Сургута в Кетский острог в ноябре 1609 г. «государево счастье» царя Василия Шуйского предстает перед нами уже не как частный случай, явленный в конкретной победе его сторонников, но как особое – постоянное и неотъемлемое свойство, присущее царю «по милости Божией»: «Божьею

---

[1] Акты времени правления царя Василия Шуйского. (1606 г. 19 мая – 17 июля 1610 г.) // Смутное время Московского государства. Вып. 2. М., 1914. № 55. С. 67; № 56. С. 68; № 63. С. 74; № 67. С. 78–79; № 68. С. 80.

[2] Акты исторические, собранные и изданные Археографическою комиссиею (далее – АИ). Т. II. СПб., 1841. № 113. С. 142.

[3] Акты времени правления царя Василия Шуйского… № 67. С. 78–79.

милостью государь ц. и в. к. Василий Иванович в. р. на своем царском престоле на Москве здравствует и при нем его бояре, князь Федор Иванович Мстиславской с товарыщи, и дворяне и дети боярские и всякие служилые люди, памятуя де Бога и веру крестьянскую, подвизаются против врагов многими труды, и Бог де по ся места милостию своею над ним государем, неоскудно держит, и Божьею милостью и его государевым счастьем над враги победа почасто многая бывает.»[1] Здесь мы определенно сталкиваемся со специфическим русским средневековым понятием, существенно отличающимся от современного (западноевропейского в основе своей) представления о счастье, как внешней по отношению к человеку и случайно приходящей удаче – наследнице античной Фортуны.

Что же представляло собой в сознании наших предков «государево» или «царское счастье», которое равноправно действует рядом с Божией милостью и другими Вышними Силами?

Впервые идеологема «царского счастья» как особой победоносной силы появляется на страницах Псковской III летописи под 1474 г. при описании бескровной победы Ивана III Васильевича над ливонскими «немцами». Сосредоточенная под Псковом огромная русская армия так и не вступила в бой, поскольку устрашенные «немцы» спешно прислали послов и заключили мир на самых выгодных для Руси условиях. Подводя итог кампании 1474 г., псковский летописец констатирует: «все то оуправивъ милостию Божиею, и стояниемъ домоу святыя Троици и здоровьемъ и счастьем великого князя Ивана Васильевича, царя всеа Русии и всего Пскова»[2]. И далее эта идеологема начинает повторяться все чаще и чаще, и на протяжении второй половины XVI и всего XVII в. «царское» и «государево» счастье становится общеупотребительным термином в деловой письменности (отписках, челобитных, разрядных книгах и т. п.), в летописании и в литературно-публицистических произведениях.

Первоначально «царское счастье» проявляло себя преимущественно в военной сфере – благодаря ему одерживались победы на суше и на море, брались штурмом вражеские крепости и отбивались приступы от русских городов. С течением времени функции «царского счастья» заметно расширились. С его помощью стали основываться новые города, приобретаться под руку московского царя новые земли и новые народы в подданство; «государевым счастьем» шла новая прибыль в царскую

[1] Там же. № 63. С. 74.

[2] Псковские летописи // Полное собрание русских летописей (далее – ПСРЛ). Т. V. Вып. 2. М., 2000. С. 198.

казну; и царские дети тоже стали рождаться «счастьем» царственных родителей; благодаря «государеву счастью» благополучно передвигались посольские миссии. Причем еще в пору Оренбургского генерал-губернаторства (1865–1881 гг.), когда там появлялись среднеазиатские послы, то переводчик Костромитинов упорно допытывался у них: счастьем какого государя они были благополучны – своего хана или русского императора?[1] Если суммировать все многочисленные случаи употребления идеологемы «царского/государева счастья», то ее можно будет отождествить с харизмой верховного правителя. Это фундаментальное свойство, присущее личности правителя, благодаря которому обеспечивается его собственное благополучие, благополучие его подданных и успешно протекает все его царствование.

В отписках конца 1608 – начала 1610 гг. «государево счастье» Василия Шуйского играло важнейшую политико-идеологическую роль, являясь решающим аргументом в пользу «истинности» этого государя. Сомнения в «истинности» царя Василия проявились практически сразу же вслед за его возведением на русский престол; отнюдь не все русское общество было уверено, что в мае 1606 г. был сделан правильный выбор, что человеческое «собрание» соответствует Божьему избранию Шуйского в цари. Военные и политические неудачи 1608 г., связанные с появлением второго Самозванца, довели эти сомнения до критической черты. Поэтому сторонники Василия Шуйского, как только им позволили объективные обстоятельства, стали активно акцентировать внимание, прежде всего своих политических оппонентов, на «государевом счастье» как верном показателе «истинности» этого царя.

Уже упомянутая нами декабрьская отписка 1608 г. из Нижнего Новгорода в Муром была адресована муромским тушинцам. Нижегородские воеводы, сообщив им о победах, одержанных над другими тушинцами «государевым счастьем» Василия Шуйского, предлагали муромским жителям обратиться «на истинный путь» и целовать крест государю царю и великому князю Василию Ивановичу[2]. А в апреле 1609 г. ярославцы «добили челом и вину свою принесли» царю Василию Шуйскому, сделав это, кроме других побудительных причин (воздействия Вышних сил), еще и «счястьем» царя[3]. Грамоту об этом событии ярославцы отправили вологжанам, а те, в свою очередь, переслали ее вычегодцам. Подобные грамоты предписывалось «вычесть во весь

---

1 *Веселовский Н.И.* Татарское влияние на посольский церемониал в московский период русской истории // Он же. Труды по истории Золотой Орды. Казань, 2010. С. 64.

2 АИ. Т. II. № 113. С. 142.

3 Там же. № 193. С. 223–224.

мир», как сказано, например, в отписке вятчан к устюжанам с известием о победе под Свияжском «государевым счастьем» 1 января 1609 г.[1] Такой активный обмен грамотами со «счастливыми» победными вестями являлся действенным средством поддержать верных, убедить колеблющихся и даже переубедить изменников, заставить их вновь поверить в «истинности» царя Василия Шуйского.

Мотив «царского счастья» Василия Шуйского достигает своего апофеоза в отписке устюжского воеводы И. Стрешнева к воеводам в Пермь и Верхотурье от 14 января 1610 г. с известием (оказавшимся на поверку ложным) о смерти Лжедмитрия II. Стрешнев извещает своих корреспондентов, что в больших воровских таборах вор, который в расстригино место называл себя царевичем Дмитрием, погиб со всеми своими советниками; а случилось это «Божиею милостию и Пречистые Богородицы и всех святых молитвами, а государя царя и великого князя Василья Ивановичя всеа Русии счастием»[2]. Здесь «счастье» одного лица, боровшегося за право называться русским царем, непосредственно уничтожает другого участника этой борьбы. Причем совершается это без всякого участия сторонников Василия Шуйского, и даже вообще как будто без человеческого вмешательства, только действием вышних сил и «счастьем» Василия Ивановича, что не должно оставить никаких сомнений в статусе Шуйского как «истинного» царя.

Весьма важно отметить то обстоятельство, что использование идеологемы «государева счастья» Василия Шуйского, создание его образа как «счастливого царя» исходило непосредственно из среды служилых людей и посадских жителей, а не навязывалось им сверху. В грамотах, исходивших из царской канцелярии, упоминаний о «царском счастии» Василия Шуйского, нам не встретилось ни разу, хотя они зачастую повествовали о тех же самых победах, которые в отписках городовых воевод уверенно приписывались этому «счастию».

А вот в источниках иностранного происхождения, описывавших события русской Смуты, мы найдем известие, которое как будто бы свидетельствует о том, что и сам царь Василий Иванович разделял представление о необходимости иметь «счастье», чтобы считаться истинным государем, а отсутствие «счастья» полагал достаточным основанием для сложения с себя царской власти. В так называемом «Дневнике Марины Мнишек» в записи под 30 января 1608 г. фиксируются

---

[1] Акты, собранные в библиотека и архивах Российской империи Археографическою экспедицею Императорской Академии наук (далее – ААЭ). Т. II. СПб., 1836. № 100. С. 198.

[2] АИ. Т. II. № 276. С 334.

дошедшие до сосланных в Ярославль поляков слухи: «Слухи были, что царь отправил вперед войско в несколько тысяч против Дмитрия. Это войско, отойдя от столичного города Москвы, начало роптать на царя Шуйского, думая бить челом Дмитрию. Увидев это, гетман, разумеется, повернул назад, а войско, которого 8 тысяч было, перешло на сторону Дмитрия. Когда об этом услышал Шуйский, видя явное несчастье, он хотел сложить свой жезл (таков там обычай, когда царь покидает царство), но ему народ не позволил, говоря, что, "пока от последнего из них не очистишь страну, до тех пор должен быть нашим царем"»[1].

Едва ли стоит целиком доверять фактической стороне описанных здесь событий. Но вот их идейное осмысление составителем «Дневника» имеет несомненный интерес. Оно явственно свидетельствует о том, что враждебно настроенные царю Василию Шуйскому круги в поисках основания для его свержения с престола стремятся выдвинуть тезис об отсутствии у него необходимого «царского счастья». Причем в процитированной дневниковой записи данный тезис подан таким образом, будто и сам царь Василий разделяет это мнение – о невозможности дальнейшего нахождения на престоле из-за своего «несчастия».

В том же «Дневнике Марины Мнишек» мы находим и первое по времени утверждение о том, что царские подданные также желали лишить Василия Шуйского царского престола из-за отсутствия у него необходимого «счастья». Об этом семейству Мнишек сообщал португальский иезуит Николай де Мелло, сидевший под арестом в Борисоглебском монастыре близ Ростова. Если верить посланию Николая де Мелло, которое в октябре 1607 г. было доставлено в Ярославль к Юрию Мнишку, то еще в мае того же года после тяжелого поражения в битве под Пчельней «видя несчастливое правление того тирана (Шуйского. – *Д.К.*), пришли к нему 10 лучших бояр. Они тогда изобразили перед ним несчастья, происходившие в его царствование, и великое, в столь короткое время, пролитие крови людской. <…> Сказав ему это, затем стали уговаривать его, чтобы он лучше постригся в монахи, а государство отдал тому, кому оно будет принадлежать по справедливости»[2]. Не исключено, что Николай де Мелло, сочинявший свое послание в заключении в Борисоглебском монастыре, передавал всего лишь доходившие до него слухи о столь раннем политическом демарше против Василия Шуйского. Но тем показательнее, что народная молва уже в 1607 г. именовала его несчастливым царем.

---

[1] Дневник Марины Мнишек. СПб., 1995. С. 104.

[2] Там же. С. 98.

А 25 февраля 1609 г., после катастрофически неудачного 1608 г., была предпринята несомненная попытка свержения Шуйского все под тем же лозунгом его «несчастия»: «Начася же во многих людех умышление, дабы царю Василию Ивановичу царем не быти, нарицающе его несчастливым, царем, и якобы его ради несчастия все зло творяшеся Московскому государству»; заговорщики «вшедше же верх, начаша глаголати бояром, чтобы царя Василья с царского престола свести нещастия его ради, бояре ж, слышащи сие, побегоша из города вон»[1]. Ту же мотивацию выступления против Шуйского приводил в своем «Сказании» и Авраамий Палицын, указывая при этом конкретные проявления его «несчастия»: «Мнози же на царя и на святителя вооружаются, глаголюще: «Сий убо глад и мечь царева ради несчастия». И ина многая блядословяху»[2].

Временные успехи 1609 – начала 1610 г., как мы уже видели, несколько подкрепили веру русских людей в «царское счастье» Василия Шуйского. Но среди иностранцев по-прежнему ходили слухи, что подданные желают свергнуть этого царя из-за его «несчастия». В «Дневнике похода Сигизмунда III в Россию» под 13 мая 1610 г. приводится заявление, сделанное якобы царю князем М. Скопиным-Шуйским: «советую тебе оставить жезл и управление государством, потому что счастие не благоприятствует твоему правлению и смятение не прекратится, пока мы не изберем себе государя царской крови»[3].

Скоропостижная смерть Скопина-Шуйского сама явилась катализатором новой волны «несчастий» царя Василия, из-за которых он все-таки потерял свое царство. И в этом последнем акте царской драмы Василия Шуйского все так же властно звучит тема его непригодности к правлению по причине отсутствия у него «царского счастья». Непосредственные слухи об обстоятельствах свержения с престола царя Василия в июле 1610 г. отразил в своих записках арзамасско-нижегородский служилый человек Баим Болтин: «И бояря и всякие люди приговорили бити челом царю государю и великому князю Василию Ивановичу всея Русии чтобы государь царство оставил для того что кровь многая лиется, а в народе говорят, что он государь несчастлив»[4]. Сам

---

[1] Новый летописец по списку князя Оболенского. СПб., 1853. С. 101.

[2] *Палицын Авраамий.* Сказание. М.; Л., 1953. С. 198. Эта же фраза дословно повторена в Латухинской степенной книге – см.: Латухинская степенная книга. 1676 год. М., 2012. С. 649.

[3] Дневник похода Сигизмунда III в Россию (1609–1610) // Русская историческая библиотека, издаваемая Археографическою комиссиею. Т. 1. Памятники, относящиеся к Смутному времени. СПб., 1872. Стб. 584.

[4] *Попов А.* Изборник славянских и русских статей внесенных в хронографы русской

Баим Болтин признавал наличие у Василия Шуйского «сщастия». Во всяком случае, осенью 1607 г. он писал: «милостию Божиею и государя царя и великаго князя Василия Ивановича всея Русии сщастием бояре князь Мхаила Васильевичь Скопин Шуйской и иные бояре и воеводы воровских людей разогнали и побили»[1]. И в 1610 г. Б. Болтин высказывается крайне осторожно – он не утверждает сам, что теперь счастья у царя нет, но ссылается на народное мнение об этом – «а в народе говорят». И тем самым как раз подтверждает массовость подобных представлений в 1610 г.

О том же свидетельствует и немецкий наемник на русской службе Конрад Буссов: «три знатных боярина… созвав весь народ, стали с сокрушением говорить о бедственном и тяжком положении Московской земли… Все, мол, знают, что Шуйскому вот уже третий год нет ни счастья, ни удачи в правлении за то, что он такими ухищрениями добился престола. Столько, мол, сотен тысяч людей из-за него погибло, и этому кровопролитию не будет конца, пока он сидит на царском престоле... [поэтому] они советуют православным свергнуть Шуйского и с единодушного одобрения всех сословий избрать другого царя, который был бы предназначен для этого и дан Богом»[2]. По утверждению этого весьма осведомленного иностранного наблюдателя «простонародью» этот совет бояр-заговорщиков понравился. Следовательно, аргументация, основанная на «царском несчастии» оказалась убедительной.

И летописные сочинения, написанные уже после выхода из Смуты и отражавшие ее осмысление различными кругами российского общества, единогласно сходились на том, что главной причиной потери Василием Шуйским престола было его «несчастие». В Новом летописце, официальном памятнике утвердившейся династии Романовых, рассказывалось, что заговорщики «начаша вопити, чтоб царя Василия царства лишити, нарицающе его несчастливым царем, и якобы все зло от него учинися»[3]. И независимый, даже, в некоторой степени, оппозиционный Романовым, Пискаревский летописец,

---

редакции. М., 1896. С. 346.

1 Там же. С. 332.

2 *Конрад Буссов.* Московская хроника. 1584–1613. М.; Л., 1961 С. 174. Ср.: «царь уже третий год ни в чем не имеет счастья, ибо неправдою присвоил себе правление; не одна сотня тысяч за него пострадала; кровопролитию не будет конца, пока не оставит престола злосчастный государь» – *Мартин Бер.* Летопись Московская с 1584 года по 1612 // *Устрялов Н.Г.* Сказания современников о Дмитрии Самозванце. Ч. I. СПб., 1859. С. 123.

3 Новый летописец по списку князя Оболенского. С. 119.

вполне согласен тут с официальной точкой зрения: «И в ту пору стало на Москве волнение великое в боярех и в дворянех, и в гостех, и вся чернь встала, а паче всех Захарей Ляпунов всех людей возмутил на царя Василья: «Царь де у нас несщастлив, и кровь де от него вся льется!» И з царьства его согнали и посох отняли»[1].

Итак, русское общественное мнение начала XVII столетия сошлось на том, что бедственные проявления царствования Василия Шуйского – кровопролитие, голод, измены, проистекали из-за его несчастия; а отсутствие у него «царского счастия» позволяло признать его «неистинным» царем, что давало законный повод к его свержению с престола.

И только патриарх Гермоген решительно выступил против подобных воззрений: «А еже вы глаголите, яко его ради нещастия все зло чинится, – заявлял он заговорщикам в феврале 1609 г. – и сие зло не его ради творится, но нашего ради нестроения и междоусобия»[2]. Так слова патриарха были переданы автором Нового летописца. И в том, что они действительно соответствуют идейно-политической позиции Гермогена, можно убедиться, сравнив их со вторым патриаршим посланием о беззаконном свержении Василия Шуйского, составленным в конце февраля 1610 г.: «А что вы говорите его для государя кровь льется и земля не умирится, и то делается волею Божиею <…> а ныне языкъ нашествие и межуусобныя брани и кровемъ пролитие Божиею же волею совершается, а не царя нашего хотением»[3].

Однако голос святейшего патриарха остался в тот момент гласом вопиющего в пустыне. Общее мнение тогда сошлось на том, что пролитие крови происходит именно из-за неудачно выбранного, несчастливого, а потому – не истинного царя. И это мнение в итоге стоило Василию Шуйскому свержения с престола, польского плена и печальной смерти на чужбине, что, в свою очередь, и закрепило за ним навечно репутацию «несчастливого государя».

---

1 Пискаревский летописец // ПСРЛ. Т. XXXIV. М., 1978. С. 212.

2 Новый летописец по списку князя Оболенского. С. 101.

3 ААЭ. Т. II. № 160. С. 290.

О ФУНКЦИЯХ ПРИКАЗА ТАЙНЫХ ДЕЛ (1654/1655–1676 гг.)

Варенцова Л.Ю., доцент кафедры теории и истории государства и права Нижегородской академии МВД России – Нижний Новгород, кандидат исторических наук, доцент

Аннотация

Статья посвящена одному из важнейших приказов второй половины XVII века – государеву Приказу тайных дел. Особое внимание обращается на широкий спектр функций, которые выполнялись приказом Тайных дел.

Ключевые слова: Приказ тайных дел, органы центральной власти, приказная администрация, дьяки, подьячие

Abstract

The article is devoted to one of the most important orders in the second half of the XVII century – the sovereign order of Secret Affairs. Particular attention is drawn to a wide range of functions that were executed by the order of Secret Affairs.

Keywords: The order of Secret Affairs, national government agencies, clerk administration, clerks, clerks

В исторической науке есть разные оценки деятельности приказа Тайных дел. Дореволюционный исследователь И.Я. Гурлянд, автор единственной в своем роде работы «Приказ великого государя Тайных дел», отмечал, что данный приказ был чем-то вроде инквизиции[1].

В.Е. Романовский в работе «Государственные учреждения Древней и Новой России», изданной в 1911 г., отмечал, что внешне Приказ тайных дел – главное центральное ведомство по управлению, напоминает Боярскую думу – высшую правительственную инстанцию, в обеих структурах доминировал царь, но главное назначение Тайного приказа заключалось в осуществлении надзора над всеми делами администрации[2].

Третья точка зрения: приказ был частной царской канцелярией, имевшей значение органа надзора (Н.М. Карамзин)[3].

С.М. Соловьев писал: «Не имея сил действовать прямо и открыто, Алексей Михайлович, как все люди его характера, уходит, прячется, распоряжается тайком, чтобы избежать сопротивлений и неудовольствий, он заводит свой собственный приказ. Приказ Тайных дел, из которого посылает бумаги, собственноручные письма, наказы, о содержании которых никто не должен знать, кроме получающего»[4].

Нелегко установить, когда именно возник Приказ тайных дел. По мнению И.Я. Гурлянда, датой основания приказа следует считать

---

1 *Гурлянд И.Я.* Приказ великого государя Тайных дел. Ярославль, 1902. С. 3.

2 *Романовский В.Е.* Государственные учреждения Древней и Новой России. М., 1911. С. 328.

3 *Гурлянд И.Я.* Указ. соч. С. 4–5.

4 *Соловьев С.М.* История России с древнейших времен: В 15 кн. М., 1962. Кн. 6. Т. 11–12. С. 622.

1654 г. Первым «тайным дьяком», стоявшим во главе Тайного приказа в 1654 г., был Дементий Башмаков[1]. С.К. Богоявленский также указывает Дементия Башмакова первым дьяком Приказа тайных дел, но считает, что его деятельность в приказе началась в 1655 г. и, следовательно, история данного Приказа начинается с 1655 г.[2] В 1657–1658 гг. в списке судей данного приказа кроме дьяка Д. Башмакова оказался окольничий Федор Михайлович Ртищев[3].

Приказ тайных дел был организован по инициативе царя Алексея Михайловича. Впоследствии он существовал как сложная организация, где управляли дьяк и 10 подьячих, «ведавших делами всякими царскими, тайными и явными»[4]. Они управляли хозяйством дворцовых земель, посольскими и военными делами, царской летней потехой – соколиной и кречетиной охотой. По свидетельству Г.К. Котошихина, «сюда не входили бояре и думные люди, кроме самого царя»[5].

Штат Приказа тайных дел состоял из дьяка («тайного дьяка», «дьяка тайных дел») – ближайшего помощника царя по управлению делами, подьячих[6]. К концу существования приказ находился в ведении целой комиссии дьяков[7]. «Тайные дьяки» участвовали в придворной жизни, были исполнителями в государевых делах. По мнению И.Я. Гурлянда, денежный годовой оклад «тайного дьяка» составлял 300 рублей, иногда он получал денежные подарки, к большим праздникам – дачи живностью, провизией, питьем[8]. «Тайные дьяки» были верстаны и поместными окладами[9]. В конце существования Приказа тайных дел среди дьяков были А. Афанасьев[10], И.К. Кузьмин[11].

Подьячие – основная рабочая сила приказа. В первые годы существования приказа подьячих было 6–7, в 1659 г. – 9, в 1669 г. – 12, а в 1673 г. – 15 человек[12]. Подьячие набирались из разных приказов, первые подьячие были набраны из Приказа Большого дворца. Годовое жалова-

---

1 *Гурлянд И.Я.* Указ. соч. С. 38.

2 *Богоявленский С.К.* Московский приказной аппарат и делопроизводство XVI –XVII вв. / Отв. ред. С.О. Шмидт. М., 2006. С. 188.

3 Там же. С. 188.

4 *Котошихин Г.К.* О России в царствование Алексея Михайловича. М., 2000. С. 107.

5 Там же. С. 107.

6 *Гурлянд И.Я.* Указ. соч. С. 117.

7 Там же. С. 118.

8 Там же. С. 129.

9 Там же. С. 129.

10 *Демидова Н.Ф.* Служилая бюрократия в России XVII века (1625–1700). Биографический справочник. М., 2011. С. 48.

11 Там же. С. 299.

12 *Гурлянд И.Я.* Указ. соч. С. 130.

нье подьячих Приказа тайных дел составляло от 12 до 30 рублей[1]. На погребение подьячим приказа Тайных дел выделялось 20 рублей[2]. Неизвестно, жаловались ли подьячие поместным окладом. От дворца они получали ежедневное пропитание, хлебный оклад в виде пшеничной муки, к праздникам – столовые запасы (мясные туши, гусей)[3].

Приказ тайных дел выше оплачивал труд чиновников, чем это было в других приказах. В 1675 г. средний годовой оклад в данном приказе составлял 20 рублей 50 копеек, в Разрядном приказе – менее 10 рублей, в Посольском приказе – менее 14 рублей[4]. Взятые вновь в подьячие Приказа тайных дел верстались окладом в 15–20 рублей[5]. Даже «подьячий не у дел» получал годовой денежный оклад 10 рублей и хлебный оклад 12 четей ржи и овса[6]. Жалованье подьячего, прослужившего в Приказе тайных дел более 20 лет, составляло 27 рублей[7].

Каждый из подьячих приказа Тайных дел имел свое назначение. Им поручалось вести приход и расход деньгам – «быть у приема денег»[8]. Подьячие Тайного приказа получали различные поручения и направлялись «в посылки» в Полоцк, Новгород, Смоленск, Персию с товарами, ведали соляными заводами в Ростове[9]. Подьячие Тайного приказа сопровождали царя в его походах. Подьячие Тайного приказа, послужив несколько лет в Приказе, получали назначения в дьяки разных приказов.

Приказ производил крупные денежные траты: разные выдачи, строительство в царских имениях, содержание учреждений, выплата жалованья. Главным источником, откуда поступали средства на все эти нужды, были доходы от дворцовых вотчин. В Приказ тайных дел поступали деньги из других приказов. Например, в 1668–1669 гг. в Тайный приказ поступило 13 450 рублей из приказа Большого дворца, в 1675–1676 гг. – 14 000 рублей из Новгородской чети[10].

Со смертью царя Алексея Михайловича приказ прекратил свое существование (30 января 1676 г.). 8 февраля 1676 года последовал указ, которым предписывалось пересмотреть дела Приказа тайных дел.

---

1 Там же. С. 130.

2 *Веселовский С.Б.* Дьяки и подьячие XV – XVII вв. М., 1975. С. 67.

3 *Гурлянд И.Я.* Указ. соч. С. 131.

4 Там же. С. 132.

5 *Веселовский С.Б.* Указ. соч. С. 102.

6 Там же. С. 47.

7 Там же. С. 35.

8 Там же. С. 67.

9 *Веселовский С.Б.* Указ. соч. С. 35.

10 *Гурлянд И.Я.* Указ. соч. С. 155.

18 февраля издан указ, которым передавалось управление царскими вотчинами в Приказ Большого дворца. «18 февраля поступил в ведение Приказа Большого дворца Аптекарский двор в Москве с состоявшими при нем людьми, со всеми запасами и приписными к нему дворами, селами и волостями в различных уездах Московского государства, равно как соляные и железные заводы, каменная ломка, рыбный и насадный промыслы»[1].

В начале марта 1676 г. многие подьячие Приказа тайных дел были назначены дьяками в разные другие приказы. Была составлена опись документов Приказа тайных дел, так называемая «книга переписная черная»[2].

Специально учредили «ликвидационную комиссию» для упразднения приказа Тайных дел. В нее вошли князь Никита Иванович Одоевский, князь Михаил Юрьевич Долгоруков, печатник Дементий Минич Башмаков[3]. 6 октября 1676 г. великий государь Федор Алексеевич указал комиссии дела, которые при его отце были в приказе Тайных дел, пересмотреть и отослать в другие приказы[4]. В 1683 г. комиссия еще не закончила своей деятельности. Книги и дела из Приказа тайных дел передавались в 29 приказов[5]. Рассылка документов Приказа продолжалась все царствование Федора Алексеевича и все-таки не была закончена. С первых месяцев 1683 г. были приняты энергичные меры к ее окончанию.

Приказ производил крупные денежные траты: разные выдачи, строительство в царских имениях, содержание учреждений, выплата жалованья. Главным источником, откуда поступали средства на все эти нужды, были доходы от дворцовых вотчин.

Царь бывал в Приказе, принимал участие в составлении бумаг, делал распоряжения по приказу, требовал по эти распоряжениям отчета, слушал доклады, сам рассматривал дела. Приказ вообще не имел своей инициативы, мог действовать, не докладывая царю только в самых ограниченных размерах[6].

---

1 Дела Тайного приказа // Русская историческая библиотека, издаваемая императорской археографической комиссией (далее – РИБ). СПб., 1907. Т. 21. Кн. 1. С. I.

2 *Белокуров С.А.* Дневальные записки приказа Тайных дел 7165–7185 гг. Издание Императорского общества истории и древностей российских при Московском университете. М., 1908. С. IIII.

3 *Гурлянд И.Я.* Указ. соч. С. 11.

4 Там же. С. 12.

5 Там же. С.13.

6 Там же. С. 121.

В ведении Приказа тайных дел находились имения царя, хозяйство в царских вотчинах. Эта функция приказа перешла к нему от приказа Большого дворца. С первой половины 1663 г. можно связывать возникновение хозяйственного ведомства Тайного приказа[1]. Началось искусственное заселение двух его главных хозяйственных центров – села Измайлова и Домодедовской волости. Производились разведки в городах Скопин, Романов. Заводилась десятинная пашня. В ведомство Хлебного приказа переведены мордовские села Арзамасского уезда. В 1664 г. хозяйство в ведомстве Тайного приказа было на полном ходу, в распоряжении приказа находилась обширная территория – города Скопин, Романов, Богородицкий, села Лысково и Мурашкино, Порецкое и Семеновское. В 1666 году была присоединена Городецкая волость, с 1668 г. – Сергач, с 1674 г. – Княгинино, с 1675 г. – село Шишковердь[2]. Владения приказа Тайных дел были довольно обширны и располагались в 20 различных уездах Российского государства, в том числе в Арзамасском, Балахнинском, Курмышском, Нижегородском и др. Среди владений были и города, и волости, и торговые села[3]. Это не мешало его служащим тщательно следить за хозяйственно-промысловой жизнью в регионах, за «хлебом молоченым и немолоченым», «лесными запасами», «рыбным и насадным промыслами», «дворами конюшенными, скотными и птичьими».

Границы территории Тайного приказа расширялись за счет пожалований частновладельческих земель лица духовных и светских лиц, вотчинников и помещиков. Из владений наибольшую ценность представляли села Лысково и Мурашкино – бывшие вотчины боярина Б.И. Морозова. Аналогично в дворцовое ведомство поступило село Сергач. Городецкая волость появилась в ведомстве приказа после дяди царя Алексея Михайловича С.Л. Стрешнева»[4].

В 1652 (1654) г. умер бездетным двоюродный дядя царя боярин Никита Иванович Романов, и Алексей Михайлович оказался прямым наследником родового состояния. Его владения составили 7012 дворов[5]. После смерти Н.И. Романова для управления его вотчинами был создан Хлебный приказ, с момента возникновения попавший в подчинение Приказа тайных дел. В 1676 г., в конце царствования Алексея

---

1 *Заозерский А.И.* Царская вотчина XVII века. Из истории хозяйственной и приказной политики царя Алексея Михайловича. М., 1937. С. 17.

2 Там же. С. 18–19.

3 Там же. С. 19.

4 ЦАНО. Ф. 2013. Оп. 602-а. Д. 16. Л. 1.

5 *Заозерский А.И.* Указ. соч. С. 19.

Михайловича во всех владениях Тайного приказа значилось 17 342 двора, в том числе за Хлебным приказом – 14 894 двора[1] .

На территориях Хлебного приказа находились города Скопин, Романов, Богородицкий, Гороховец, в Курмышском уезде села Лысково и Мурашкино, в Нижегородском уезде село Гридино, Терюшевская волость, села Сергач и Шишковердь, в Арзамасском уезде бортники и мордва, в Балахнинском и Юрьевец-Поволжском уездах – Городецкая волость[2] и т. д.

Местное управление в ведомстве Хлебного приказа строилось по аналогичному принципу с Тайным приказом. Это были своего рода административные округа с особым представителем приказной власти в лице воеводы или приказчика, со своим административным центром в виде города или села[3]. Воеводы имелись в крупных дворцовых селах, таких как Лысково и Мурашкино. Система крестьянских повинностей была единой в форматах всего Тайного приказа.

Общая повинность для государевых крестьян – это работа на десятинной пашне и сенокосе. От них освобождалось население мордовских сел[4]. В пределах территории Тайного приказа распахивалось на государя до 5800 десятин в поле, т.е. около 18000 десятин в трех полях[5]. В Нижегородском крае государеву десятинную пашню возделывали крестьяне Курмышского уезда (села Лысково, Мурашкино, Гридино)[6], Городецкой волости[7] . В «Делах Тайного приказа» за 1666 г. имеется «столп о пашенных заводах и о хлебных делах… Городецкой волости, Романовской, Скопинской, Лысковской, Мурашкинской и тех сел Хлебного приказу 174 (1666) году»[8].

Приказ ведал многими сторонами жизни царя Алексея Михайловича: личной перепиской, кассой, торговыми операциями царя. Наблюдал за деятельностью царских послов, вел следствие по важным государственным делам, являлся вообще личной канцелярией царя. Ведал он любимой потехой царя – соколиной охотой, главным организатором которой был стольник А.Ф. Матюшкин[9]. Приказ ведал Аптекарским,

---

1 Там же. С. 18.

2 Дела Тайного приказа // РИБ. СПб., 1907. Т. 21. Кн. 1. С. 280–282.

3 *Заозерский А.И.* Указ. соч. С. 46–47.

4 Там же. С. 161.

5 *Буганов В.И.* Мир истории. Россия в XVII столетии. М., 1989. С. 170.

6 *Водарский Я.Е.* Опись владений Хлебного приказа как источник по социально-экономической истории и исторической географии России второй половины XVII века // Археографический ежегодник за 1970 год. М., 1971. С. 143.

7 *Заозерский А.И.* Указ. соч. С. 21.

8 Дела Тайного приказа // РИБ. СПб., 1907. Т.21. Кн.1. С. 715.

9 Собрание писем царя Алексея Михайловича с приложением сокольничего пути,

гранатным и Потешным дворами (в селах Семеновском, Коломенском и Кречетове)[1]. В его распоряжении находились некоторые торговые операции царя[2]. Приказ распоряжался малой казенной (малой товарной) палаткой во дворце[3].

Приказ вел дело сыска железной руды и залежей полезных ископаемых[4]. В «Переписной книге документов приказа Тайных дел» имелись «столпик Веневский и Дедиловский 168 (1660) года о железной руде»[5].

Приказ занимался делами Саввино-Сторожевского монастыря[6], включая его строительные работы и охрану. Из дворцовых сел в Саввино-Сторожевский монастырь направлялись каменщики и кирпичники «к каменному делу и бутовой ломке»[7]. «175 (1667) года генваря (января) в 12 день великий государь царь и великий князь Алексей Михайлович, всея Великие и Малые и Белые России самодержец, указать взять в Приказ своих государевых Тайных дел, на свое государево жалованье Савинского монастыря стрелцом, ис Костромские чети 795 рублев»[8].

Приказ контролировал дело царской благотворительности[9]. Приказ контролировал многие стороны царского обихода. Приказ ведал некоторыми полками[10]. Например, в 1667–1669 гг. полковник Матвей Кровков «своего полку с солдаты» привлекался к заготовке и перевозке деревьев из Муромских, Арзамасских, Елатомских и Кадомских лесов[11].

Приказ вел дневальные записки, т.е. особый вид документов, где фиксировалось участие царя Алексея Михайловича в военных походах, посещения им церквей, подмосковных сел Алексеевского, Введенского, Воробьева, Домодедова, Измайлова, Коломенского, Преображенского, Семеновского[12]. В «Дневальных записках» ежедневно ука-

---

с пояснительной к нему заметкой С.Т. Алексеева. М., 1856. С. 16.

1 *Гурлянд И.Я.* Указ. соч. С. 180.

2 Там же. С. 193.

3 Там же. С. 121.

4 Там же. С. 199.

5 Переписная книга документов приказа Тайных дел 1676 года // РИБ. СПб., 1907. Т. 21. Кн. 1. С. 26.

6 *Гурлянд И.Я.* Указ. соч. С.200.

7 Переписная книга документов приказа Тайных дел 1676 года. С. 154.

8 Расходные столбцы приказа Тайных дел // РИБ. СПб., 1904. Т. 23. Кн. 3. С. 1.

9 *Гурлянд И.Я.* Указ. соч. С. 121.

10 Там же. С.233.

11 Дела Тайного приказа / РИБ. СПб., 1907. Т. 21. Кн. 1. С. 721.

12 *Белокуров С.А.* Дневальные записки приказа Тайных дел 7165–7185 гг. Издание Императорского общества истории и древностей российских при Московском университете. М., 1908. С. V.

зывалась информация, где был царь и что делал. Например, «7165 год февраля в 6 день в пятницу ходил государь в поход в Измайлово»[1].

Изучая функционирование Приказа тайных дел, мы изучаем деятельность царя Алексея Михайловича в сфере внутреннего управления. Учреждение Приказа тайных дел – следствие к большей централизации верховной власти, желание царя по многим вопросам обходить Боярскую думу.

ОТ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА К СЛАВЯНОФИЛЬСТВУ: ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫХ ВОЗЗРЕНИЙ А.А. КИРЕЕВА В 60-е ГОДЫ XIX в.

Медоваров М.В., старший преподаватель кафедры информационных технологий в гуманитарных исследованиях Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, кандидат исторических наук.

Аннотация

Статья посвящена эволюции взглядов А.А. Киреева от раннего славянофильства к умеренно-либеральному конституционализму в 1860-е годы и причинам его последующего отказа от надежд ввести в России конституцию и возвращения в славянофильский лагерь.

Ключевые слова: А.А. Киреев, М.Н. Катков, И.С. Аксаков, славянофильство, конституционализм, либерализм

Abstract

The article is devoted to the evolution of Alexander Kireev's views from the early Slavophilism to the moderate liberal constitutionalism in the 1860s. Special attention is drawn to the reasons of Kireev's refusal from the hopes for introduction of the constitution in Russia and his return to the Slavophilism since the late 1860s.

Keywords: Alexander Kireev, Mikhail Katkov, Ivan Aksakov, Slavophilism, constitutionalism, liberalism

В 80–90-е годы XIX в. генерал А.А. Киреев стал крупнейшим идеологом позднего славянофильства, детально разработавшим собственное учение о государстве и праве, в котором центральное место занимала концепция «земско-совещательной» монархии, основанной на «усилении» самодержца земским собором. Однако путь к этой модели для А.А. Киреева был долог и занял несколько десятилетий. Хотя в 40-е годы XIX в. юный Киреев и был воспитан в кругу старших славянофилов, после вступления на престол Александра II он отказался от большинства их идей, примкнув к направлению «Русского вестника» М.Н. Каткова и пройдя через серьезное искушение конституционализмом.

Приветствуя начавшиеся реформы, в 1861 г. Киреев называл себя либералом, призывал стряхнуть с России наследие послепетровского

[1] Там же. С. 2.

деспотизма. Он считал, что реформы Александра II неминуемо приведут Россию сначала к отдельным свободам, а в итоге – к конституции, «року для всякого народа». Позволим привести себе длинную, но весьма характерную для молодого Киреева цитату: «Какой дурак захочет теперь восставать, когда само правительство стоит на хорошей дороге, какой благоразумный человек не сообразит, что восстание может только повредить делу, превратить Александра II в Николая I. Декабристский пример может, кажется, надоумить, что силою ничего не возьмешь, Россия не созрела для такого дела, а к тому, когда она созреет, нужно надеяться, что само правительство предупредит народ, как оно предупредило его в деле эмансипации. Это – первый шаг к конституции, вторым будет освобождение мысли (которое должно подготовить нацию к большей свободе) и объявление бюджета… Затем пойдет (т. е. может пойти) "Совещательный совет", ответственные министры (ответственные перед *советом* за нарушение законов, не имея на то особого письменного предписания верховной власти) и за всем тем конституция»[1]. Правительству, мечтал Киреев, «все-таки придется уступить часть своей власти народу (в силу тех самых принципов, которые оно само признало правильными и которых (честь и слава ему) держится)»[2].

В 1862 г. Киреев полагал, что конституцию можно ввести через вполне обозримый срок: «Мы смело можем без нее прожить еще лет двадцать (если конечно, в продолжение этого времени будут происходить улучшения по другим отраслям жизни народа, например, судопроизводство, пути сообщения, банки и т. п.), но мне кажется, что с Божьей помощью к ней можно бы было приступить даже и теперь, ведь над ней придется поработать лет пять, да года два приводить в исполнение. В семь лет ведь можно далеко шагнуть»[3].

Киреев считал превращение Российской империи в конституционную монархию необходимым для обеспечения невмешательства государства в частную жизнь, для общественного контроля над бюджетом и противодействия «коммунистам». «Конституционная монархия удовлетворяет обоим основным принципам жизни государственной, т.е. принципу прогресса и принципу консерватизма; твердость, прочность монархии, соединенной со способностью легко видоизменяться республики», – писал мыслитель, повторяя общие места тогдашней публицистики[4]. При этом он выступал за постепенные преобразования,

---

1 ОР РГБ. Ф. 126. Оп. 1. Д. 1. Л. 17об – 18.

2 Там же. Л. 37.

3 Там же. Л. 94об – 95, 103об.

4 Там же. Л. 54об, 56об, 65об, 103об.

боясь, что излишне радикальные требования вызовут реакцию правительства и, считая нужным сохранить сильную власть царя как арбитра между дворянством и народными массами: «У нас есть три силы: царь, дворянство и народ, из них только царь всегда имеет возможность обуздать одну другою. Он непоколебим, и что бы ни делалось, *еще долго* он будет в состоянии обуздать и тех и других»[1]. «Между временем полудикого состояния и временем свободы для государства очень полезно самодержавие», – откровенничал Киреев[2].

Подчеркнем: для Киреева, не достигшего еще и тридцати лет, в это время не было и речи о какой-либо альтернативе пути к конституционализму и парламентаризму как конечным целям, о каком-либо особом пути России (та же «совещательная дума» рассматривалась им как первый шаг к парламенту), вопрос был лишь в тактике постепенного продвижения к заявленной цели под руководством либерально-ориентированного Александра II. Таким образом, А.А. Киреев начала 60-х годов – это молодой офицер с ярко выраженными праволиберальными взглядами, для которого славянофильское воспитание 40-х годов превратилось в воспоминание о чем-то несерьезном. Даже спустя несколько лет он будет писать, что славянофильский идеал – «масса народа и царь в непосредственных друг к другу отношениях, умеренных православною религиею и допетровскими традиционными обычаями. Очевидно, что такие отношения мыслимы только до тех пор, пока взгляд на царя был старинным “Царь – помазанник, представитель Бога на земле”, пока на царя крестились… теперь глава народа превращается в чиновника, не всегда даже безответственного. Очевидно, что взгляд славянофильский не выдерживает более критики времени, что вся система превращается в такую, от которой содрогнулась бы детски-чистая душа Петра Киреевского и к которой открыл её широкий ход Милютин и Ко»[3] (имелся в виду «красный» реформатор Н.А. Милютин).

В 1862 г. в разгар дискуссии об имущественном цензе в русской печати Киреев замечал: «Каждый имеет право на свободу при известной степени образования (права гражданские), но не все могут иметь право на власть (права политические)». Эти слова, повторяя позицию «Русского вестника» Каткова, в те времена являлись кредо всех сил, занимавших промежуточное положение на стыке либерализма и консерватизма. Не был исключением и Киреев: главный упор в начале 60-х годов он делал на призывы к децентрализации и передаче местного

[1] Там же. Л. 61об.

[2] Там же. Л. 143об; Д. 2. Л. 109об – 110.

[3] Там же. Д. 3. Л. 122об – 123об.

управления в руки дворянства как единственного просвещенного, прогрессивного класса и надежной опоры либерального правительства: «На кого же теперь и опереться-то государю, как не на дворян»[1]. По мере просвещения других сословий, по мысли Киреева, дворянские права должны были распространиться и на них, и в итоге рано или поздно юридически всё население Российской империи стало бы равноправными гражданами, однако за старым дворянством сохранилось бы фактическое преимущество большей культурности и влиятельности.

Тем не менее, когда вопрос о наделении крестьян и дворян равными правами ставился в практическую плоскость, молодой Киреев сразу же воспринимал это в штыки: «Для какого чёрта нам образование, если мы, дворяне, не можем пользоваться теми правами, которыми пользуются наши мужики!.. Мы дворяне и поэтому мы не можем забывать дворянских интересов». Впрочем, не всем представителям своего сословия Киреев одинаково сочувствовал: он считал опасными «дворян-ренегатов», перешедших на сторону революционеров-нигилистов или радикальных либералов. В 1865 г. мыслитель упрекал их в том, что они своими «отвлечёнными глупостями» могут толкнуть правительство «на николаевскую дорогу»: «Как не понять, что власть должно подбирать постепенно, иначе революция!» Ранее, в 1862 г., Киреев восклицал по поводу демонстративных демаршей некоторых либеральных дворян: «Как бы не затормозили они движение своими несвоевременными декларациями! Того и гляди, напакостят широкие эти натуры! Нет, чтобы действовать осторожно и рассудительно!»[2]

Уже в начале 60-х гг. Киреев отвергал космополитизм и крайнее западничество некоторых либералов, сомневался в полезности слишком либерального цензурного устава. Тем не менее вряд ли его идейная эволюция вправо была бы столь быстрой, если бы не назначение адъютантом великого князя Константина Николаевича, совместная с ним работа в Польше в период восстания 1863 г. и последующая годичная поездка по Европе, за которой во второй половине 60-х годов последовали еще несколько вояжей. Увидев своими глазами заседания европейских парламентов и политическую жизнь «конституционных» столиц, в Россию Киреев вернулся уже скорее либеральным консерватором, нежели правым либералом.

Водораздел в данном вопросе целесообразно проводить именно по вопросу о конституции. Тот общественный деятель, кто в принципе

---

[1] Там же. Д. 1. Л. 3, 29об., 36 – 37, 49об., 53об., 57, 59об. – 60, 64, 83об.

[2] Там же. Л. 52об., 63 – 63об., 68, 70об., 254; Д. 2. Л. 133, 141об. – 142об., 180об. – 181об.

стоит за конституцию и правовое государство, хотя тактически может считать их осуществимыми не сразу, является либералом, пусть даже консервативным, правым либералом. Тот, кто считает конституцию, ограничение самодержавия, созыв законодательного парламента неприемлемыми и ложными началами, даже если он выступает за широкий спектр иных прав и свобод, является консерватором, пусть даже либеральным. В случае с М.Н. Катковым, как показал В.А. Китаев, переход от первой позиции ко второй произошел не ранее начала 1865 г., а возможно, даже и позднее[1]. Во всяком случае, до 1865 г. Катков оставался конституционалистом. Случай с Киреевым – который уже общался с редактором «Московских ведомостей» и лично – еще более интересен, ибо критические замечания о неприменимости конституции в России изредка встречаются в его дневнике начиная с осени 1864 г., однако на протяжении двух последующих лет эти единичные, очень редкие и робкие замечания соседствуют с конституционалистскими изречениями.

Так, весной 1866 г. Киреев еще писал, что «конституционный образ правления есть единственно нормальный», хотя России до него еще очень далеко. Однако эта фраза уже зачеркнута автором[2]. Еще интереснее последняя запись в дневнике Киреева с конституционными симпатиями, относящаяся к 23 октября 1866 г.: «Конституция в настоящее время невозможна, ибо она есть не средство придти к свободе и уравновешению сил, а результат известного состояния края», которого можно достичь «без сотрясений, умеренным и законным путем… развитием тех институтов, которые теперь существуют и которые будут даны впоследствии». Эта фраза также наполовину зачеркнута Киреевым уже перед смертью, в 1910 г., и заменена на следующую: «Конституция в настоящее время невозможна, ибо она противна русским особоположениям»[3].

Разумеется, Кирееву не нужно было ждать 44 года, чтобы изменить свои взгляды. Он изменил их уже через несколько месяцев после данной записи, а именно 31 декабря 1866 г. Чтобы понять тот переворот во взглядах мыслителя на фундаментальные государственно-правовые вопросы, необходимо кратко остановиться на его участии в идейной и политической борьбе. С начала 1865 г. он стал активнейшим участником

---

1 *Китаев В.А.* К характеристике политической программы М.Н. Каткова в первой половине 60-х годов XIX в. // История России: на перекрестке мнений. Материалы I межвузовских исторических чтений, посвященных памяти академика Б.С. Абалихина. Волгоград, 1997. С. 35–40.

2 ОР РГБ. Ф. 126. Оп. 1. Д. 3. Л. 67 – 67об.

3 Там же. Л. 111об. – 112.

первого созыва подольского уездного и московского губернского земства, а также дворянского собрания, где противодействовал «олигархической партии» газеты «Весть». Считая поначалу, что Н.А. Безобразов и В.П. Орлов-Давыдов своими провокационными требованиями помешали плавному переходу к конституции, Киреев задавался вопросом: «Конституция основана на уравновешивании сил, а где же наши силы?» «С губернскими учреждениями не могут справиться, а требуют конституции, точно конституция может быть лекарством от всех зол», – начал движение в сторону консерватизма Киреев[1].

Опыт работы в земстве, сопровождавшийся постоянным скандалами, раздорами и даже выговорами от императора, заставил Киреева восклицать: «Какая тут Her Majesty's opposition, не из кого управу составить!»[2]. Ситуацию усугубили его неудачные попытки в течение 1866 г. создать «партию», которая была бы одновременно либеральной и консервативной, могла бы поддержать царя-реформатора в борьбе с административным произволом, защитила бы экономические интересы помещиков без возврата к крепостничеству, соединила бы под своими знаменами трех противников: великого князя Константина Николаевича, М.Н. Каткова и И.С. Аксакова. «Серьезных сил нет нигде, – писал Киреев, – ни в правительстве, ни в земстве, ни в дворянстве; что-нибудь серьезное может выйти только из соединения этих сил, поэтому-то и возможна только моя программа»[3]. Планируемая «партия», по замыслу Киреева, должна была олицетворять «всю Россию». Конечно, такие представления были далеки от реальности, как отмечает И.А. Христофоров. Киреева не поддержал почти никто[4].

Именно в такой обстановке в ноябре 1866 г. Киреев по поручению своего патрона, великого князя Константина Николаевича, составил проект созыва законосовещательного собрания, последний раз оговорившись: «В настоящее время конституция невозможна, возможно только совещание сословий»[5]. Речь шла всего лишь о том, что в слу-

---

[1] Там же. Д. 2. Л. 123об., 135; Д. 3. Л. 37об., 52, 60; *Воронин В.Е.* Русские правительственные либералы в борьбе против «аристократической партии» (середина 60-х – середина 70-х годов XIX века). М., 2009. С. 53, 85, 102, 136–137.

[2] *Медоваров М.В.* Земство и дворянство в политической борьбе в 1865–1868 гг. (по материалам дневника А.А. Киреева) // Наш «Анабасис». Сборник статей студентов, магистрантов и аспирантов. – Вып. 8–9. Н. Новгород, 2011. С. 54–57.

[3] ОР РГБ. Ф. 126. Оп. 1. Д. 1. Л. 3; Д. 2. Л. 118 – 118об, 135, 140, 148об.; Д. 3. Л. 107, 114об., 129; Д. 4а. Л. 2об., 10, 31, 74; *Христофоров И.А.* «Аристократическая» оппозиция Великим реформам (конец 1850-х – середина 1870-х гг.). М., 2002. С. 178; *Воронин В.Е.* Указ. соч. С. 54–56, 116.

[4] *Христофоров И.А.* Указ. соч. С. 180–192, 229–230.

[5] ОР РГБ. Ф. 126. Оп. 1. Д. 3. Л. 115–116.

чае нужды Государственный Совет мог вызывать для консультаций по два-три депутата от дворянских и земских собраний.

Неустойчивый баланс между конституционализмом и его отрицанием в настроениях Киреева разрешился после его личной аудиенции у Александра II 31 декабря 1866 г. Император помог адъютанту своего брата четче сформулировать свои мысли. Киреев признался монарху, что отныне вместо конституции он будет говорить только о выражении общественного мнения, которое государь должен выслушать. Монарх указывает, что нужно делать, а общество подсказывает, каким образом лучше это сделать – предложил свою формулу Киреев. Это, по его словам, и есть желанное «участие управляемых в управлении». «Спасибо, всё, что ты говорил, не будет потеряно», – сказал на прощание Александр II. Придя домой, Киреев записал, что это был «лучший из всех дней 1866 года»[1].

Позже, в 1910 г., пересматривая свой дневник за полвека, именно в этом месте Киреев сделает единственную значительную приписку, комментируя свое «перерождение»: «Последний разговор мой с государем уже совершенно определяет мое отношение к славянофильству. Для меня становится уже совершенно ясно, что единственная форма правления, могущая спасти Россию, есть либерально-совещательная (древнемосковская)»[2]. Явно искажая суть своих попыток создания «партии» в 1866 г., Киреев дописал: «Меня хотели втянуть в олигархическую конституционную партию Шувалова и Ко, но вскоре дело выяснилось… К партии конституционно-либеральной, в смысле наших интеллигентов, я, конечно, как настоящий москвитянин, относился презрительно-враждебно». И это после того, как сам Киреев пытался на протяжении целого года «втянуть» П.А. Шувалова в свою партию, а не наоборот!

Продолжая приписку 1910 г., Киреев пояснял: «В это время толки о представительстве как в славянофильском смысле, так и конституционном имели лишь академический характер. Государь Александр II был убежден – и весьма основательно, что конституция для России непригодна. Сам он лично не относился к ней враждебно. “Неужели, – говорил он предводителю дворянства Д. Голохвастову, я бы не дал конституции России, ежели бы я думал, что в этом заключается ее благо?” Сам государь, да и не он один, недостаточно ясно понимал коренную разницу между славянофильским *совещательным собором* и западными камерами, наделенными решительным голосом. Ввиду невозможности обсуждать публично вопрос о представительстве общество

[1] Там же. Л. 129об – 131об.

[2] Там же. Л. 132.

посвятило свои силы земству. Так длилось до 17 октября [1905 г.]»[1]. «Да и не он один» – это критическое замечание, несомненно, Киреев относит к самому себе. До 31 декабря 1866 г. он ни разу не выдвигал тезиса о принципиальном, качественном различии законосовещательного и законодательного собрания, в то время как уже 22 января 1867 г., говоря о своем ноябрьском проекте, мыслитель подчеркивал его неконституционный, непарламентский характер: «Всё, что мы можем требовать, не идет далее собрания, гарантированного одною гласностью и словом государя, имеющего *совещательный голос* и служащий исключительно средством доводить до государя желания и нужды края и уяснять ему вопросы»[2].

Таким образом, 31 декабря 1866 г. действительно можно считать датой окончательного отказа А.А. Киреева от конституционализма и возвращения его к славянофильской доктрине своего детства – правда, уже обновленной. Изменить, скорректировать, обновить славянофильское учение о самодержавии и земском соборе, о формах правления, о правах и обязанностях жителей будет суждено самому Кирееву уже в 80–90-е гг. XIX в. Учение мыслителя о государстве и праве найдет наиболее полное выражение в его статье «Сущность славянофильского учения» (1883) и книге «Краткое изложение славянофильского учения» (1896), а также поздней статье «Об основах новой социологии» (1909), посвященной систематической критике основ всех западных правовых учений. Оглядываясь назад, зрелый Киреев – влиятельный в придворных кругах генерал – будет характеризовать свою идейную эволюцию следующим образом: «Ребенком я чувствовал правду славянофильского, древнерусского самодержавия середины XVI – до конца XVII столетия (самодержавие, вслушивающееся в голос народа), юношей эти неясные чувства я понял умом. У возмужалого мысли эти сложились в твердые убеждения; я им служил со всею данною мне энергией»[3]. Рассмотренные выше взгляды Киреева на перспективы введения конституции в России в течение 1861–1867 гг. убедительно показывают, что в данном случае мыслитель постарался вычеркнуть из своей памяти период своего «отступления» от славянофильства. Однако из своего дневника он все-таки ни одной записи не уничтожил, и это дает нам возможность судить о непростой эволюции государственно-правовых взглядов Киреева, которая в противном случае просто выпала бы из поля зрений исследователей.

---

1 Там же. Д. 4а. Л. 1об.

2 Там же. Л. 10об.

3 ОР РГБ. Ф. 265. П. 190. Д. 32. Л. 90об.

ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ЗЕМСКИХ УПРАВ И ПОЛИЦИИ В НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТАХ ЭПОХИ РЕФОРМ И КОНТРРЕФОРМ ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX ВЕКА

Орлов Д.В., преподаватель кафедры теории и истории государства и права Нижегородской академии МВД России, кандидат юридических наук

Аннотация

Статья посвящена взаимоотношениям полиции с земскими управами, складывающимися во второй половине XIX – начале XX века. Рассматриваются вопросы о реформировании полиции, изменении ее функций.

Ключевые слова: полиция, земские управы, реформы полиции, реформы местного самоуправления, Российская империя

Abstract

The article is dedicated to relationships between police and zemstvo boards which were folding from the second half of the nineteenth century to the beginning of the twentieth century. Questions about police reformation, changing its functions are considered.

Keywords: The police, zemstvo boards, police reform, reform of zemstvo boards, the Russian Empire

В настоящее время многие авторы полагают, что функции, которыми наделено Министерство внутренних дел Российской Федерации, более правильные, чем те функции, которые были закреплены за Министерством внутренних дел XIX столетия. Именно эту причину часто называют как основу неудовлетворительного состояния работы полиции указанного периода. Возникает вопрос: а чем должно заниматься МВД? Только ли осуществлением правопорядка и вопросами безопасности, поскольку оно имеет такое наименование? Может, причины проблем заключаются в организации работы органов и их взаимоотношений? Ответы на вопросы отчасти можно получить, рассмотрев функционирование системы органов государственной власти, органов внутренних дел и органов местного самоуправления во второй половине XIX столетия.

До XVIII столетия функции по охране общественного порядка не были выделены в качестве самостоятельных и, как правило, сопутствовали иным не менее важным функциям должностных лиц и органов власти. С созданием регулярной полиции изменилось немногое. Полиция помимо функций охраны общественного порядка, обеспечения безопасности в государстве продолжала исполнять, может быть, и важные, но не свойственные ей функции – решало вопросы благоустройства, санитарии, градостроительства и пожарной охраны.

Серьезные изменения в части перераспределения полномочий и функций полиции произошли лишь в период правления Александра II. Причинами этих изменений явились два обстоятельства:

изменение общественного устройства и, как следствие, изменение системы органов и их функций для регулирования новых правоотношений, и высокий уровень преступности, рост которой был соразмерен увеличению численности населения.

Высочайшим повелением от 25 марта 1859 года намечались главные начала преобразования полиции. Во-первых, необходимо было объединить городскую и земскую полицию под руководством земского исправника. Во-вторых, исключить из обязанностей полиции хозяйственно-распорядительные функции. В-третьих, разграничить права и обязанности полиции по отношению к иным органам и должностным лицам, таким как, например, губернатор.

«С первой мыслью о крестьянской реформе начинается ряд предположений об устройстве уездной администрации, сообразно изменяющимся отношениям между помещиками и массою крестьянского населения»[1].

Дальнейшие глобальные изменения проходили под влиянием изменений в общественном устройстве государства – была проведена отмена крепостного права 19 февраля 1861 г. Факторами, способствующими к ее проведению, также являлись уровень преступности, не удовлетворяющая потребностям система органов полиции и их техническая и материальная база. Это, в свою очередь, потребовало внесения коррективов как в организацию и деятельность полиции, так и в систему местного управления и государственного устройства.

В 1862 г. были изданы «Временные правила об устройстве полиции в губерниях, по общему учреждению управляемых»[2]. Данные правила значительное время регулировали устройство и деятельность полиции. Временные правила не изменяли существующую систему полиции и регулировали ее деятельность на уровне уезда. Согласно положениям документа, предусматривалось создание единого уездного полицейского управления, возглавляемого исправником из местных дворян и объединявшего городничего и его канцелярию и земского исправника с судом. Уезды делились на станы во главе со становым приставом, в помощь которому позже были введены должности полицейских урядников.

Правила расширяли компетенцию исправника. Заключалось это прежде всего в праве единолично решать дела поступающие

---

[1] *Анучин Е.Н.* Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в России, с учреждения о губерниях 1775 г. до последнего времени. СПб., 1872. С. 138.

[2] ПСЗ. Собр. 2. Т. 37. № 39087.

в полицейское управление за некоторым исключением дел, коллегиальный порядок по которым сохранялся. Целью наделения данным полномочием являлось оперативное решение проблем на местах.

Положением «О губернских и уездных земских учреждениях» от 1 января 1864 г. устанавливалась система земского самоуправления, которая с определенными изменениями просуществовала до 1917 г.

Положением предусматривалось создание уездной и губернской земских управ. Согласно пункту 46 Положения уездная земская управа составляется из председателя, двух членов, избираемых на три года уездным земским собранием из числа участвующих в нем лиц, с возможностью увеличения числа избираемых членов управы до шести[1].

Губернская земская управа состояла из председателя и шести членов, избираемых на три года губернским земским собранием из своей среды. Избранный земским собранием председатель губернской управы утверждался в должности министром внутренних дел.

Реформа 1864 г. не устанавливала самоуправление как часть государственного управления. Отсюда наделение монархом земских управ только несущественными функциями и их второстепенной роли.

Поскольку в них видели не государственные, а лишь общественные учреждения, то и не признали возможность наделить их функциями власти. Земства не получили не только полицейской власти, но и вообще были лишены принудительной исполнительной власти, не могли самостоятельно проводить свои распоряжения в действие, а вынуждены были обращаться к содействию правительственных органов. Более того, первоначально по Положению 1864 года земские учреждения не были наделены правом издавать обязательные для населения постановления[2].

У земств не было собственных органов принудительной власти, что вынуждало их обращаться к администрации и полиции.

Вместе с тем реформа возложила на создаваемые органы хозяйственно-распорядительные дела, ранее подведомственные полиции. Также на полицию были возложены функции по оказанию содействия созданным учреждениям по контролю за исполнением нормативных документов, взысканию различных повинностей.

Интересным положением явилась норма, устанавливающая право губернатора остановить исполнение всякого постановления земских учреждений, не соответствующего законам, или не приносящему государству пользе.

---

1 Там же. Т. 39. № 40457.

2 *Тихомирова Г.В.* Исторический опыт Земской реформы 1864 г. // История государства и права. 2006. № 10.

Начиная с 1866 г. происходит серьезное ограничение прав земств в части обложения сборами земель, изделий, а с 1867 г. вводилась губернская цензура за земскими докладами и журналами, что еще больше увеличило необходимость более тесного общения управ и полиции.

Вместе с появлением должности полицейского урядника появляется и Инструкция полицейским урядникам, утвержденная 19 июля 1878 г. Инструкция закрепляла обширный круг обязанностей и недостаточно точно определяла их отношение к властям в уезде. В этой связи инструкция позже была заменена на новую. Инструкцией на полицейских урядников, утвержденной 28 июля 1887 г. помимо полицейских функций были возложены обязанности контроля за соблюдением правил противопожарной безопасности, контроля принятия мер против наводнения, наблюдения за «исполнением народного здоровья», за состоянием дорог, мостов и телеграфных столбов.

Отдельного внимания заслуживает Положение «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г. Данный документ наделил сотрудников полиции дополнительными правами. Местному начальнику полиции, а также начальнику жандармского управления и их помощникам предоставлялось право подвергать лицо, подозреваемое в совершении государственных преступлений или причастности к ним, принадлежности к противозаконным сообществам, предварительному аресту на срок не более 7 дней и производить у них обыски и выемки[1]. Широко применялась административная ссылка сроком от 1 до 5 лет, в том числе в отношении лиц, против которых не было достаточных доказательств для привлечения к ответственности.

Противниками земской реформы Александра II, раскритикованной в связи с созданной системой независимых учреждений от государственной власти, было подготовлено новое Положение о губернских и уездных земских учреждениях. Принят и опубликован данный документ был 12 июня 1890 г. Губернатору, как и раньше, Положением 1890 г. предоставлено право приостанавливать постановления земских собраний. Однако вместо недельного установлен двухнедельный срок такого приостановления. Поводами к приостановлению служат как несоответствие акта закону, так и его нецелесообразность[2].

Дальнейшие развитие вопроса связано с изданием «Положения о земских участковых начальниках» от 12 июля 1889 г. Полномочия земского начальника предусматривали как административные, так

[1] ПСЗ. Собр. 3. Т. 1. № 350.

[2] ПСЗ. Собр. 2. Т. 37. № 39087.

и судебно-полицейские функции. Основу компетенции земского начальника составляла ранее созданная должность мирового посредника.

Следует отметить, что земский начальник имел право рассматривать «административные» дела и накладывать взыскания. Так, согласно пункту 61 Положения в случае неисполнения законных распоряжений или требований земского начальника лицами, подведомственными крестьянскому общественному управлению, земский начальник имел право подвергать виновного без всякого формального производства аресту на время не свыше трех дней или денежному взысканию не свыше шести рублей.

Согласно пункту 24 Положения «во время отсутствия на месте уездного исправника или станового пристава на земского начальника возлагается надзор за действиями волостных старшин и сельских старост по охранению благочиния, безопасности и общественного порядка, равно как по предупреждению и пресечению преступлений и проступков. До прибытия означенных полицейских чинов земскому начальнику предоставляется также руководство в сих отношениях как волостных старшин и сельских старост, так и нижних чинов уездной полиции (полицейских урядников, сотских и десятских) на пространстве всего участка, не исключая и земель владельческих»[1].

Положением 23 июня 1899 г. о порядке взимания окладных сборов с надельных земель и законом от 12 марта 1903 г. об отмене круговой поруки существенно изменен порядок взимания Поземельного налога, в том числе происходит изъятие из обязанностей уездной полиции взыскания налогов. В соответствии с Положением от 23 июля 1899 г. взимание казенных и земских сборов с крестьян надельной земли полностью передано в руки земских начальников и податных инспекторов.

Сужение, а в 1880–1890-х гг. и полный переход хозяйственно-надзорных функций к другим государственным органам позволил повысить эффективность выполнения полицией ее прямых обязанностей[2].

Вместе с тем отметим, что в начале XX века полиция была наделена широкими полномочиями, распространяющимися на все сферы жизни граждан. Процесс закрепления новых полномочий за полицией и представителями земских органов сопровождался изменением структуры самой полиции.

---

1 ПСЗ РИ. Собр. 3. Т.9. № 6196.

2 *Байкова Н.Ф.* Формирование и развитие полицейских функций государства в России в IX – нач. XX вв. (историко-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Уфим. юрид. ин-т. Уфа, 2009. С. 139.

Необходимость реформы полиции вызывалась всем ходом буржуазного развития России, однако эта реформа осуществлялась медленно и в основных своих чертах была завершена только в начале XX в.[1]

Подводя итог анализа принятого законодательства и складывающихся правоотношений, можно сделать некоторые выводы. Период с 60-х годов XIX столетия по февраль 1917 г. был очень сложным и важным этапом на пути формирования как системы правоохранительных органов, в том числе полиции, так и системы государственного и муниципального управления. Постепенно, начиная с реформ Александра II, происходило освобождение полиции от не свойственных ей функций – административно-хозяйственных и наделение более значимыми, связанными с охраной общественного порядка, безопасностью населения, борьбе с преступностью.

Несмотря на тот факт, что некоторые полномочия полиции, по нашей современной оценке, все еще оставались в руках земских начальников, круг их полномочий стал значительно уже. При этом спектр полномочий полиции по решению местных «гражданских» вопросов, например решаемых урядниками, сохранялся.

Те цели, которые ставились при начале проведения реформ в конце 50-х – начале 60-х гг. XIX столетия, были достигнуты лишь отчасти. Проблемы о том, кому исполнять те или иные функции, частично были сняты. Естественно, нельзя ждать от нескольких десятилетий проводимых реформ кардинальных изменений, учитывая еще и тот факт, что реформы были «продолжены» контрреформами 80-х годов в сложных условиях функционирования государства. Не надо также забывать и тот момент, что земские учреждения так или иначе подчинялись губернаторам и министру внутренних дел, так же как и полиция. Данное обстоятельство играло как положительное, так и отрицательное значение для решения вопроса о взаимоотношениях полиции и местного самоуправления.

В целом в начале XX века были предприняты серьезные попытки по развитию полиции, характеризующиеся переходом от феодальных к буржуазным принципам организации и деятельности полиции. Развитие органов в конце XIX столетия имело серьезную основу дальнейшего развития процессов централизации и специализации полицейских органов.

---

[1] *Нарбутов Р.В.* Полиция Российской империи (1862–1917 гг.): Историко-правовой аспект: Автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Высшая юридическая заочная школа МВД РФ. М., 1992. С. 7.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВОСЛАВНОГО ВОЕННОГО ДУХОВЕНСТВА В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XIX – НАЧАЛЕ XX ВВ.

Лушин А.Н., доцент кафедры теории и истории государства и права Нижегородской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент

Аннотация

В статье рассматривается исторический аспект формирования и правового закрепления основ деятельности православного военного духовенства в Российской империи в XIX – начале XX веков.

Ключевые слова: военное духовенство, полковой священник, правовой статус, правовые основы, российская армия

Abstract

The article presents historical aspect of formation and legal confirmation of the basis of the Orthodox military chaplains' activity in the Russian Empire in the XIX-early XX centuries.

Keywords: military chaplains, regimental chaplain, legal status, the legal framework, the Russian army

Учреждение института православного военного духовенства в российской армии было продиктовано многими общественно значимыми причинами, среди которых следует обозначить формирование в христианском духе профессионально-нравственных отношений между офицерским корпусом (военной властью) и нижними чинами (в основной массе крестьянами, привлеченными к воинской службе) во время общего исполнения патриотического долга во имя Отечества.

Первые правовые акты, направленные на формирование института православного военного духовенства, принимались еще в XVIII веке, но полноценно и комплексно работающей системы военно-духовного ведомства создано не было. Правовое положение полевых обер-священников и полковых священников, введенных в русских вооруженных силах, было в общих чертах закреплено в Воинском уставе от 30 марта 1716 года. Полевой обер-священник состоял при фельдмаршале или генерале, командующем армией, входил в штаты Генерального штаба и имел «управление над всеми полевыми священниками»[1]. Этим же нормативно-правовым актом были установлены порционы и рационы питания для полковых священников и высшего полевого духовенства[2]. Первоначально должности полевых обер-священников вводились только на военное время. Однако неразрешенным до конца XVIII века оставался вопрос с единоначалием военного духовенства,

[1] Законодательство Петра I / Отв. ред. Т.Е. Новицкая, А.А. Преображенский. М., 1997. С. 160–161; 179.

[2] Там же. С. 230–231.

так как с 15 января 1733 года действовали установленные Святейшим Синодом правила, согласно которым военные священники попадали в подчинение архиереям губерний, на территории которых были расквартированы полки. Кроме того, военные священники часто направлялись на службу из тех епархий, совпадавших территориально с губерниями, в которых комплектовались и дислоцировались полки.

На разрешение важной проблемы централизованного духовно-нравственного попечения над офицерским корпусом и рядовым составом русской армии особое внимание обратил император Павел I Петрович, подписавший 4 апреля 1800 года именной указ «О состоянии армейским священникам в военное время под ведением обер-священника». Данный акт закреплял подчинение полевому обер-священнику всего военного духовенства «в рассуждении всего того, что идет и до юридических надобностей» и определял назначение полковых священников в военное и мирное время с обязательным согласованием с обер-священником[1]. 22 апреля того же года последовал высочайший указ о том, что под начало полевого обер-священника передаются священники всех полков лейб-гвардии[2]. Вслед за указанными актами было принято решение военной коллегии о том, что все послужные списки военных священников в обязательном порядке срочно направляются в адрес обер-священника русской армии для установления централизованного управления.

В развитие перечисленных нормативных актов 9 мая 1800 года был принят именной указ императора Павла I, гласивший, что теперь все воинские чины по делам, касавшимся деятельности военного духовенства, обязаны непременно сноситься с обер-священником[3]. С этого времени в системе военно-духовного ведомства устанавливается прямое подчинение полковых священников в судебном и административном отношении обер-священнику. Более того, обер-священник вводился в состав Святейшего Правительствующего Синода. Таким образом, на рубеже XVIII–XIX веков были официально заложены правовые

---

[1] Именной указ императора Павла I «О состоянии армейским священникам в военное время под ведением обер-священника» от 4 апреля 1800 г. // ПСЗ 1. Т. 26. № 19369.

[2] Высочайший приказ императора Павла I «О бытии всем священникам лейб-гвардии полков под ведением полевого обер-священника» от 22 апреля 1800 г. // ПСЗ 1. Т. 26. № 19398.

[3] Именной указ императора Павла I «О сношении всем военным чинам по делам до духовного начальства касающимся с обер-священником» от 9 мая 1800 г. // ПСЗ 1. Т. 26. № 19415.

основы деятельности института православного духовенства в российской императорской армии.

В период российско-французских (наполеоновских) войн стала очевидной и признанной значимая роль военного духовенства на театре боевых действий. Военные священники прошли в составе российской армии через серьезные и трагические испытания, обосновав право на широкий спектр духовно-нравственных и просветительских мер. В 1812 году указом императора Александра I в состав армии были введены корпусные военные священники с большими полномочиями, а в 1815 году при создаваемом Главном штабе гвардейского корпуса учреждается должность корпусного священника. С 1816 года обер-священник как начальник военно-духовного института Русской православной церкви прикрепляется к Главному штабу императорской армии и в мирное время.

В 1828 году особой инструкцией Святейшего Синода определяются права и обязанности дивизионных благочинных, которые назначаются обер-священником и являются начальниками над всем военным духовенством, служащим в составе дивизии[1]. На дивизионных благочинных возлагался надзор за деятельностью полковых священников, в том числе, как они выстраивают свои отношения с нижними чинами, чтобы во время военных действий и сражений полковые священники находились при своих полках. Дивизионным благочинным было предоставлено право рассматривать жалобы, поступавшие на полковых священников, и объявлять им выговоры и замечания за совершенные проступки.

Военные действия в XIX веке на Кавказе подтвердили необходимость усовершенствования системы управления военно-духовным ведомством, и в 1840-е годы был сформирован аппарат обер-священника Генерального штаба гвардейского и гренадерского корпусов. Важным моментом в деятельности обер-священника являлось законодательное закрепление права производства суда над военным духовенством с учетом того, что полки с прикрепленными к ним священниками находились в частых перемещениях. В начале февраля 1853 года последовал указ Святейшего Синода, согласно которому обер-священник гвардейского и гренадерского корпусов и обер-священник армии и флота наделялись правом проводить следствие по проступкам военного духовенства и налагать наказания вплоть до исключения из духовного звания, а также назначать и увольнять, перемещать по службе полковых священников. Таким образом, как справедливо отмечал историк

[1] *Невзоров Н.* Исторический очерк управления духовенством Военного ведомства в России. СПб., 1875. С. 46.

Н. Невзоров, обер-священник по своим правам в отношении управления военным духовенством был поставлен на уровень епархиального архиерея[1].

В 1858 году учреждаются высокие самостоятельные должности главного священника Главного штаба российской армии и флота и главного священника Главного штаба Его Императорского Величества и отдельных гвардейского и гренадерского корпусов, которые «являются начальствующими и первенствующими лицами в вверенных им ведомствах и в среде подчиненного им духовенства»[2]. Следует заметить, что в этот период времени сложилась двойственная система правового положения главного священника, который по чисто духовным (церковным) делам подчинялся Святейшему Синоду, а по остальным служебным вопросам главному военному руководству, что, с одной стороны, вынуждало главного священника лавировать между обеими структурами при проведении собственной политики, а с другой стороны, позволяло ему в определенной степени отстаивать собственную позицию. Значимость должности главного священника Главного штаба, гвардейского и гренадерского корпусов определялась и подкреплялась тем, что его назначение производилось непосредственно императором. Бывшие в его подчинении священники гвардейских полков назначались по его представлениям с высочайшего (императорского) соизволения.

Во второй половине XIX века последовательно были законодательно закреплены основные права и обязанности военных священников. 24 июля 1887 года император Александр III высочайше утвердил Положение Военного совета «О возвышении служебных прав военного духовенства и об увеличении его содержания». Этим важным документом, который значительно повышал правовой и социальный статус военных священников, предписывалось по всем правам и видам довольствия «сравнять священнослужителей с теми чинами, которые показаны во второй графе той же ведомости, в том числе и относительно прав на награждение орденом Святого Владимира за выслугу лет и на определение дочерей в женские учебные заведения»[3]. В материальном плане были установлены весомые прибавки к жалованью по выслугам за 10 и 20 лет по военно-духовному ведомству. В соответствии с высо-

---

[1] *Невзоров Н.* Исторический очерк управления духовенством военного ведомства в России. СПб., 1875. С. 36.

[2] *Барсов Т.В.* Об управлении русским военным духовенством. СПб., 1879. С. 87.

[3] Высочайше утвержденное Положение Военного совета императора Александра III «О возвышении служебных прав военного духовенства и об увеличении его содержания» от 24 июля 1887 г. // ПСЗ 3. Т. 7. № 4659.

чайше утвержденными штатами и окладами на содержание военного духовенства главный священник приравнивался к генерал-лейтенанту, главный священник Кавказского округа – к генерал-майору, настоятели военных соборов и дивизионные благочинные – к полковнику, полковые священники – к капитанам, диаконы – к поручикам[1].

В соответствии с именным высочайшим указом Святейшему Синоду и утвержденным Положением об управлении церквами и духовенством военного и морского ведомств от 12 июня 1890 года вводилась новая должность высшего руководителя всего военно-морского духовенства Российской империи. Таковым объявлялся протопресвитер военного и морского духовенства с одновременным исполнением должности протопресвитера Преображенского собора гвардейского корпуса[2]. Протопресвитер избирался на заседании Святейшего Синода и утверждался на должность монархом («высочайшей властью»). По всем служебным делам, касавшимся военной сферы деятельности, протопресвитер был обязан руководствоваться указаниями военного министра, но по чисто церковным делам был должен подчиняться указам Святейшего Синода. О высоком правовом статусе протопресвитера свидетельствует закрепленная в Положении статья о том, что все его служебные расходы оплачиваются наравне с генералами, командируемыми по делам военной службы.

При протопресвитере в качестве административного органа создавалось духовное правление, структурно состоящее из присутствия и канцелярии. В присутствие по представлению протопресвитера Святейшим Синодом назначались три члена из благонадежных священников. Канцелярия главного священника армии, гвардии и гренадер с марта 1892 года упразднялась и заменялась канцелярией протопресвитера, которая состояла из трех столоначальников и регистратора, контроль над которыми осуществлял делопроизводитель, назначаемый Святейшим Синодом по предложению обер-прокурора. Направления и специфика деятельности канцелярских столов позволяет понять некоторые особенности правового положения военного духовенства в период правления императора Александра III. Первый стол занимался сугубо кадровыми вопросами: определение духовных лиц на военную службу, увольнение, получение наград, пособий, пенсий, повышение по службе, передвижение с полками. Второй стол

---

[1] Приложение: Штаты и табели. 1887 г. // ПСЗ 3. Т. 7. № 5689.

[2] Высочайше утвержденное Положение императора Александра III «Об управлении церквами и духовенством военного и морского ведомств» от 12 июня 1890 г. // ПСЗ 3. Т. 10. № 6924.

занимался церковным имуществом воинских частей, контролировал ведение клировых ведомостей и метрических книг, рассматривал донесения дивизионных благочинных об исполнении духовенством христианского долга исповеди, вел дела о церковных наказаниях, налагаемых на лиц военного ведомства по приговорам военного суда. На третий стол возлагалось решение финансовых вопросов, включая регулярные денежные отчеты и проведение регулярных ревизий по использованию денежных средств.

Всем военным священникам предписывалось безусловное подчинение своему руководству по церковной иерархии, но в то же время налагалась обязанность исполнять все законные требования непосредственного военного начальства. В случаях возникновения во время военных действий или во время походов недоразумений и разногласий между военным начальством и военным духовенством спорные ситуации должны были разрешаться дивизионными благочинными, а в исключительных случаях высшим священноначалием по военно-духовному ведомству либо епархиальными архиереями.

Немалое значение в правовом аспекте по-прежнему отводилось дивизионным благочинным, которые по должности приравнивались к штаб-офицерам и назначались непосредственно протопресвитером армии и флота. Однако согласно Положению 1890 года благочинные подчинялись местным епархиальным архиереям, которые могли отдавать различные распоряжения. Дивизионным благочинным вменялось в обязанности разбирать споры и жалобы подчиненных священников, а также принимать и рассматривать жалобы военных и светских лиц, подаваемые на полковое духовенство.

Положение закрепляло обязанности военных полковых священников, в которые входили совершение установленных богослужений, регулярное исповедание и причащение святых тайн, катехизаторская работа среди нижних чинов, проведение душеспасительных бесед об истинности православной веры, привитие благочестия, искоренение различных суеверий, назидание и утешения раненых и больных воинов в лазаретах и госпиталях.

Во время мобилизации и военных действий полковые священники были обязаны следовать по назначению с воинскими подразделениями, при которых полагалось находиться без каких-либо отлучений в безусловном повиновении непосредственному военному начальству.

Ожидание войны с Германией в начале XX века вызвало необходимость уточнения основ деятельности военных священников в российской армии, и с 1 по 11 июля 1914 года в Санкт-Петербурге состоялся

1-й Всероссийский съезд военного духовенства, на котором была принята памятка-инструкция, содержавшая главные обязанности полковых пастырей[1]. Согласно принятому документу полковой священник во время боевых действий был обязан находиться на перевязочном пункте и помогать врачам и санитарам в перевязке раненых, а после сражения должен был заведовать выносом с поля боя убитых и раненых офицеров и солдат. На полкового священника возлагалась обязанность писать извещения родным погибших офицеров и нижних чинов. Также на военное духовенство было возложено развитие трезвеннического движения в армии, разъяснение солдатам пагубности спиртных напитков во время несения воинской службы. Задачи просветительского и духовно-нравственного характера по-прежнему имели в служении военных священников значительное место. Протопресвитер армии и флота Г.И. Щавельский, основной составитель памятки-инструкции, писал, что она «не была кабинетным произведением, – она вылилась из опыта и пристальных наблюдений за всеми возможностями, какие представляются для работы священника на поле брани…Она вводила в точный курс работы и круг обязанностей каждого прибывавшего на театр военных действий священника»[2]. Данная памятка-инструкция эффективно действовала в дополнение Положению об управлении церквами и военным духовенством армии и флота. В военное время особыми циркулярами учреждаются должности главных священников фронтов, напрямую подчинявшихся протопресвитеру армии и флота, а также вводятся должности армейских проповедников, которые регулярно объезжают воинские части каждой армии, произнося патриотические проповеди перед солдатами. Направления практической деятельности полковых священников подробно закреплялись в «Руководственных указаниях духовенству действующей армии», неоднократно изданных по распоряжению штаба Верховного главнокомандования российской армии в период I мировой войны.

Таким образом, деятельность православного военного духовенства в Российской империи строго опиралась на правовые документы, последовательно разрабатываемые и принимаемые в соответствии с практическими задачами, возникавшими при выполнении российской армией воинского долга.

---

[1] Циркуляр о. протопресвитера военного и морского духовенства о.о. благочинным // Вестник военного и морского духовенства. 1914. № 17. С. 597–599.

[2] *Щавельский Г.И.* Воспоминания последнего протопресвитера русской армии и флота. Т. 2 // Военная литература: Мемуары /http/miltera. lib. ru/memo/russian.

В ОЖИДАНИИ РЕФОРМЫ: ВЛАСТЬ И ОБЩЕСТВО НАКАНУНЕ ЯНВАРЯ 1905 Г.

Соловьев К.А., ведущий научный сотрудник Института российской истории РАН, доктор исторических наук

Аннотация

Статья посвящена политической ситуации в России осенью 1904 г. В ней рассматривается подготовка проекта реформы Государственного совета, инициированного Министерством внутренних дел, а также реакция общественности на него. Цель данного исследования – выявить логику политического процесса, которая с неизбежностью вела к эскалации напряженности в стране.

Ключевые слова: реформа, политический кризис, общественное мнение, революция

Abstract

The article is devoted to the political situation in Russia in the autumn 1904. The project of the State Council reform initiated by the Ministry of interior affairs and the society reaction to it were analyzed in this text. The aim of it was to reveal the logic of political process that caused the escalation of political tension in Russia.

Keywords: reform, political crisis, public opinion. revolution

Русское общество начала XX в. ждало не реформы, а Реформу. Оно рассчитывала на моментальное изменение политической системы, что позволило бы решить все частные вопросы. В этом случае любую проблему в области экономики, народного просвещения, социальной сфере и т. д. можно было свести к отсутствию конституции в России. Мечта о ней становилась движущей силой революционного процесса. Она охватывала разные сферы, включая и самые высшие. Оппозиционность по отношению к действующему режиму становилась едва ли не тотальной. Характерно, что политический кризис ощущался в «высших сферах» задолго до 1905 г. Уже в июле 1903 г. министр юстиции Н.В. Муравьев в разговоре с А.Н. Куропаткиным диагностировал, что «общее недовольство настоящим режимом охватило все слои общества»[1].

15 июля 1904 г. в 10 часов утра прогремел взрыв, очевидно ускоривший ход событий: в тот день В.К. Плеве был убит членом боевой организации эсеров Е.С. Сазоновым. Смерть государственного деятеля, во многом несправедливо воспринимавшегося как паладина реакции, породила надежду на смену курса и либерализацию внутренней политики. «Как ни ужасно, но убийство Плеве у всех вызвало вздох облегчения, а у многих радость, и, пожалуй, прежде всего, в рядах самой бюрократии, непосредственно знавшей и чувствовавшей, что, как выразился Крыжановский (С.Е. – *К.С.*), с Плеве никакого дела иметь

[1] Дневник А.Н. Куропаткина // Красный архив. 1923. № 2. С. 44.

нельзя было», – впоследствии вспоминал И.В. Гессен[1]. «Но ведь Россия – не революционерка, и она, действительно, нуждается в глубоких улучшениях жизни. Он же (В.К. Плеве. – *К.С.*) не хотел ничего делать. Почему? Да, вероятно просто потому, почему и все министры не хотят: не желают уменьшать своей власти, не хотят перестать быть владыками над царем и народом», – 9 августа 1904 г. записал в дневнике публицист «Московских ведомостей», один из идеологов консерватизма Л.А. Тихомиров[2]. Примерно в это же самое время член «Союза освобождения» М.В. Челноков в письме к Д.Н. Шипову делился своими надеждами на коренное преобразование государственного строя, а Д.Н. Шипов, отвечая товарищу, рассказывал, что «в Москве видел графиню В.Н. (Бобринскую. – *К.С.*), носится по городу и повсюду ораторствует о необходимости общественным представителям подать коллективное заявление государю, что он должен разделить ответственность перед страной и представителями общества и что должно быть немедленно учреждено временное правительство»[3]. О серьезных преобразованиях думали и в «высших сферах». Так, согласно записи в дневнике А.С. Суворина от 4 августа 1904 г., через два-три дня после гибели В.К. Плеве министр юстиции Н.В. Муравьев во время доклада императору обрисовал отчаянное положение в России, указал на деспотический характер власти покойного министра внутренних дел и говорил о неотложности реформы системы управления страной[4].

В общественных кругах ожидали нового министра, способного предложить реальную альтернативу политики В.К. Плеве. Неслучайно, что назывались имена И.Л. Горемыкина, запомнившегося в качестве политика «проземской» ориентации"[5], и его оппонента конца 1890-х годов С.Ю. Витте, считавшегося основным противником В.К. Плеве[6]. Однако 25 августа был назначен князь П.Д. Святополк-Мирский. Близкий ко

---

1 *Гессен И.В.* В двух веках: Жизненный отчет // Архив русской революции. Т. 21 22. М., 1993. С.175. Практически о том же писал С.Ю. Витте А.Н. Куропаткину 19 августа 1904 г.: «С господином фон Плеве сделалось то, что должно было сделаться, и страшно то, что нигде это преступление не встретило соболезнования. Только послышался вздох облегчения и проклятия его памяти». (Переписка С.Ю. Витте и А.Н. Куропаткина в 1904–1905 гг. // Красный архив. Т. 6. 1926. С. 71).

2 *[Тихомиров Л.А.]* 25 лет назад: Из дневника Л. Тихомирова // Красный архив. 1930. Т. 1. С. 59.

3 ГА РФ. Ф. 810. Оп. 1. Д. 494. Л. 8 об.– 9.

4 *Суворин А.С.* Дневник. М. – L., 2000. С. 466.

5 *Мельгунов С.П.* Из истории русской печати: К 50-тилетию «Русских ведомостей» // Голос минувшего. 1913. № 10. С. 221.

6 *Суворин А.С.* Указ. соч. С. 467.

двору генерал А.А. Киреев, имевший с ним беседу 13 августа (т. е. за две недели до назначения), остался крайне высокого мнения об этой кандидатуре и рассчитывал, что как раз Святополк-Мирскому удастся провести преобразования в духе славянофильской теории[1]. И действительно, уже при назначении новый министр изложил государю целую программу реформ, которая полностью соответствовала чаяниям публицистов славянофильского толка. Новый министр внутренних дел настаивал на необходимости проведения политики веротерпимости, расширения компетенции органов местного самоуправления, либерализации политики в отношении печати, национальных окраин. Наконец, Святополк-Мирский коснулся и политического вопроса, сказав о важности «призыва выборных в Петербург» для обсуждения общегосударственных вопросов. Император как будто бы во всем с ним соглашался[2].

Замыслы нового министра не стали секретом для публики. Осенью 1904 г. возбуждение общества неуклонно росло, подпитываясь одновременно завышенными ожиданиями успехов реформаторского курса Святополк-Мирского и вместе с тем неуверенностью в положительном исходе дела. «Вчера провел два часа у Мирского взаимное интервью...О "ней", Костиной жене (т. е. о конституции. – *К.С.*), говорили много и свободно... Созыв выборных губернских земских собраний, местных людей для разработки совместно с министерством разных вопросов – в его программе», – писал А.А. Стахович П.Б. Струве. И тем не менее, продолжал Стахович, «дремать нельзя, а, напротив, спешить...так как осенняя "весна" может быть, как все весны, больно коротка и заменят штюрмеровской или другой какой-либо..."зимою"...»[3] «Я боюсь, что нахожусь в положении человека, который выдал вексель на сумму, которую он уплатить не может», – еще 3 октября говорил сам П.Д. Святополк-Мирский. «А ее нужно уплатить, – настаивал А.С. Суворин. – 50 лет нам только что-то обещают и держат в ежовых рукавицах». И, вместе с тем, издатель «Нового времени» сам прекрасно осознавал, насколько министру было трудно реализовать свою программу в силу органического неприятия императором такого рода преобразований[4]. «Метаморфозы столь неожиданные, что все словно растерялись и в глубине души мало кто верит в ее (новой эры. – *К.С.*) прочность, – записала в своем дневнике О.Н. Трубецкая. – Каждый

---

1 *[Тихомиров Л.А.]* Указ. соч. С. 62.

2 *[Святополк-Мирская Е.А.]* Дневник Е.А. Святополк-Мирской за 1904–1905 гг. // Исторические записки. 1965. Т. 77. С. 241–242.

3 РГАСПИ. Ф. 279. Оп. 1. Д. 90. Л. 53.

4 *Суворин А.С.* Указ. соч. С.474.

день слухи о падении Мирского, и в преемники ему прочат фон Валя, Клейгельса или Штюрмера. Заранее уже отпетых или отпеваемых»[1]. Подобное ощущение зыбкости ситуации в стране сохранялось в течение всей правительственной «весны».

Еще 26 сентября 1904 г. великий князь Константин Константинович записал в своем дневнике: «У нас обедал новый министр вн[утренних] дел ген.-ад. кн. Святополк-Мирский. Мы очень приятно беседовали. Он делает хорошее впечатление своими широкими взглядами. Меня пугает, что все – и общество и газеты – очень им увлеклись; как бы не пришлось разочароваться – так как в силу вещей ему невозможно будет провести в жизнь многое из того, что он желал бы осуществить»[2]. Все это пугало не только великого князя, но и императора.

9 октября 1904 г. у П.Д. Святополк-Мирский был очередной всеподданнейший доклад. Министр чрезвычайно удивился тому, что у царя было желание дать ему рескрипт, в котором бы утверждалась незыблемость существующего порядка. «Как же, Ваше Величество, ведь я говорил, какие перемены я нахожу нужными, и Вы согласились». Николай II на это ничего не ответил, а Святополк-Мирский вновь вернулся к теме участия земцев в подготовке важнейших решений (например, касавшегося крестьянского вопроса). Напомнил о Земском соборе, его мнению, удачно сочетавшимся с самодержавным правлением. И император вновь не возражал[3].

Страна погрузилась в состояние общественной «истерики». Одни ожидания сменяли другие, соответственно, сменялось настроение в обществе. Периодически ходили слухи, что вот-вот дадут конституцию. «Конституция висит в воздухе», – 27 октября записал в своем дневнике А.А. Киреев[4]. 31 октября А.П. Ливен говорила жене министра Е.А. Святополк-Мирской, что в Москве на днях ждут конституцию[5]. О тех же самых настроениях во второй столице сообщал и Б.А. Васильчиков две недели спустя, 14 ноября[6]. «Повторяют с разных сторон, что молодая императрица принимает активное участие в политике и стоит во главе конституционной партии», – 27 ноября записал в дневнике граф А.А. Бобринский[7]. Пройдет несколько дней, и 2 декабря он напишет,

---

1 *Трубецкая О.Н.* Из пережитого // Современные записки. 1937. № 64. С. 287.

2 Из дневника Константина Романова // Красный архив. 1930. № 6. С. 96.

3 *[Святополк-Мирская Е.А.]* Указ. соч. С. 247.

4 ОР РГБ. Ф.1 26. К. 13. Л. 353.

5 *[Святополк-Мирская Е.А.]* Указ. соч. С. 251.

6 Там же. С.253.

7 РГАДА. Ф.1412. Оп. 8. Д. 292. Л. 142.

что 6-го все ожидают оглашения конституции[1]. Вместе с тем в обществе много говорят о возможности скорой катастрофы. К.П. Победоносцев еще в сентябре предрекал, что политический курс, выбранный Святополк-Мирским, неизбежно приведет к кровопролитию как на улицах столицы, так и в провинции[2]. 19 октября в салоне Е.В. Богдановича на тот момент один из видных чиновников министерства внутренних дел Б.В. Штюрмер предрекал скорую революцию[3]. Неделю спустя, 25 октября, публицист крайне правого толка Н.А. Павлов делился с Богдановичами своими планами по продаже имения и перевода всех денег за границу, «так как близится время, когда надо будет бежать из России»[4]. В конце ноября по Невскому проспекту ходили толпы с красными флагами. Пока полиции удавалось справиться с этими выступлениями[5]. «На днях я имел счастье представляться царю и докладывал ему искренно и правдиво, как мог и умел, о состоянии, в котором находится общество, – 15 декабря П.Д. Святополк-Мирскому писал московский предводитель П.Н. Трубецкой. – Я старался объяснить ему, что то, что происходит, n'est pas une emeute, mais une revolution (не мятеж, но революция. – *К.С.*); что вместе с тем русский народ толкают в революцию, которую он не хочет и которую Государь может предотвратить». Но это можно сделать, продолжал П.Н. Трубецкой, лишь доверившись общественным силам, пойдя им на серьезные уступки[6].

1 ноября вновь Святополк-Мирский – у императора. Опять он говорил о необходимости участия выборных в законотворческом процессе. «Да, это необходимо, – соглашался государь, – вот им можно будет разобрать ветеринарный вопрос». «Ваше Величество, да я не о том говорю, – тут же отреагировал министр, – а о праве постоянного участия в законодательстве»[7].

Если правительственная «весна» осени 1904 г. внушала обществу одновременно надежды и опасения, то полицейские чины и цензурные власти она полностью дезориентировала. Так, по воспоминаниям современника, местные власти Саратовской губернии вполне благосклонно относились к организации банкетов, на которых открыто заявлялось о необходимости введения конституции. Например, такого рода банкет

---

1 Там же. Л. 144 об.

2 *Богданович А.В.* Три последних самодержца. М., 1990. – С.295.

3 Там же. С. 299.

4 Там же. С. 301.

5 Из дневника Константина Романова // Красный архив. 1930. № 6. С. 99.

6 *Шаховской Д.И.* «Союз Освобождения» // Либеральное движение, 1902–1905 гг. М., 2001. С. 578.

7 *[Святополк-Мирская Е.А.]* Указ. соч. С. 251.

состоялся 2 ноября в здании вокзала при проводах делегатов на ноябрьский земский съезд. Собралось около 150 человек: земцы, представители третьего элемента, врачи, адвокаты. Открыли шампанское, звучали тосты, советы, наказы. Кто-то из земских служащих прочел адрес с изложением политических требований третьего элемента. Когда же собравшиеся вышли на перрон, некоторые даже затянули «Марсельезу». И вот только тут терпению жандармов, спокойно наблюдавших за всем происходившим, пришел конец. Они подбежали к толпе и пригрозили, что могут принять суровые меры[1]. «Год назад ссылали в места за допущение желаний самых законных, высказанных в тайных совещаниях в губерниях, а теперь статья в журналах "Права", кажется, – целиком из "Освобождения"», – писал орловский земец, человек, влиятельный в столичных кругах, А.А. Нарышкин историку Н.П. Барсукову 6 декабря 1904 г.[2] По всей видимости, Нарышкин имел в виду очень резкую по отношению к действующему режиму статью Е.Н. Трубецкого «Война и бюрократия», опубликованную 26 сентября и вызвавшую настоящий фурор в обществе[3]. Она понравилась как человеку весьма умеренных взглядов А.В. Олсуфьеву[4], так и неославянофилу А.А. Кирееву[5]. Как вспоминал И.В. Гессен, ее всюду цитировали, выражения Трубецкого стали крылатыми, а редакция получала множество писем с выражением сочувствия и одобрения[6]. «Статья брата Евгения в № 39 "Права" "Война и бюрократия" имела совершенно исключительный успех, – сделала пометку в записной книжке О.Н. Трубецкая. – Не только со всех сторон сыпались ему приветствия, но учреждались стипендии его имени в университетах и других высших учебных заведениях. Он блестяще открыл эру нового направления внутренней политики – "эру попустительства", как ее называет здешний Трепов, "эру доверия к общественным силам", как называют ее земцы»[7].

То, что опубликование этой статьи не повлекло за собой санкции цензурного ведомства представляется симптоматичным. «Зверев (начальник Главного управления по делам печати. – *К.С.)* сегодня говорил, – 4 ноября записала в своем дневнике А.В. Богданович, – что печать страшно разнуздалась, но поделать он ничего не может, – этих

---

1 *Л-аго И.* Банкетная кампания в Саратове // Минувшие годы. 1908. № 12. С. 30–31.

2 ГА РФ. Ф.1729. Оп. 1. Д. 318. Л. 130.

3 *Трубецкой Е.Н.* Война и бюрократия // Право. 1904. 26 сент. №.39. Стб. 1871–1875.

4 ГА РФ. Ф. 892. Оп. 1. Д. 204. Л. 46.

5 *[Тихомиров Л.А.]* Указ. соч. С. 63.

6 *Гессен И.В.* Указ. соч. С. 181.

7 *Трубецкая О.Н.* Указ. соч. С. 286–287.

писателей надо наказывать, а ему дано теперь только право их увещевать и просить»[1]. Со стороны же политика правительства по отношению к периодическим изданиям казалась противоречивой и лишенной всякой определенности. «Отношение к печати в лице Зверева самое неустойчивое: нынче дозволено одно, а завтра за это наказывают журнал и т.д. Но публика совсем сходит с ума, и слышатся рассказы довольно странные; в Москве обедал в “Русских ведомостях” и тоже наслушался массы странностей и противоречий», – писал 22 ноября И.И. Янжул А.А. Чупрову[2]. Иными словами, значительное смягчение полицейского контроля и реальные завоевания общества серьезно повышали градус настроения в стране. И оно постепенно доходило до точки кипения. 4 декабря великий князь Константин Константинович записал в своем дневнике: «У нас точно плотину прорвало: в какие-нибудь два-три месяца Россию охватила жажда преобразовании; о них говорят громко. Калуга, Москва, а теперь и Петербургская дума единогласно постановили адрес, в котором всеподданнейше требуют всякой свободы. Революция как бы громко стучится в дверь. О конституции говорят почти открыто. Стыдно и страшно»[3].

А.В. Тыркова в январе 1905 года вспоминала, какое сильное впечатление на нее произвели прошлогодние сентябрьские газеты с туманными намеками на учреждение народного представительства. Она тогда жила в эмиграции и входила в круг П.Б. Струве. Как раз тогда к издателю «Освобождения» приехали П.Н. Милюков и П.Д. Долгоруков. Они чрезвычайно скептически отнеслись к слишком эмоциональному отклику Тырковой на газетные заметки, а Милюков заявил, что «нам еще надо годами, а не месяцами считать ход политического освобождения России». А в октябре П.Н. Милюков сам побывал в Петербурге и вернулся совсем в другом настроении: «То, что мы задумывали с таким трудом, лепили по маленьким кирпичикам ценой усилий и ухищрений... считая, что еще годы и годы придется вести черную политическую работу – все это уже есть... И больше того. Жизнь ушла вперед. Надо догонять, чтобы не отстать». И, по словам А.В. Тырковой, он говорил «с удивлением и почти жаром, насколько горячность возможна для такого рассудочного, осторожного человека». Причем, уточняла она, такое сильное впечатление на Милюкова произвели успехи земской, а не «освобожденческой» партии[4].

---

1 *Богданович А.В.* Указ. соч. С. 304.

2 ЦГА Москвы. Ф. 2244. Оп. 1. Д. 3039. Л. 96 об.

3 Из дневника Константина Романова // Красный архив. 1930. № 6. С. 100–101.

4 Наследие Ариадны Владимировны Тырковой: Дневники. Письма. М., 2012. С. 68.

Настроения же в земской среде, действительно, очень быстро менялись. Так, еще 9 октября И.В. Гессен писал П.Б. Струве, что земские деятели, общавшиеся с П.Д. Святополк-Мирским, подлаживались под взгляды министра и не решались выразить собственную точку зрения. Например, П.Д. Святополк-Мирский в разговоре с Ф.А. Головиным заметил, что многие опасаются, как бы превращение Совета по делам местного хозяйства в совещательное представительное учреждение не стало бы прелюдией к введению конституции. На это Головин ответил, что абсолютное большинство земцев – противники конституции, и лишь крайние элементы, составляющие меньшинство земских собраний, не удовлетворятся реформой Совета. Долго с министром общался и кн. Г.Е. Львов. Он заявил, что у деятелей местного самоуправления «нет никакой программы», и выразил опасение, «что если земство будет спрошено, оно окажется несостоятельным»[1]. Иначе говоря, в начале октября 1904 г. земские лидеры не чувствовали себя слишком уверенно: прежде всего, они пока не верили в возможность широкой поддержки радикальных политических требований в земской среде. В это же самое время, 8 октября, в Петербурге проходили заседания Совета «Союза освобождения", где, помимо всего прочего, была отмечена колоссальная значимость предстоявшего земского съезда, и, соответственно, было принято решение принять в его работе самое деятельное участие, а также «употребить все силы, чтобы направить его на путь открытого заявления конституционных требований»[2]. И, судя по воспоминаниям Д.И. Шаховского, было совсем не просто сломить скептицизм многих земских деятелей. При этом, на предварявших съезд собраниях в Москве и Петербурге, не считая Д.Н. Шипова, «освобожденцам» оппонировали как раз убежденные конституционалисты, не уверенные в своевременности выдвижения столь радикальных требований в настоящее время. И как писал Д.И. Шаховской, только лишь убедив их, удалось сформировать конституционное большинство на предстоявшем съезде[3].

Конституционалисты подошли к ноябрьскому земскому съезду с полным осознанием необходимости отстаивать свои принципы. «Д.Н. Шипов прав, говоря, что едва ли возможно в этом совещании переубедить друг друга... Мы должны высказать свою мысль вполне определенно, – говорил на съезде Д.И. Шаховской. – Не наша вина, если наши пожелания не осуществятся. Во мнении Д.Н. Шипова есть мысль о возможности отсрочки коренных реформ. По его мнению, решение

---

1 РГАСПИ. Ф.279 Оп. 1. Д. 77. Л. 54.

2 *Шаховской Д.И.* Указ. соч. С. 568.

3 Там же. С. 575–576.

этого вопроса должно быть отложено, пока об этом не выскажется сам народ. В действительности же дело обстоит не так. Россия доведена до такого положения, которое больше нетерпимо; если немедленно не произойдет коренных изменений существующего порядка, гибель ее неизбежна». Далее он говорил о неприемлемости любой существенной редакционной правки вынесенного на обсуждение конституционалистами того параграфа резолюции съезда, где говорилось об участии народного представительства в законодательной работе[1]. Иными словами, ситуация в стране столь критическая, что земцам остается лишь занять жесткую и бескомпромиссную позицию. Эта точка зрения отстаивалась практически всеми ораторами[2] (за исключением, естественно, Д.Н. Шипова[3]). И хотя в итоге, по предложению П.Д. Долгорукова, участники съезда пошли на определенные уступки консервативному крылу собрания и включили в резолюцию как мнение конституционалистского большинства, так и неославянофильского меньшинства[4], то все же этот компромисс имел другую природу, нежели прежняя уступчивость земцев радикального толка по отношению к своим более умеренным коллегам. В данном случае конституционалисты, желая сохранить единство земского движения, уступали неославянофилам с позиции силы: это был знак их доброй воли, ничего не имевший общего с поиском согласия, консенсуса по ключевым вопросам с серьезным партнером. Почти что тройное превосходство конституционалистов на съезде придавало им уверенность в отстаивании собственных принципов.

Таким образом, уходила в прошлое та ситуация, когда общественность, старавшаяся легальным путем противодействовать репрессивной политике администрации, нуждалась в консолидации всех имевшихся сил, чтобы с ней считались «власть предержащие». Во-первых, настроение в обществе приближалось к точке кипения, и в условиях всеобщей радикализации противоречия во взглядах представителей разных фракций общественного движения становились более заметными. Во-вторых, в глазах общественности, направление политики правительства потеряло всякую определенность: было непонятным, что следовало ждать в дальнейшем, реакции или серьезных реформ. В этом случае диалог с властью, на который прежде рассчитывали земцы, должен быть заменен давлением на нее. Эта тактика предполагала жесткую, принципиальную

---

[1] Общеземский съезд 6 – 9 ноября: Протоколы // Либеральное движение в России, 1902–1905. М., 2001. С. 105.

[2] Там же. С. 99–102, 104–108.

[3] Там же. С.102–104.

[4] Там же. С. 107, 137.

позицию общественности. В «высших сферах» эту перемену явственно ощущали. Так, жена министра внутренних дел Е.А. Святополк-Мирская 30 октября 1904 года записала в своем дневнике: «По-моему, они (земцы. – *К.С.*) делают большую ошибку, и, по-моему, тут есть даже доля подлости: пока их держали в страхе – молчали, а теперь, когда человек явился, который хочет удовлетворить все разумные требования, они все портят тем, что торопятся и хотят скандалы делать»[1]. То есть земцы даже ужесточили свою позицию вместо того, чтобы идти навстречу либеральному министру. В-третьих, появились новые способы давления на власть: пресса стала более свободной, возникла возможность открыто проводить демонстрации и политические банкеты. Зависимость общественного движения от позиции земских собраний резко снизилась. Соответственно, исчезли многие стимулы, ранее побуждавшие конституционалистов к поиску консенсуса с неославянофилами, зачастую игравшими значительную роль в органах местного самоуправления. Так что возникала благоприятная ситуация для организационного размежевания прежде сосуществовавших идеологических построений.

«Факт тот, что резолюция нашего съезда (ноябрьского. – *К.С.*) сыграла огромную роль. Прежде запретные мысли после нее стали везде выражаться открыто и приобрели права гражданства», – 27 ноября писал жене П.А. Гейден[2]. Теперь идеи конституционализма становились общераспространенными. «Иногда, когда вдумываешься в то, что творится, когда смотришь на это мгновенное, почти чудесное преображение страны, кажется, что находишься накануне Великой французской революции, – утверждал В.Я. Богучарский 3 декабря 1904 г. – Как там в [17]89 году не было ни одного республиканца, а вскоре не осталось уже ни одного монархиста, так у нас сейчас профессора, чиновники, домовладельцы, думцы, еще вчера не интересовавшиеся конституцией и почти не слыхавшие про нее, сегодня вдруг совершенно необычайным образом единогласно вотируют конституционные резолюции»[3].

Эта ситуация поставила общественного деятеля в условия жесткого политического выбора. Его позиция по вопросу об отношении к постановлениям ноябрьского становилась чем-то вроде лакмусовой бумажки, позволявшей судить о «партийной» принадлежности. Обсуждение же резолюций неизбежно приводило к разделению земских собраний на фракции. Как писал влиятельный черниговский земец

---

1 *[Святополк-Мирская Е.А.]* Указ. соч. С. 251.

2 ГА РФ. Ф.887. Оп. 1. Д. 102 .Л. 59.

3 РГАСПИ. Ф.279. Оп. 1. Д. 66. Л. 20.

В.М. Хижняков своему сыну – известному общественному деятелю, члену «Союза освобождения» В.В. Хижнякову, консервативные земцы собрались на частное совещание еще до начала декабрьской сессии земского собрания и подготовили проект адреса в «крайне елейном и славянофильском духе» (правда, в последнем пункте этого документа указывалось на необходимость «выслушать голос земли и собрать представителей народа»). Узнав об этом, земские деятели, придерживавшиеся более радикальных взглядов, устроили собственное совещание и подготовили свой проект[1]. Так что работу самого собрания предваряли, по сути дела, фракционные совещания. И на земском собрании разразились страстные дебаты: земцы не расходились с 9 часов вечера до половины четвертого ночи. В конце концов, председательствовавший на том заседании предводитель черниговского дворянства А.А. Муханов заявил, что он не может допустить в адресе требования ограничить самодержца, и в итоге «охранительный» проект был отклонен. Утром следующего дня дискуссия продолжилась. В.М. Хижняков представил текст адреса, разработанный земцами радикального толка. Проект обсуждался редакционной комиссией около трех часов на квартире А.А. Муханова и с некоторыми поправками был утвержден большинством голосов. Адрес был зачитан в зале заседаний, где собралось необычайно много народа. И когда гласные одобрили его, раздался гром аплодисментов, а с задних рядов – возгласы «долой самодержавие»[2].

В конце ноября Святополк-Мирский продолжал настаивать на своем. Он убеждал императора в необходимости «либеральных реформ». Если «не удовлетворить вполне естественных желаний всех, то перемены будут и уже в виде революции». Как и прежде, министр сводил свою программу к трем пунктам: законность, веротерпимость и участие представителей общественности в законотворческой деятельности. Реализация этих положений позволила бы ограничить административный произвол. На этот раз Николай II возражал. Он был уверен, что перемен желали лишь интеллигенты. Народ же в своем большинстве оставался предан монарху[3].

На заседании Совета министров 2 декабря проект Святополк-Мирского провалился. Против него выступили С.Ю. Витте и В.Н. Коковцов, видимо, не без успеха убеждая императора, что самодержавие и представительный строй несовместимы. Святополк-Мирского поддержали Д.М. Сольский, Э.В. Фриш и А.С. Ермолов. Царь же явно склонялся

---

1 ОР РГБ. Ф. 322. К. 2. Д. 10. Л. 72.

2 Там же. Л. 72–73.

3 *[Святополк-Мирская Е.А.]* Указ. соч. С. 259.

к точке зрения бывшего и действующего министров финансов. Он говорил, «что власть должна быть тверда и что во всех разговорах земцев он видит эгоистическое желание приобрести права и пренебрежение к нуждам народа»[1]. К 5 декабря Витте подготовил свой проект, куда менее определенный, чем проект Святополк-Мирского, но все же предполагавший реформу Государственного совета с приглашением представителей общественности[2].

Судя по записям графа А.А. Бобринского, еще в начале декабря люди, рассчитавшие на Земский собор, были уверены, что государь вот-вот подпишет необходимый указ. 8 декабря Бобринский опишет в своем дневнике известную ему по слухам идиллическую картину совещания высших сановников: великие князья (в том числе, и Сергей Александрович), П.Д. Святополк-Мирский, С.Ю. Витте, К.П. Победоносцев – все дружно выступили в пользу участия выборных в Государственном совете, а также наметили целый ряд других либеральных реформ. «Словом, историческая минута, – в приподнятом состоянии духа констатировал А.А. Бобринский, – и о всем этом будет манифест в субботу 11-го (декабря. – *К.С.*)»[3]. Согласно записной книжке О.Н. Трубецкой, как раз 8 декабря министр юстиции Н.В. Муравьев примерно то же и в таком же приподнятом настроении рассказывал своим знакомым[4]. И все же в действительности совещание прошло несколько иначе. За проект Святополк-Мирского выступили только Ермолов и Фриш. Сольский был за участие выборных, но не в составе Государственного совета. Витте и Коковцов – за присутствие на заседаниях высшего законосовещательного учреждения назначаемых представителей общественности. К точке зрения Сольского присоединился великий князь Владимир Александрович, что в итоге поспособствовало ее временному торжеству[5].

Следующие два дня Бобринский только и писал в дневнике о предстоявшем манифесте[6]. «Всеобщее ожидание завтрашнего дня и манифеста... Члены Государственного совета вроде кретина Толя и подобных ему повесили нос. Чиновники бесятся», – записал он 10 декабря[7].

---

1 Там же. С. 260.

2 Там же. С. 261.

3 РГАДА. Ф.1412. Оп. 8. Д. 892. Л. 147 об.; *[Бобринский А.А.]* Дневники А.А. Бобринского, 1910–1911 // Красный архив. 1928. № 1. С. 130.

4 *Трубецкая О.Н.* Указ. соч. С. 292.

5 *[Святополк-Мирская Е.А.]* Указ. соч. С. 262–263.

6 РГАДА. Ф. 1412. Оп. 8. Д. 892. Л. 148.

7 Там же. Л. 148 об.

А на следующий день: «Большое разочарование. Никакого манифеста нет»[1]. 12 декабря вышел указ без какого-либо упоминания возможности участия выборных в законодательной работе, и несколько дней спустя, 16-го, А.А. Бобринский записал: «Вялое чувство. Какая-то общая неудовлетворенность»[2]. 13 декабря 1904 г., сразу же после опубликования манифеста, Л.А. Тихомиров с горечью заметил: «Я боюсь, что Государь одинаково не может не уступить, не сопротивляться, а это, конечно, способно из ничего создать гибель»[3].

ЗАБЫТЫЙ ФИНАНСОВЫЙ ГЕНИЙ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ. Н.Н. ПОКРОВСКИЙ В МИНИСТЕРСТВЕ ФИНАНСОВ (КОНЕЦ XIX – НАЧАЛО XX ВВ.)

Куликов С.В., к.и.н., старший научный сотрудник отдела Новой истории России Санкт-Петербургского института истории Российской академии наук.

Аннотация

В статье рассматривается деятельность Н.Н. Покровского, который имел у современников репутацию финансового гения и являлся выдающимся и, одновременно, типичным представителем бюрократической элиты Российской империи конца XIX – начала XX вв., в Министерстве финансов, где он руководил подготовкой фундаментальных налоговых реформ.

Ключевые слова: Н.Н. Покровский, финансы, экономика, бюрократическая элита

Abstract

The article discusses the activities of the N. N. Pokrovsky, who had among his contemporaries the reputation of a financial genius and was outstanding and, at the same time, a typical representative of the bureaucratic elite of the Russian Empire in the late XIX – early XX century, in the Ministry of Finance, where he oversaw the preparation of fundamental tax reforms.

Keywords: N.N. Pokrovsky, Finance, Economics, bureaucratic elite

Репутация финансового гения Российской империи конца XIX – начала XX вв. прочно закрепилась за графом С.Ю. Витте, причем даже по причине масштабов не столько его личности, сколько его мемуаров. Действительно, Сергей Юльевич основательно потрудился для этого, создав исторический источник, сквозь призму которого историки до сих пор, вольно или невольно, смотрят на государственных и общественных деятелей того времени. Немудрено, что в памяти потомства имя другого финансового гения, Николая Николаевича Покровского

---

1 Там же. Л. 149; *[Бобринский А.А.]* Указ. соч. С. 130.

2 РГАДА. Ф. 1412. Оп. 8. Д. 892. Л. 151 об.

3 *[Тихомиров Л.А.]* 25 лет назад: Из дневника Л. Тихомирова // Красный архив. 1930. Т. 2. С. 52.

(1865–1930), вовсе не упомянутого С.Ю. Витте, появляется весьма редко, тем более что известность Н.Н. Покровский получил как последний министр иностранных дел императорской России[1]. Между тем современники Н.Н. Покровского видели в нем едва ли не крупнейшего специалиста в области финансово-экономической науки, причем не только в ее практическом, но и теоретическом аспектах. Депутатом IV Государственной думы октябристом А.Н. Аносовым Н.Н. Покровский квалифицировался как человек, «самый сведущий в финансовых вопросах», выступающий в качестве «единственного знатока русских финансов»[2]. Н.Н. Покровский, вспоминали его коллеги по кабинету военный министр генерал А.А. Поливанов и министр торговли и промышленности князь В.Н. Шаховской, «был широко известен как знаток финансовых вопросов»[3], как «большой знаток финансовых и экономических вопросов»[4]. Н.Н. Покровский, констатировал чиновник МИД Г.Н. Михайловский, «заслуженно считался одним из лучших финансистов»[5] и, подчеркивал английский посол Д.У. Бьюкенен, являлся «признанным авторитетом в вопросах экономики и финансов»[6].

Особые способности в области политэкономии Н.Н. Покровский выказал уже на юридическом факультете Московского университета, поскольку, когда в декабре 1886 г., будучи студентом 3-го курса, он переводился в Петербургский университет, то при переводных экзаменах получил пятерки по всем предметам, кроме богословия (удовлетворительно), а по политэкономии – пять «с крестом», т. е. «с плюсом». В мае 1888 г. Н.Н. Покровский окончил обучение в столичном университете,

---

[1] Только Д.Н. Шилов опубликовал полный служебный формуляр Н.Н. Покровского (*Шилов Д.Н.* Государственные деятели Российской империи. Главы высших и центральных учреждений (1802–1917): Биобиблиографический справочник. СПб., 2001. С. 529–531). Специально Н.Н. Покровскому как министру иностранных дел посвящена лишь одна статья, имеющая скорее справочный характер (*Морозова И.М.* Н.Н. Покровский (министр иностранных дел 30 ноября 1916 г. – 2 марта 1917 г.) // Дипломатический вестник. 2001. № 12. С. 192–197).

[2] Перлюстрационная выписка из письма депутата IV Государственной думы А.Н. Аносова В.В. Аносовой. 1 декабря 1916 г. // РГИА. Ф. 1282 (Канцелярия министра внутренних дел). Оп. 2. Д. 1983. Л. 24.

[3] *Поливанов А.А.* Девять месяцев во главе Военного министерства (13 июня 1915 – 15 марта 1916 г. // Вопросы истории. 1994. № 9. С. 132.

[4] *Шаховской В.Н.* Sic transit gloria mundi. 1893–1917 гг. Париж, 1952. С. 170.

[5] *Михайловский Г.Н.* Записки. Из истории российского Внешнеполитического ведомства. 1914 – 1920. В 2-х кн. М., 1993. Кн. 1. С. 213–214.

[6] *Бьюкенен Д.У.* Моя миссия в России. Воспоминания английского дипломата. 1910 – 1918. М., 2006. С. 223.

получив диплом, в котором отмечено, что экзамены почти по всем предметам (энциклопедия юридических и политических наук, история русского права, история римского права, политэкономия, история философии права, статистика, финансовое право, полицейское право, общее государственное право, русское государственное право, церковное право, уголовное право и судопроизводство, гражданское право и судопроизводство, международное право, римское право, немецкий язык) сданы им на «отлично» и лишь судебная медицина – на «хорошо» и богословие – на «достаточно». В ноябре 1888 г. Н.Н. Покровский утверждается Петербургским университетом в степени кандидата прав или, иными словами, становится молодым ученым[1].

Научные интересы Н.Н. Покровского и предопределили его первые шаги на поприще государственной службы. В июле 1889 г. с чином коллежского секретаря он поступил в Министерство финансов и начал исправлять должность помощника бухгалтера 9-го кл. Департамента окладных сборов, в декабре того же года получив утверждение в этой должности. Способности Н.Н. Покровского были замечены довольно быстро – уже в июле 1890 г. он получил чин титулярного советника, а в сентябре 1891-го – должность столоначальника 8-го кл. Департамента окладных сборов. Здесь непосредственным начальником Н.Н. Покровского с февраля 1892 г. являлся вице-директор Н.Н. Кутлер, с которым впоследствии Н.Н. Покровского «связывали прекрасные личные отношения»[2]. Впрочем, эти отношения отразились на карьере последнего несколько позже, поскольку в январе 1893 г. Н.Н. Покровский перешел из Министерства финансов в Канцелярию Комитета министров, откуда вернулся в Департамент окладных сборов в июне 1899 г., став его вице-директором. Современники полагали, что в данном случае Н.Н. Покровского «выдвинул» всесильный министр финансов С.Ю. Витте[3], но учитывая, что Н.Н. Покровский сменил на посту вице-директора Н.Н. Кутлера, одновременно назначенного директором Департамента окладных сборов, ходатаем за Н.Н. Покровского был, очевидно, именно Н.Н. Кутлер. Деловое сотрудничество с ним Н.Н. Покровского оценили по достоинству – в июле 1902 г. он

---

[1] В этом абзаце приводятся сведения, почерпнутые Д.Н. Шиловым из студенческого личного дела Н.Н. Покровского (ЦГИА СПб. Ф. 14 (С.-Петербургский университет). Оп. 3. Д. 25995). За предоставление этих сведение приносим Д.Н. Шилову глубокую благодарность.

[2] *Коковцов В.Н.* Из моего прошлого. Воспоминания 1903–1919 гг. В 2-х тт. М., 1992. Т. 1. С. 224.

[3] *Михайловский Г.Н.* Указ. соч. Кн. 1. С. 213–214.

получил чин статского советника. Впрочем, если Н.Н. Кутлер являлся другом Н.Н. Покровского, то непосредственный начальник обоих, товарищ министра финансов В.Н. Коковцов, «хорошо знавший Николая Николаевича по его службе в Министерстве финансов и правильно его оценивший»[1], стал покровителем Н.Н. Покровского, который с этого времени превращается в «человека Коковцова». А.А. Поливанов вспоминал, что Н.Н. Покровский был известен «как опытный и неутомимый сотрудник В.Н. Коковцова»[2]. «Мой друг и долголетний сотрудник по Министерству финансов», – так охарактеризовал Н.Н. Покровского сам В.Н. Коковцов[3]. Неслучайно, что когда покровитель Н.Н. Покровского в апреле 1902 г. занял пост государственного секретаря, т.е. руководителя Государственной канцелярии, то он перешел туда же, став статс-секретарем Государственного совета.

Впрочем, уже в ноябре 1904 г. Н.Н. Покровский снова вернулся в Министерство финансов, опять заменив Н.Н. Кутлера (назначенного товарищем министра финансов) – теперь уже на должности директора Департамента окладных сборов. Дело в том, что в феврале 1904 г. В.Н. Коковцов покинул пост государственного секретаря в связи с назначением министром финансов и тут же «переманил» за собой Н.Н. Покровского, не устоявшего перед силой «особого настояния» покровителя[4], хотя при этом переходе и потерял на ранге должности. Статс-секретари Государственного совета по рангу состояли в 3-м кл., наравне с сенаторами и товарищами министров, и были выше директоров департаментов и губернаторов, находившихся в 4-м кл. Неслучайно, в конце XIX – начале XX вв. «сенаторское кресло, – подчеркивал В.Н. Коковцов, – составляло предмет желаний всех статс-секретарей Государственного совета, даже прослуживших в этой должности до 10 лет»[5]. «Сослуживцы Николая Николаевича, – вспоминал В.Б. Лопухин, – очень неодобрительно отнеслись к принятию Покровским предложения Коковцова, считая, что своим согласием на него Николай Николаевич роняет должность статс-секретаря. Но поскольку Николай Николаевич считал себя связанным с Коковцовым, будучи именно ему обязан назначением статс-секретарем, он считал правильным и в дальнейшем не расходиться с Коковцовым, почему и принял несколько не-

---

1 *Лопухин В.Б.* Записки быв. директора Департамента Министерства иностранных дел. СПб., 2008. С. 120.

2 *Поливанов А.А.* Указ. соч. С. 132.

3 *Коковцов В.Н.* Указ. соч. Т. 2. С. 330.

4 *Лопухин В.Б.* Указ. соч. С. 134, 144.

5 *Коковцов В.Н.* Указ. соч. Т. 2. С. 273.

обычное его предложение, не придавая значения, в качестве человека прежде всего умного, вопросам такого порядка, как достоинство того или иного ранга. Компенсировался Николай Николаевич несколько бо́льшим содержанием по новой должности»[1]. Фавор, которым пользовался у шефа Н.Н. Покровский, выразился и в том, что в апреле 1905 г., сорока лет от роду, т.е. будучи еще сравнительно молодым, он был награжден чином действительного статского советника, превратившись, таким образом, в статского генерала.

В центре внимания Н.Н. Покровского как директора Департамента окладных сборов оказалось кардинальное реформирование налоговой системы в смысле переноса центра тяжести с косвенных налогов, как менее справедливых, на прямые, более справедливые, и подготовка в связи с этим соответствующих законопроектов. Общая идея, объединявшая все эти предположения, состояла «в возможном сообразовании податной тяготы с доходностью облагаемых объектов и впоследствии сего в устранении неуравнительности обложения»[2]. Апофеозом намечавшихся преобразований было введение прогрессивного подоходного налога, трактовавшегося как экономический аналог политической конституции[3]. Сам вопрос о введении подоходного налога неоднократно обсуждался в бюрократических верхах еще в XIX в.[4], и постановка этого вопроса весной 1905 г. лишь отчасти объяснялась необходимостью поддержать устойчивость государственного бюджета, несколько поколебленную Русско-японской войной и начавшейся революцией 1905–1907 гг.

Едва ли В.Н. Коковцов мог найти лучшего разработчика проекта подоходного налога, нежели Н.Н. Покровский, поскольку ему было свойственно широкое понимание данной проблемы. В подоходном налоге он видел не просто техническое средство исправления дефектов налоговой системы, но и способ «облегчить бремя существующих налогов для менее состоятельных классов населения. В этом его социальное назначение, которое в настоящее время едва ли менее важно, нежели фискальное; только меры этого порядка, – отмечал Н.Н. Покровский, – способны и впредь поддержать на твердых основаниях те

---

1 *Лопухин В.Б.* Указ. соч. С. 145.

2 Министерство финансов. 1904–1913. СПб., 1913. С. 103.

3 Подробнее об этом см.: *Коцонис Я.* Подданный и гражданин: налогообложение в Российской империи и Советской России и его подтекст // Россия и Первая мировая война. Мат-лы межд. науч. колл. СПб., 1999.

4 *Чернуха В.Г.* Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х гг. XIX в. Л., 1978. С. 199–243.

правовые и экономические устои, на которых зиждется современный общественный строй, основанный на признании неприкосновенности частной собственности и развитии индивидуального хозяйства». Следовательно, введение подоходного налога Н.Н. Покровский расценивал не как шаг по пути к социализму, а как едва ли не единственное средство сохранения капитализма в том виде, в каком он существовал в начале XX в. Принципиальное неприятие Н.Н. Покровским социализма проявилось и в его скептическом отношении к тотальному огосударствлению экономики посредством создания казенных монополий. Признавая, что «некоторые монополии ввести удастся», он, однако, подчеркивал: «Мы сомневаемся, однако, в возможности очень широко использовать этот способ обложения, связанный с отчуждением в пользу казны целых отраслей народного труда и производительности. Кроме того, введение монополий, особенно в значительном числе, без сомнения, вызовет у нас, как и везде, очень сильное сопротивление заинтересованных кругов, так что в результате на очень широкое распространение их рассчитывать едва ли возможно»[1]. Приведенные доводы были не просто частными взглядами Н.Н. Покровского, но ключевой частью экономической идеологии, разделявшейся имперской бюрократической элитой вплоть до 1917 г. и не подразумевавшей, вопреки позднейшим историографическим представлениям, активного вмешательства государства в свободные рыночные отношения, что, якобы, сближало царский режим и советскую власть. Если императорское правительство и шло на допущение в экономику элементов государственного социализма, то весьма дозировано и не ради их самих, но только для сглаживания острых углов капитализма.

Впервые проект закона о введении подоходного налога рассматривался в мае 1905 г. в Комиссии при Министерстве финансов под председательством Н.Н. Кутлера, причем, естественно, главную роль в ней играл Н.Н. Покровский. Разработка экономических реформ происходила параллельно с подготовкой и осуществлением политических реформ, главной из которых современники считали Манифест 17 октября 1905 г. В нем император Николай II предписывал правительству графа С.Ю. Витте подготовить дарование россиянам гражданских прав и свобод (личности, совести, слова, собраний и союзов), расширение избирательного права и преобразование законосовещательной Государственной думы в законодательную. Н.Н. Покровский, будучи сторонником и политических реформ, как и многие другие либеральные сановники, полагал, что «в том виде, в котором Манифест увидел

[1] *Покровский Н.Н.* О подоходном налоге. Пг., 1915. С. 107–108, 152.

свет, он удовлетворит широкую общественность и наступит успокоение». Когда на следующий день, 18 октября, В.Б. Лопухин, служивший и в этот период под началом Н.Н. Покровского, явился на очередное заседание совещания по подоходному налогу, «Николай Николаевич, – вспоминал его друг, – встретил меня словами: “Ну, теперь беспорядкам конец. Теперь все успокоится”. Он, – комментировал мемуарист реакцию Н.Н. Покровского, – не ожидал, что в тот же день “беспорядки” вспыхнут с новою силою»[1]. Впрочем, относительно умиротворяющего эффекта Манифеста 17 октября 1905 г. заблуждался не только Н.Н. Покровский, но и сам С.Ю. Витте. Между тем работа по подготовке реформирования налоговой системы подходила к концу: 14 марта Николай II утвердил Меморию Совета министров 7 марта 1906 г., содержавшую программу налоговых реформ[2]. А в конце мая – начале июня 1906 г. под председательством Н.Н. Покровского заседало Особое совещание по вопросу о сборе дополнительных сведений относительно доходов, подлежащих обложению подоходным налогом.

Роль Н.Н. Покровского в деле реформирования налоговой системы была такова, что в июле 1906 г. В.Н. Коковцов провел его в товарищи министра финансов, ведающего в том числе и Департаментом окладных сборов, директором которого, по старшинству, по линии вице-директоров, стал А.А. Вишняков по прозвищу Рыжий, хотя кандидатом Н.Н. Покровского являлся, по мнению В.Б. Лопухина, «несомненно, в большей степени подходивший к назначению директором почтенный С.И. Тергукасов». Наметив А.А. Вишнякова, В.Н. Коковцов, однако, предварительно спросил мнение Н.Н. Покровского, предупредив его, что общее руководство деятельностью Департамента останется за ним. «Покровский, – по наблюдениям В.Б. Лопухина, – превращавший всегда по его громадному трудолюбию всякое руководство в непосредственную личную работу, рассудил, что она не умалится, кто бы ни был назначен директором. И, не желая перечить властолюбивому министру с достаточно неприятным характером, заявил, что против назначения Вишнякова возражений не находит». «Рыжий, получив крупный оклад директора, – отмечал В.Б. Лопухин, – завел одноконный выезд и стал на нем ежедневно катать на [Петербургские] острова, непринужденно развалясь на мягких подушках пролетки и заложив нога на ногу. Николай Николаевич никогда никакого выезда не имел. С назначением

---

1 *Лопухин В.Б.* Указ. соч. С. 151.

2 Мемория Совета министров «Об итогах обсуждения программы деятельности Министерства финансов по вопросам финансовой политики». 7 марта 1906 г. // Совет министров Российской империи. 1905–1906 гг. Л., 1990. С. 323–327.

товарищем министра, как это ни было нелепо, изрядно потерял на окладе. Изредка и я с Николаем Николаевичем, желая сами подышать свежим воздухом островов после удушливой городской пыли, скромно трусили на Стрелку [Крестовского острова] на плохоньком извозчике. Вишняков нас обгонял и, раскланиваясь, кривил снисходительную улыбку [1]. Однако Н.Н. Покровский, как всегда, игнорировал чиновные условности, тем более если на кону стоял вопрос о реформировании налоговой системы.

В должности товарища министра финансов Н.Н. Покровский довел законопроект о подоходном налоге до окончательной редакции: этот законопроект «был разработан в Комиссии под его председательством, в бытность его моим товарищем», – свидетельствовал В.Н. Коковцов[2]. На заседании Совета министров 24 октября 1906 г. Н.Н. Покровский лично доложил кабинету П.А. Столыпина содержание законопроекта, получившего, хотя и не единогласное, одобрение правительства[3]. Особый журнал Совета министров «По вопросу о введении в России подоходного налога» Николай II утвердил 26 января 1907 г.[4] и уже 23 февраля, через три дня после открытия II Государственной думы, В.Н. Коковцов внес законопроект о подоходном налоге в нижнюю палату[5]. Кроме того, правительство, с последовавшего 15 февраля 1907 г. одобрения монарха, внесло в Думу и два других, не менее важных, в социально-экономическом смысле, налоговых законопроекта, также разработанных под непосредственным руководством Н.Н. Покровского, – о преобразовании налогов с наследств и с недвижимых имуществ в городах, посадах и местечках[6]. Н.Н. Покровский справедливо смотрел на эти реформы «не как на нечто неожиданное, не как на ответ запуганного правительства на требование левых партий, а как на естественный и необходимый вывод из всей предшествующей

---

1 *Лопухин В.Б.* Указ. соч. С. 170.

2 *Коковцов В.Н.* Указ. соч. Т. 2. С. 233, 330.

3 *Гурко В.И.* Черты и силуэты прошлого. Правительство и общественность в царствование Николая II в изображении современника. М., 2000. С. 596.

4 См.: Особый журнал Совета министров 24 октября 1906 г. «По вопросу о введении в России подоходного налога» // Особые журналы Совета министров царской России. 1906 – 1908 гг. 1906 год. М., 2011. С. 259–269.

5 Текст закона «О государственном подоходном налоге» см.: *Столыпин П.А.* Программа реформ. Док. и мат-лы. Т. 1. М., 2003. С. 589 – 624.

6 Особый журнал Совета министров 12 января 1907 г. «По вопросу о законопроектах, подлежащих внесению в Государственную думу» // Особые журналы Совета министров Российской империи. 1906 – 1908 гг. 1907 год. М., 2011. С. 80.

нашей податной истории»[1]. Действительно, подготовка преобразования налоговой системы в России начала XX в. полностью опровергает парадигму о реформах как побочном продукте революций, доказывая правильность иной парадигмы – о революциях как необязательных издержках реформ[2]. Это хорошо видно на примере II Думы, которая вместо того, чтобы немедленно обратиться к обсуждению столь социально-значимой реформы, как введение прогрессивного подоходного налога, затрагивавшего интересы самых широких кругов населения, в лице доминировавшего в нижней палате большинства революционных партий занималась антиправительственной агитацией и организацией революции, что и предопределило так называемый Третьеиюньский переворот, создавший условия для нормальной законодательной деятельности.

Впрочем, сформированные по новому избирательному закону 3 июня 1907 г. III и IV Думы хотя и оказались намного более работоспособными, чем две первые, законопроект о подоходном налоге рассматривали слишком медленно, в результате чего осуществление данной реформы затормозилось на 10 лет. Объясняя причины этого парадокса, Н.Н. Покровский писал: «Податные реформы, особенно такие, как подоходный налог, бьют по карману представителей состоятельных классов, к какой бы политической партии они ни принадлежали. Этот налог затронет интересы и землевладельцев, и фабрикантов, и капиталистов, и представителей свободных профессий, которые до сих пор, кроме ничтожного сравнительно квартирного налога, никаких прямых налогов не платили. Поэтому трудно с какой-либо стороны ожидать поддержки такому преобразованию, если нет для этого внешних и притом настоятельных побуждений»[3]. Для народного представительства Российской империи «внешними и настоятельными» побуждениями стали обстоятельства, порожденные Первой мировой войной.

Другим направлением деятельности Н.Н. Покровского как товарища министра финансов являлась подготовка бюджета. Подразумевая именно это, В.Н. Коковцов вспоминал, что при окружавшем его «прекрасном личном составе министерства» и при таких «выдающихся сотрудниках по бюджетному делу», как Н.Н. Покровский, «самое

---

[1] *Покровский Н.Н.* Указ. соч. С. 140.

[2] Подробнее об этом см.: Куликов С.В. «Революции неизменно идут сверху…»: падение царизма сквозь призму элитистской парадигмы // Нестор. 2007. № 11. Смена парадигм: современная русистика. Источники, исследования, историография. С. 117–185.

[3] *Покровский Н.Н.* Указ. соч. С. 142.

сложное дело спорилось у нас». Сам П.А. Столыпин «с завистью» говорил В.Н. Коковцову: «Вот если бы у меня были такие сотрудники, и я бы так же работал, как работают в Министерстве финансов»[1]. Н.Н. Покровский же относился к П.А. Столыпину неоднозначно: ценя его реформаторскую деятельность, «ученый во власти», вместе с тем, с иронией реагировал на наметившееся с годами стремление премьера к непомерному самопревознесению, что отражалось на поведении супруги П.А. Столыпина В начале 1911 г., побывав на данном им рауте, Н.Н. Покровский сообщил В.Б. Лопухину: «Представьте себе, Ольга Борисовна подавала вчера руку только министрам и лицам равного положения. Приветствие товарищам министров ограничивала кивком головы»[2].

Помимо законопроектов о налоговых реформах и бюджетах, Н.Н. Покровский играл руководящую роль и при подготовке других реформаторских законопроектов, исходивших от Финансового ведомства. «Все крупные законопроекты по Министерству финансов, – отмечал А.Н. Аносов, подразумевая Н.Н. Покровского, – выработаны им, когда он был товарищем Коковцова»[3]. Несмотря на бюрократический характер государственной деятельности Н.Н. Покровского, ее отличали элементы публичной политики, поскольку в 1907–1914 гг. он неоднократно отстаивал законопроекты своего ведомства в Думе и Государственном совете, справедливо полагая, что XX век – «век господства прессы и общественного мнения»[4]. Особую трудность для Н.Н. Покровского представляли его выступления в 1907 г., во II Государственной думе, где докладчиком от оппозиции по делам Департамента окладных сборов являлся никто иной, как один из лидеров Конституционно-демократической партии Н.Н. Кутлер, к этому времени находившийся в отставке, получая солидную пенсию, но, тем не менее, яростно критиковавший Министерство финансов. Его речи, вспоминал В.Н. Коковцов, «носили такой пристрастный, враждебный правительству характер, что нужно было величайшее терпение Покровского и его природное отвращение от всякой резкости, чтобы выслушивать все расточаемые резкости, для которых не было ни малейшего основания»[5]. Из столь щекотливой ситуации Н.Н. Покровский выходил победителем, умея,

---

1 *Коковцов В.Н.* Указ. соч. Т. 1. С. 244.

2 *Лопухин В.Б.* Указ. соч. С. 200.

3 Перлюстрационная выписка… // РГИА. Ф. 1282 (Канцелярия министра внутренних дел). Оп. 2. Д. 1983. Л. 24.

4 *Покровский Н.Н.* Указ. соч. С. 117.

5 *Коковцов В.Н.* Указ. соч. Т. 1. С. 224.

благодаря своим личным качествам, сохранять необходимое достоинство. Заслуги Н.Н. Покровского получали должную оценку – в мае 1909 г. В.Н. Коковцов, обеспечивая служебное будущее ближайшего сотрудника, испросил у Николая II высочайшее повеление, чтобы в случае оставления Н.Н. Покровским должности товарища министра финансов «без какого-либо иного назначения» он автоматически стал бы сенатором, причем был подготовлен проект соответствующего указа, который министр юстиции И.Г. Щегловитов обязывался «своевременно» поднести к «высочайшему подписанию»[1]. Уникальность этого прецедента можно уяснить из того, что подобной милости в начале XX в. удостоились только два человека – товарищ министра внутренних дел генерал П.Г. Курлов и директор Департамента полиции генерал Е.К. Климович.

В сентябре 1911 г., в связи с назначением государственного секретаря А.А. Макарова министром внутренних дел вместо скончавшегося П.А. Столыпина, должность государственного секретаря, оказалась вакантной, и все ожидали, что В.Н. Коковцов, пользуясь влиянием в качестве новоиспеченного премьера, проведет на открывшуюся вакансию именно Н.Н. Покровского. Дело в том, что, по свидетельству его друга, к сентябрю 1911 г. «Николай Николаевич до крайности переутомился от эксплуатации его Коковцовым, взвалившим на него непомерную тяготу работы. И материально терпел, получая содержание меньшее, нежели в предшествовавшей должности директора Департамента окладных сборов». Одним словом, второй человек (!) в Финансовом ведомстве Российской империи «порою, по своей многосемейности, остро нуждался»! Поистине на примере Н.Н. Покровского хорошо видно, что между этосами царской и советской, не говоря уже о постсоветской, бюрократических элит лежит целая пропасть! Между тем пост государственного секретаря являлся для Н.Н. Покровского отнюдь не лишним. «Работа на этом посту, – по данным В.Б. Лопухина, – была куда менее трудная и нервная, нежели в должности и в положении Николая Николаевича, а содержание значительно больше, при прекрасной казенной квартире на Литейном против Симеоновской». На одном из докладов Н.Н. Покровского В.Н. Коковцов сообщил, что ему известны «разговоры» о возможности назначения его сотрудника на пост государственного секретаря. «Мне, – заявил В.Н. Коковцов, – стоило бы сказать слово – и вы получили бы это назначение. Но я этого слова не произнесу по той причине, что вы мне еще нужны на вашей настоящей

[1] См.: РГИА. Ф. 560 (Общая канцелярия министра финансов). Оп. 23. 1904 г. Д. 639.

должности. Потерпите. В свое время я о вас позабочусь»[1]. И государственным секретарем был назначен С.Е. Крыжановский. А Н.Н. Покровский стал курировать еще одно направление экономической политики – внешнюю торговлю, поскольку в 1913 г. возглавил Комиссию при Редакции периодических изданий Министерства финансов по пересмотру торговых договоров, срок которых близился к завершению.

Впрочем, в апреле 1913 г., очевидно – по ходатайству В.Н. Коковцова, Н.Н. Покровский получил-таки чин тайного советника. Вообще же к этому времени он имел ордена Анны 2-й (награжден им в 1901 г.) и 1-й (1910 г.) степеней и Св. Станислава 1-й ст. (1907 г.). В феврале 1913 г. его наградили даже бухарским орденом Тадж (Короны) с алмазами, судьба которых, однако, оказалась весьма характерной. В письме, написанном тогда же директору Общей канцелярии министра финансов Е.Д. Львову, ведавшему кадрами Финансового ведомства, Н.Н. Покровский, попросив внести в его формулярный список информацию о новом ордене и поблагодарить за награду эмира Бухары, так объяснял причину своей благодарности: «как никак, это единственный орден, за который я получил деньги, продав алмазы, а не уплатил их»[2]. И снова поражает уникальность имперской бюрократической элиты начала XX в. по сравнению с ее советскими и постсоветскими аналогами. Вместо того, чтобы повышать уровень своего благосостояния путем использования «коррупционных схем» второй человек в Министерстве финансов делает это, распродавая собственные ордена! И немудрено.

Какой-либо земли, полученной по наследству, Н.Н. Покровский не имел, обладая лишь небольшой приобретенной недвижимостью, которую составляли: имение «Борткунишки» размером в 58 дес. в Ковенском уезде, под Кейданами, а также 242 дес. и 130 дес. общего с крестьянами пастбища в Паневежском уезде Ковенской губернии[3]. Содержание, получавшееся им на государственной службе, было для семьи Н.Н. Покровского (жена и трое сыновей) единственным источником существования, более того – «служебный заработок для него являлся источником средств не только для существования его семьи в тесном смысле этого слова, т.е. жены и детей, – свидетельствовал В.Б. Лопухин, – но и для поддержания его родителей, а также матери жены, и для оказания посильной помощи, равным образом, другим близким людям.

---

1 *Лопухин В.Б.* Указ. соч. С. 202, 203.

2 Н.Н. Покровский – Е.Д. Львову. Февраль 1913 г. // РГИА. Ф. 560 (Общая канцелярия министра финансов). Оп. 23. 1904 г. Д. 639. Л. 56 – 56об.

3 Формулярный список Н.Н. Покровского // РГИА. Ф. 560 (Общая канцелярия министра финансов). Оп. 23. 1904 г., Д. 639. Л. 3об., 76об.

Небольшая земельная собственность в Ковенской губернии служила лишь подспорьем к заработку. Доход от нее преимущественно шел, как это обычно водилось в то время, на уплату процентов в земельный банк, в котором земля была заложена. Дело в конце концов сводилось к наличию собственной самоокупавшейся дачи на летнее время. Благодарный сын прекрасно воспитавших его родителей, Николай Николаевич поддерживал их исключительно служебным своим заработком. И за счет этого же заработка помогал другим своим близким, себе лично во многом отказывая и ведя самый скромный образ жизни. Заработок же давался Николаю Николаевичу нелегко»[1].

Необходимо еще раз подчеркнуть, что, хотя в течение почти 30-летней службы Н.Н. Покровского романовской монархии главным источником существования его семьи было получавшееся им жалованье, он оставался абсолютно чуждым коррумпированности. «Без состояния, обремененный семьей, – писал о Н.Н. Покровском в декабре 1916 г. французский посол Ж.М. Палеолог, – он ведет жизнь самую простую, самую приличную». Французский посол удивлялся тому, что за всю карьеру Н.Н. Покровского «его никогда не коснулась даже тень подозрения». Характеризуя Н.Н. Покровского в феврале 1917 г., на закате его карьеры, Ж.М. Палеолог опять отмечал, что министр иностранных дел «не имеет ни малейшего личного состояния и обременен семейством»[2]. Таким образом, Н.Н. Покровский был типичным представителем бюрократической элиты Российской империи начала XX в., поскольку принадлежал к «служилой интеллигенции» с ее культом бессребреничества, точнее – аффектированного презрения к деньгам[3]. «Служилая интеллигенция» унаследовала этот культ от своего хронологического, и лишь отчасти – и генетического, предшественника – родовитой аристократии, к началу XX в. частично сохранявшей заметные позиции только в составе придворного штата[4].

---

1 *Лопухин В.Б.* Указ. соч. С. 145.

2 *Палеолог Ж.М.* Дневник посла. М., 2003. С. 649, 735.

3 О превращении бюрократической элиты Российской империи в «служилую интеллигенцию» см.: Куликов С.В. 1) Российская интеллигенция и высшая царская бюрократия в нач. XX // Российская интеллигенция на историческом переломе. Перв. тр. XX в. Тез. докл. и сообщ. науч. конф. СПб., 1996. С. 24–28; 2) «Революции неизменно идут сверху…»: падение царизма сквозь призму элитистской парадигмы // Нестор. 2007. № 11. Смена парадигм: современная русистика. Источники, исследования, историография. С. 129–130.

4 См. об этом: *Куликов С.В.* 1) «Необычайно презрительное отношение к самой торговле и промышленности и торговле». Придворные и предприниматели в нач. XX в. // История глазами историков. СПб. Пушкин, 2002. С. 218–135; 2) Придвор-

Случай Н.Н. Покровского показывает, что степень коррумпированности высшей бюрократии Российской империи была крайне низкой, во всяком случае ниже, чем это имело и имеет место применительно к советской и постсоветской, а судя по всему – и к иностранным бюрократическим элитам. Датский ученый-аграрник К.А. Кофод, проживший в дореволюционной России 50 лет, знавший ее сверху донизу и наверняка встречавшийся с Н.Н. Покровским, писал, подразумевая царское правительство: «Много плохого говорилось и писалось о нем, но на основании опыта моего многолетнего общения со всеми слоями тогдашнего общества могу сказать, что это правительство было гораздо лучше, чем его репутация… Система правления порождала, конечно, определенную коррупцию, но эта коррупция почти никогда не выходила за пределы отдельных ведомств. И русские ни в коей мере не были коррумпированы больше других наций»[1]. Н.Н. Покровский являлся ярким представителем новой, и последней, генерации царской бюрократии, определенно отличавшейся в лучшую сторону, сравнительно с предшествующими генерациями и последующей советской партноменклатурой. Имея в виду царствование даже не Николая II, а Александра III, одна из лидеров Кадетской партии А.В. Тыркова-Вильямс признавала: «Правда, жизнь брала свое и мало-помалу выработался новый тип чиновника, честного, преданного делу, не похожего на тех уродов дореформенной России, которых описывали Гоголь и Щедрин. Мы их оценили только тогда, когда революция разогнала и искоренила старый служилый класс»[2]. Искоренила, но достойной замены не создала, не видно ее и до сих пор…

Деловое сотрудничество Н.Н. Покровского и В.Н. Коковцова закончилось в январе 1914 г., в связи с увольнением министра финансов и премьера в Государственный совет. Уход В.Н. Коковцова явился для Н.Н. Покровского огромной потерей, не только служебной, но и человеческой: неслучайно, что 6 февраля 1914 г. при прощании В.Н. Коковцова с чинами Министерства финансов именно Н.Н. Покровский произнес прощальную речь. «Мы расставались, – сказал Н.Н. Покровский, – не только с вами, кого мы так любили и почитали, но и с нашею ведомственною гордостью, со всем нашим прошлым, в котором было так много справедливости и в котором так ясно ценили всегда один труд и одни дарования и не допускали иных мотивов к возвышению». Демонстрируя рыцарскую верность по отношению к своему многолетнему

ный штат и частное предпринимательство в нач. XX в. // Страницы российской истории. Проблемы, события, люди. СПб., 2003. С. 79–85.

[1] *Кофод К.А.* 50 лет в России (1878–1920). М., 1997. С. 255.

[2] *Тыркова-Вильямс А.В.* То, чего больше не будет. М, 1998. С. 240.

начальнику, Н.Н. Покровский вместе с другими товарищами министра финансов – С.Ф. Вебером и И.И. Новицким решил не служить при новом министре П.Л. Барке и в «самой трогательной форме» просил В.Н. Коковцова помочь ему пройти в члены Государственного совета. В случае невозможности этого Н.Н. Покровский и его коллеги были готовы стать сенаторами, в крайнем же случае – выйти в полную отставку, поскольку были «решительно не в состоянии продолжать работу в Министерстве финансов при изменившихся условиях». Во время последнего всеподданнейшего доклада В.Н. Коковцов обратился к Николаю II с ходатайством об устройстве судьбы подчиненных, аттестовав их службу в «горячих выражениях» и рекомендовав назначить их членами Государственного совета, с чем соглашался его председатель М.Г. Акимов. В ответ на сомнение царя относительно того, «как же обойдется Барк без таких опытных сотрудников», В.Н. Коковцов предложил назначить их членами верхней палаты, но «повелеть им продолжать свои занятия по Министерству финансов до тех пор, когда Барк найдет им достойных преемников»[1]. Николай II полностью учел совет В.Н. Коковцова: в феврале 1914 г. Н.Н. Покровский стал членом Государственного совета, однако до июня этого года, пока заседали законодательные учреждения, временно исполнял обязанности товарища министра финансов. Как правило, товарищи министров (кроме высших чинов Военного и Морского министерств) назначались в верхнюю палату, уже имея звание сенатора, которое, по воспоминаниям Л.М. Клячко (Львова), «было обязательно для невоенных сановников перед назначением в Государственный совет»[2]. Поскольку Н.Н. Покровский попал в верхнюю палату, не имея сенаторского звания (подготовленный в 1909 г. указ о назначении его сенатором остался неподписанным императором), данный прецедент означал проявление к нему особой царской милости[3].

В опубликованной в разгар Первой мировой войны монографии, в которой Н.Н. Покровский объединил свои статьи, посвященные подоходному налогу, он кратко, но емко, в противовес узкопонимаемой фискальной политике, изложил целую программу оздоровления российской финансовой системы. Суть вопроса, по его мнению, состояла «во всемерном оживлении производительных сил страны, путем облегчения приложения капиталов к различным отраслям производства,

---

1 *Коковцов В.Н.* Указ. соч. Т. 2. С. 238, 250.

2 *Клячко (Львов) Л.М.* Повести прошлого. Л., 1929. С. 49.

3 *Куликов С.В.* Практика пополнения состава членов Государственного совета по назначению в 1906–1917 гг. // Проблемы социального и гуманитарного знания. Сб. науч. раб. Вып. 2. СПб., 2000. С. 96–97.

привлечения к этому и иностранного капитала, при условии сохранения результатов труда русского населения в пользу России; в устранении всех законодательных и иных, столь многочисленных у нас, препон в приложении инициативы к различным видам сельского хозяйства, промышленности и торговли; в заключении после войны отвечающих интересам России торговых договоров и в установлении такой системы народного образования, которая на всех ступенях содействовала бы развитию инициативы и самодеятельности населения. Только тогда, – подчеркивал Н.Н. Покровский, – мы станем на твердые ноги, будем сами удовлетворять своим потребностям и окончательно поставим на солидный фундамент наш торговый и расчетный баланс. Что же касается податной системы, то сила ее не столько в высоте окладов, сколько в такой организации, которая быстро и легко отражала бы в себе рост народного богатства»[1]. Во многом эта программа остается актуальной для России до сих пор…

СОЦИАЛЬНЫЙ ОБЛИК ЛИБЕРАЛЬНОГО ДВИЖЕНИЯ НА ДОНУ В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВВ.

Братолюбова М.В., доцент кафедры отечественной истории института истории и международных отношений Южного федерального университета – Ростов-на-Дону, кандидат исторических наук, доцент

Аннотация

Статья посвящена определению и анализу общественного фундамента донского либерального движения в конце XIX – начале XX вв. Показано, как специфика формирования социальной базы либерального движения в Области войска Донского напрямую связана с наличием в регионе крупного казачьего сообщества. Исследование позволило авторам более четко представить специфику донского либерализма.

Ключевые слова: либералы, Область войска Донского, социальный состав, конец XIX – начало XX вв.

Abstract

The article is devoted to the identification and analysis of the public foundation of Don liberal movement in the late XIXth – early XXth centuries. The article shows that the specificity of formation of the social base of the liberal movement in the Don Cossack area is directly related with a large Cossack community in the region. The study presents the specifics of Don liberalism more clearly.

Keywords: Liberals, the Don Cossack area, social structure, the late XIXth – early XXth centuries

В идеологии и политической практике либералов было четко выражено стремление подавать себя в качестве объединения, стоящего выше противоречивых и изменчивых классовых интересов. Вместе

[1] *Покровский Н.Н.* Указ. соч. С. 184.

с тем, вряд ли возможно одобрить полное игнорирование социальных корней отечественного либерализма. При всех частностях и исключениях, социальная среда оказывала мощное воздействие не только на образ жизни представителей различных групп либералов, но также влияла на их сознание и, следовательно, на деятельность (в частности, политическую). Поэтому так важно учитывать социальные аспекты либерального движения, когда речь идет о различных его этапах и различных же генерациях либералов.

В связи с этим, несмотря на одну из главных трудностей «изучения проблемы либерализма, которая выступает как неопределенность его социальной базы»[1], важной и приоритетной исследовательской задачей является именно определение и тщательный стратиграфический анализ общественного фундамента российского (в том числе, – донского) либерального движения. Следует подчеркнуть, что при реализации указанной задачи речь не должна идти об абсолютизации влияния социальной среды на либералов или тем более о возвращении к пресловутому «классовому подходу». Можно и должно говорить только о соотношении социального и идейно-теоретического начал в либеральном движении. Необходимо со всей возможной четкостью установить степень влияния как социальных факторов, так и базовых, неизменных постулатов либеральной идеологии, на деятельность «друзей свободы» в исторически изменчивых условиях Российской империи XIX – начала XX вв. Выполнение указанной исследовательской задачи позволит более четко представить специфику отечественного (в частности, донского) либерализма.

Исследование исторического пути либерального движения позволяет с полной определенностью утверждать, что либерализм вызывает наибольшие симпатии у представителей средних слоев общества, «для которых характерно, с одной стороны, стремление в лучшую сторону и с другой – неприятие крайних методов, грозящих потерей и тех прав личности, которыми она уже обладает»[2].

Великие реформы способствовали постепенной трансформации социальной базы либерального движения; но завершилась эта трансформация лишь на рубеже XIX–XX вв., когда в рядах новой, «освобожденческой», генерации либералов сплотились представители

---

[1] *Медушевский А.Н.* Политическая философия российского либерализма в сравнительной перспективе // Русский либерализм: исторические судьбы и перспективы. Материалы междунар. науч. конф. М., 1999. С. 74.

[2] *Медушевский А.Н.* Указ. соч. С. 75.

интеллигенции[1]. Конечно, нельзя представлять себе либерализм «постземской» формации как либерализм чисто интеллигентский, поскольку среди его приверженцев оставалось немало дворян. К тому же досоветская интеллигенция «по социальному составу была неоднородна – в нее входили и представители дворянства, и разночинцы»[2]. Вполне прав А.Г. Данилов, когда пишет об учителях Области войска Донского, что по своему социальному происхождению это были «выходцы из среды крестьян, рабочих, мещан, низшего духовенства»[3]. То же самое можно сказать и о происхождении представителей других категорий донской интеллигенции.

Заметим все же, что, несмотря на неоднородность социальных корней, уже состоявшихся интеллигентов объединяли общность профессиональных занятий, общественный статус, уровень образования, особенности восприятия окружавшей их действительности, и пр. Поэтому представляется совершенно оправданным говорить об интеллигенции как социально и ментально однородной группе российского социума в целом и отечественной (в том числе донской) корпорации либералов.

Социальная активность интеллигенции, существенно расширившей либеральное движение и придавшей ему намного более критическое звучание, чем в рамках земского этапа, порождалась различными мотивами. Говоря о наиболее существенных среди них, в первую очередь необходимо указать на относительно высокий уровень образования интеллигентов, порождавший и более высокий уровень социальной рефлексии. Наиболее же важным в данном случае представляется особый склад коллективной психологии досоветских интеллигентов, полагавших важнейшей целью своего существования служение «угнетенному и страдающему» народу. Стремясь оправдать этически обусловленный смысл своего существования, интеллигенты в пореформенный период и устремились в общественную жизнь Российской империи.

Первоначально интеллигенты находили выход своей социальной активности в участии в деятельности земств, в содействии городскому благоустройству, в организации разного рода добровольных обществ: научных, литературных, музыкальных, театральных, футбольных,

---

[1] *Шацилло К.Ф.* Русский либерализм в конце XIX – начале XX в. // Проблемы социально-экономической и политической истории России XIX–XX вв. СПб., 1999. С. 288.

[2] *Зарубина Н.Н.* Российский предприниматель в художественной литературе XIX – начала XX века // Общественные науки и современность. 2003. № 1. С. 102.

[3] *Данилов А.Г.* Интеллигенция Юга России в конце XIX – начале XX веков. Ростов н/Д., 2000. С. 63.

гимнастических, благотворительных, антитуберкулезных, обществ борьбы с раком и алкоголизмом, и пр.[1] Если судить по материалам Юга России (которые адекватно отражают общероссийские тенденции), то учредителями обществ становились, как правило, именно интеллигенты, то есть учителя, врачи и т. п.; они же выступали наиболее активными членами добровольных организаций, куда на общих основаниях могли входить (и входили) представители самых разных социальных групп, от дворян до крестьян[2]. Создание добровольных обществ, как и другие вышеперечисленные виды деятельности, являлось для российских интеллигентов своего рода необходимой политической сублимацией. Не имея законных возможностей для участия в общественной жизни собственной страны, не будучи допущены самодержавием к управлению государством, они находили выражение присущей им социальной энергии в благотворительности, благоустройстве, помощи увечным и т. д.

Но к исходу XIX столетия ситуация изменилась, поскольку представители российской общественности сначала фактически добились права участвовать в политической деятельности, а затем и вырвали у монарха законное подтверждение этому (в виде Манифеста 17 октября 1905 г.). Надо подчеркнуть, что даже в условиях революционной ситуации начала XX в. интеллигенты не отказались от участия в разного рода добровольных обществах. Более того, процесс создания таких обществ, набиравший силу перед Первой русской революцией, достиг вершины в ходе и по завершении ее: в это время, «казалось, не было ни одной значительной сферы российской жизни, куда бы не проникла частная инициатива»[3].

Вместе с тем на рубеже столетий сами добровольные общественные организации стали все более и более втягиваться в сферу политики, сочетая решение своих специфических задач с рассмотрением политических вопросов. Живописной иллюстрацией данной тенденции является деятельность профессиональных объединений российских эскулапов. На своих собраниях врачи неоднократно обсуждали наиболее распространенные среди населения Российской империи недуги и пути борьбы с ними. Причем с течением времени дискуссии по такого рода вопросам приобретали все более выраженный политический

---

[1] *Туманова А.С.* Первая русская революция и провозглашение свободы союзов и собраний // Отечественная история. 2005. № 5. С. 36.

[2] *Любушкина Е.Ю.* Общественные организации Ставропольской губернии и Кубанской области в период с 1860 г. по октябрь 1917 г.: дис. … докт. ист. наук. М., 2005. С. 297.

[3] *Туманова А.С.* Указ. соч. С. 36.

контекст. В частности, анализ протоколов заседаний Общества донских врачей за 1905 г. позволяет с полной уверенностью утверждать, что участники этих заседаний концентрировали свое внимание не столько на профильных прикладных или научных темах, а на злободневных политических вопросах. Так, на заседании, проходившем в Новочеркасске 15 января 1905 г., врачи единогласно проголосовали за весьма категоричную резолюцию, смысл которой сводился к следующему: никакая созидательная деятельность не будет эффективна и даже возможна при существующем бюрократическом режиме, а потому необходимо предоставить населению всю полноту политических прав и гражданских свобод, осуществить социальные реформы, а на Дону еще и ввести земское и городское самоуправление[1]. Эту резолюцию поддержало и Ростовское медицинское общество [2], после чего донские врачи адресовали ее чрезвычайному Пироговскому съезду, собравшемуся в Москве в марте 1905 г. в связи с надвигавшейся эпидемией холеры. Нетрудно догадаться, что и на Пироговском съезде политические вопросы интересовали медиков в большей степени, чем даже холера. Во всяком случае, измышляя способы преодоления страшного заболевания, врачи не забыли сформировать Всероссийский союз медицинского персонала, который изначально был более озабочен решением политических задач, чем лечением болезней.

Далеко не все представители отечественной интеллигенции влились в либеральное движение. Нельзя возразить исследователям, полагающим, что политически «границы либерализма и интеллигенции не вполне совпадают»[3]. Действительно, немало интеллигентов в Российской империи предпочли либерализму народничество или социал-демократию либо же серьезно колебались в своем выборе между либеральными и революционно-демократическими требованиями и принципами деятельности.

На рубеже столетий, в условиях всеобщей политизации, либерализм стал привлекать симпатии не только дворян-земцев и не только интеллигентов, но и различных слоев городского населения: промышленников и предпринимателей, служащих, даже рабочих[4]. Социально разнородные неофиты из числа горожан присоединялись к либералам

---

1 Приазовский край. 1905. 20 января.

2 Там же. 27 января.

3 *Березовая Л.Г.* Самосознание либеральной интеллигенции в начале XX века // Русский либерализм: исторические судьбы и перспективы. С. 131.

4 *Шелохаев В.В.* Предисловие к сборнику документов // Либеральное движение в России. 1902–1905 гг. М., 2001. С. 6.

в силу разных причин, руководствуясь своими, особенными интересами; вместе с тем всех их в равной мере привлекала в либеральном учении его устремленность к мирному, постепенному и ненасильственному преобразованию страны. В рамках вовлечения горожан в либеральное движение земцы-оппозиционеры получили поддержку и органов городского общественного управления, которые вплоть до начала XX в. слабо контактировали с ними[1].

Социальная база либерального движения в Российской империи в XIX – начале XX вв. не была однородной, а ее состав претерпел ряд изменений. Будучи первоначально дворянским по составу участников и сочувствующих, российский либерализм постепенно превратился в социально разнородное общественно-политическое движение, ведущую роль в котором играли представители интеллигенции.

Формирование социальной базы либерального движения в Области войска Донского проходило в русле общероссийских тенденций, имея при этом, однако, собственную специфику. Социальные особенности либерализма в Области войска Донского связаны, на первый взгляд, с наличием в данном регионе крупного казачьего сообщества, из членов которого, в значительной мере, состояла местная корпорация либералов (в частности, как обоснованно полагает Т.В. Панкова-Козочкина, «можно говорить о казаках как немалой части партии кадетов на Дону»)[2]. Казаки рассматривались как служилое сословие Российской империи, что и позволяет говорить о «казачьей» социальной специфике донского либерализма. Но при ближайшем рассмотрении ситуация не выглядит столь однозначной. Ведь ни одно казачье войско в XIX – начале XX вв. (а их, как известно, было одиннадцать, не считая ряд отдельно поселенных полков и сотен[3]) не представляло собой монолитной социальной группы. В каждом войске, и Донском в том числе, существовали те же самые слои и группы, на которые делось и российское общество в целом, а именно: дворянство, чиновничество, духовенство, земледельцы, и т. д. В этой связи представляется целесообразным не концентрировать внимание на казаках как мифически-единой социальной или субэтнической общности, а установить тот удельный

---

1 *Народова В.А.* Самодержавие и городские Думы в России в конце XIX – начале XX века. СПб., 1994. С. 136.

2 *Панкова-Козочкина Т.В.* Конституирование партии кадетов на Дону // Власть. 2009. № 12. С. 159.

3 К 1916 г. в Российской империи существовали Донское, Кубанское, Терское, Оренбургское, Забайкальское, Сибирское, Уральское, Амурское, Семиреченское, Астраханское, Уссурийское казачьи войска.

вес, который имели в корпорации донских либералов представители вышеперечисленных страт.

Некоторая часть донских дворян восприняла идеи Просвещения и постулаты либерализма. В этой связи заслуживает полной поддержки суждение А.А. Волвенко о том, что на Дону «прогрессистские» (то есть, в значительной мере, либеральные) взгляды «исповедовались в основном дворянами, получившими столичное образование и имевшими друзей или высоких покровителей при дворе»[1]. Думается, можно даже утверждать, что на Дону либеральное крыло дворянского сословия сумело организоваться достаточно быстро (конечно, с учетом общего отставания донского либерального движения от общероссийского). На наш взгляд, это можно объяснить рядом факторов. Дело в том, что Область войска Донского в целом развивалась вне системы крепостного права, здесь не сложился устойчивый слой родовой аристократии и, следовательно, не было такого засилья консерватизма, который был присущ грандам и латифундистам центральных и западных губерний Российской империи. Причем ряд представителей донской дворянской корпорации был убежден в объективно обусловленной самоликвидации этого сословия: «дворянство уже отжило свое», «дворянство уже сыграло возложенную на него роль»[2]. Выражая распространенное среди помещиков-либералов мнение, почетный мировой судья Таганрогского съезда мировых судей Н.Д. Мажневский говорил на одном из дворянских собраний: «благородному» сословию «роковым историческим ходом вещей суждено замереть… и пусть оно замрет», ибо «мы идем к тому времени, когда на политическую сцену выступает всесословная Русь»[3]. А в январе 1905 г. на областном дворянском собрании известный писатель и донской земский деятель, дворянин А.А. Карасев говорил: «недалеко то время, когда в России не будет ни дворян, ни мещан, ни каких либо других сословий, а будут… только простые русские люди с одинаковыми правами»[4].

Неким катализатором либерального мировоззрения среди донских дворян в дореформенный период выступали их сословные собрания, которые могли использоваться убежденными либералами как форумы для пропаганды своих взглядов и, тем самым, для вербовки новых сторонников. Безусловно, переоценивать роль дворянских собраний

---

1 *Волвенко А.А.* Земская реформа в Области войска Донского (1864–1882 гг.).: дис. … канд. ист. наук. СПб., 1998. С. 53.

2 Приазовский край. 1905. 4 января; 5 января; 10 января.

3 Там же. 10 января.

4 Там же. 4 января; 5 января.

в становлении либерального движения на Дону было бы по меньшей мере наивно. Чаще всего участники таких собраний решали вопросы хозяйственного плана либо увлеченно предавались корпоративным увеселениям. Но в ряде случаев дворяне пытались обсуждать и общественно-политические темы. Подобные явления участились в связи с Великими реформами и особенно в пореформенный период, когда донской областной предводитель дворянства В.И. Денисов, а также и окружные дворянские предводители, не только допускали на сословных собраниях обсуждение вопросов общегосударственного значения, но зачастую сами акцентировали внимание этих помещичьих съездов на проблемах общественного (в том числе либерального) движения. За свои оппозиционные взгляды В.И. Денисов приобрел у сотрудников Военного министерства и Главного управления казачьих войск (ГУКВ) устойчивую репутацию «беспокойного элемента»[1], а окружных предводителей донского дворянства войсковая администрация без обиняков именовала «пропагандистами вредных идей»[2].

Немало донских дворян приняли участие в заметно активизировавшемся в конце XIX – начале XX вв. либеральном движении. После 17 октября 1905 г. часть общественно-активных помещиков Области войска Донского подключилась к развернувшемуся партийному строительству, восприняв Манифест Николая II как долгожданную отмену запрета на создание политических партий и участие в их деятельности. Как правило, наиболее решительные в своем стремлении к переменам помещики-либералы стремились создавать на Дону местные отделы близкой им по духу конституционно-демократической партии. Так, инициатором создания кадетской организации в станице Нижнечирской 2-го Донского округа был П.Р. Пырков, – потомственный дворянин, предводитель окружного дворянства, председатель съезда работавших в округе мировых судей. Группа кадетом станицы Урюпинской Хоперского округа получила организационное оформление благодаря усилиям дворянина Г.В. Филатьева. Это далеко не единичные примеры активного участия донских дворян в организации и налаживании функционирования местных организаций кадетской партии.

Не менее (а, пожалуй, даже более) активно дворяне-либералы Области войска Донского участвовали в организации региональных отделений центристских партий либерального толка, которые импонировали им более умеренными, чем у кадетов, программами. Не удивительно, что именно либерально-настроенным дворянам Дона принадлежала

[1] РГВИА. Ф. 330. Оп. 52. Д. 2107. Л. 15.

[2] ГА РФ. Ф. 434. Оп. 1. Д. 121. Лл. 2 – 2об.

ведущая роль в создании Донской прогрессивной партии в середине октября 1905 г., которую современники (а за ними и ученые-историки) справедливо считали партией «центра»[1]. После того как летом – осенью 1906 г. учреждения Донской прогрессивной партии потерпели крах, дворяне-либералы предприняли попытки организации местного отдела Партии мирного обновления[2]. Добавим, что предводитель дворянской корпорации Таганрогского округа Н.А. Егоров инициировал создание местной группы Партии демократических реформ (правда, впоследствии он переместился на левый фланг либерального движения и стал однопартийцем кадетов).

В последнем месяце осени 1905 г. часть донских помещиков-либералов, не разделявшая излишнего революционного пыла кадетов и не уверенная в идейной стойкости центристов, приступила к созданию региональных отделений партии октябристов. Тем самым, указанная группа представителей дворянства ОВД стремилась сочетать постулаты либерализма и консерватизма. Причем надо признать, что в донских региональных организациях «Союза 17 октября» процент помещиков был довольно высок. В частности, согласно подсчетам И.П. Галий, среди октябристов города Таганрога дворяне составляли около 80%. Среди октябристов Ростова-на-Дону удельный вес дворян был заметно меньше и равнялся 17,8%[3]. Очевидно, подобные невысокие показатели объясняются тем, что «русский Чикаго», как именовали будущую столицу будущей Ростовской области, не мог похвалиться наличием многочисленного дворянского сообщества. Здесь задавали тон торговцы и предприниматели, ибо Ростов, как отмечали современники, есть «прямой продукт нарождения на Руси денежного, а затем и капиталистического хозяйства»[4].

Необходимо подчеркнуть, что в рамках «благородного» сословия ОВД превалировал все же либерализм консервативного типа, дистанцировавшийся от «леваков» и противостоявший «правоконсервативному движению, смыкавшемуся идейно и организационно с прямой реакцией»[5].

---

1 Приазовский край. 1905. 2 ноября.

2 Донская жизнь. 1906. 7 ноября; Приазовский край. 1906. 15 ноября.

3 *Галий И.П.* Партия «Союз 17 октября» в Донской области в 1905–1912 гг. дис. … канд. ист. наук. Ростов н/Д., 2005. С. 61, 63.

4 *Сватиков С.Г.* Ростов [-]на[-] Дону и Приазовский край в описаниях путешественников XVIII в. и перв.[ой] полов.[ины] XIX в. // Записки Ростовского[-]на[-]Дону общества истории, древностей и природы. Т. 1 / Под ред. А.М. Ильина. Ростов н/Д., 1912. С. 93.

5 *Корелин А.П.* Объединенное дворянство (1906–1917 гг.) // Проблемы социально-экономической и политической истории России XIX–XX веков. СПб., 1999. С.341.

Более того, необходимо указать на крайний консерватизм множества помещиков в социально-экономических вопросах. Когда речь заходила не о введении в России конституции или парламентаризма, а о необходимости поступиться частью дворянских прав и привилегий в пользу народа, представители «благородного» сословия в большинстве своем теряли либеральный запал. Так, 10 ноября 1905 г. в ОВД было созвано чрезвычайное дворянское собрание, на котором обсуждался вопрос о возможности использования вооруженной силы в борьбе с крестьянским движением. Консерваторы требовали оградить право частной собственности и использовать против крестьянских поползновений на поместья войска, в том числе, – казачьи полки второй очереди. Черкасский окружной предводитель дворянства А.П. Леонов аргументировал эту позицию следующим образом: «сегодня у нас экспроприируют земли, завтра дома, а послезавтра – капиталы»[1]. Его единомышленники предлагали по мере возможности усилить карательные меры в целях охраны частной собственности и установления «сильной власти на местах»[2]. Причем даже убежденные либералы не решились в полной мере поддержать участвовавших в аграрных беспорядках хлеборобов. Хотя ряд либералов доказывали, что подобные меры дискредитируют сословие, и предлагали провести среди крестьян «разъяснение новых прав по Манифесту 17 октября»[3], их позиция не возобладала. Более того, значительное количество помещиков Области войска Донского не скрывало своих симпатий отнюдь не к либералам, а к программам и деятельности утра-правых политических движений и партий, которые традиционно объединяются в отечественной исторической литературе под общим наименованием «черносотенцев». Среди донских дворян довольно популярны были такие одиозные крайне правые организации, как «Союз истинно русских людей» или «Донской союз националистов».

На Дону, как и в России в целом, в состав либерального движения входили не только дворяне, но и представители различных слоев и групп городского населения, преимущественно интеллигенции, промышленников, предпринимателей. О том, что в донском сообществе либералов горожане превалировали над сельскими жителями (будь то крестьяне, казаки или проживавшие в своих имениях помещики), со всей очевидностью свидетельствуют данные о численности региональных отделений такой «стопроцентно» либеральной партии, как партия конституционалистов-демократов. Как отмечает Т.В. Панкова-Козочкина,

---

1 Приазовский край. 1905. 13 ноября.

2 Донские областные ведомости. 1906. 8 февраля.

3 Приазовский край. 1905. 13 ноября; Донская речь. 1905. 18 августа.

в 1905 г. в Области войска Донского насчитывалось 2555 кадетов, в том числе в Ростове-на-Дону – 1343, в Новочеркасске – 1 тыс., в Таганроге – 150, в станице Константиновской – не менее 30, в станице Урюпинской – 26, и т. д.[1] Таким образом, подавляющее большинство донских кадетов являлись горожанами. Особенно значительной по численности была организация кадетов в Ростове-на-Дону. Данное обстоятельство, в общем, неудивительно с учетом того, что еще в 1840-х гг. иностранные путешественники писали о распространенности свободомыслия среди ростовчан[2]. А в 1865 г. «ростовские мещане, считая для себя название «мещан» унизительным, возбудили перед Екатеринославским губернатором[3] ходатайство о переименовании их в «граждане», но ходатайство это начальством было отклонено»[4]. Так что в пореформенный период семена либерализма в Ростове-на-Дону упали на благодатную и подготовленную почву.

Весьма активную роль в либеральном движении в Области войска Донского в конце XIX – начале XX вв. играли представители местных торгово-промышленных слоев: купцы, заводчики, фабриканты, владельцы рудников и шахт, и др. Активными деятелями кадетской партии в Области войска Донского являлись крупный предприниматель, владелец рудников и заводов Н.Е. Парамонов, директор Ростовского-на-Дону отделения Азово-Донского банка И.Г. Коган и т. д. В частности, именно И.Г. Коган первоначально являлся председателем отдела партии конституционалистов-демократов в Ростове и Нахичевани-на-Дону.

Интеллигенция сыграла важную роль в либеральном движении, в том числе и на Дону. К исходу XIX столетия общественно-политическая активность интеллигенции Юга России достигла таких высот, что перед ней померкло демонстративное свободомыслие дворянства.

---

1 *Панкова-Козочкина Т.В.* Указ. соч. С. 158.

2 В 1840 г. французский ученый Ксавье-Гомер де Гель со своей женой Адель побывали в России, посетив в том числе и Ростов-на-Дону. В своих путевых зарисовках французская чета утверждала, помимо прочего, что «либеральные идеи в ходу в этом городе» (то есть в Ростове – авт.) (*Сватиков С.Г.* Ростов[-]на[-]Дону и Приазовский край // Записки Ростовского[-]на[-]Дону общества истории, древностей и природы. Т. 1. С. 92).

3 Обращение ростовчан к губернатору Екатеринославской губернии объясняется тем, что до 1887 г. Ростов-на-Дону входил в состав данной административной единицы. Только в отмеченном году город был передан в административное подчинение Области войска Донского.

4 *Краснянский М.Б.* Культурная жизнь старого Ростова. Исторические разыскания по данным Ростовского [-]на[-]Дону городского музея // Записки Ростовского[-]на[-] Дону общества истории, древностей и природы. С. 63.

Учитывая данное обстоятельство, исследователи полагают правомерными утверждения о том, что к началу XX в. либеральное движение в Области войска Донского было представлено в основном интеллигенцией. Причем либералами становились, как правило, выходцы из рядов интеллигенции творческой, «служилой» или же ориентированной на деятельность в сфере социальных отношений: учителя, профессура, служащие госучреждений, адвокаты, врачи и т. п.[1]

Согласно материалам Всероссийской переписи 1897 г., наиболее многочисленной группой в составе интеллигенции Юга России являлись работники сферы народного просвещения, среди которых, в свою очередь, превалировали учителя. Последних насчитывалось в данное время на Дону, Кубани и Ставрополье около 4,4 тыс. человек[2]. Соответственно, и среди участников общественно-политических процессов в ОВД учителя составляли весьма значительный процент. Заметной величиной (как в массе интеллигентов, так и среди участников политической деятельности) являлись и медицинские работники.

Несмотря на демонстрируемую рядом интеллигентов революционную горячность, все же для большинства представителей отмеченной социальной группы более естественным являлось амплуа либералов. В отличие от помещиков, интеллигенты в большей мере стремились на левый фланг либерального движения, выражая меньше склонности к центризму и негативно расценивая консерватизм. Соответственно в период Первой русской революции донская интеллигенция более охотно вливалась в ряды кадетов, чем октябристов, прогрессистов и т. д. Социальный состав кадетского обкома на Дону достаточно точно отражал состав местных организаций «Партии народной свободы».

Важно отметить и степень представленности в либеральном движении на Дону «сынов трудового народа», то есть рабочих и земледельцев (принимая во внимание сословную специфику ОВД, последние подразделялись на казаков и крестьян). Нельзя сказать, что программные установки либеральных организаций и партий полностью игнорировали интересы и нужды простого народа, которые в концентрированном виде выражались в «рабочем» и «крестьянском» вопросах. Данное обстоятельство создавало основу для вовлечения в либеральное движение «простых» людей. Однако приходится сразу же констатировать печальный, но очевидный факт: либеральное движение никак не могло похвастаться наличием в его рамках значительного количества

---

[1] *Забелин В.М.* Политические партии на Ставрополье и Кубани в 1905–1907 гг. Ставрополь, 1996. С. 34.

[2] *Данилов А.Г.* Интеллигенция Юга России в конце XIX – начале XX веков. С. 63.

представителей простонародья, что крайне негативно сказывалось не только на эффективности и успешности деятельности либералов, но и на конечных результатах демократических преобразований в нашей стране.

Лидеры партии конституционалистов-демократов (в том числе руководители донского ее отделения) справедливо полагали, что одним из условий успеха их оппозиционной активности выступает умение возглавить стихийное бунтарство масс, внести элемент «кадетской сознательности» в народный протест против самодержавия и пережитков феодализма. На некоторое время кадетам удалось привлечь к себе часть донского казачества, о чем подробнее мы поговорим ниже. Однако серьезных успехов в этом начинании Партии народной свободы добиться не удалось. Произошло это прежде всего потому, что программные установки кадетов по «рабочему» и «крестьянскому» вопросу вовсе не были столь же жесткими, максималистскими, бескомпромиссными и учитывающими особенности народного сознания, как у эсеров или социал-демократов, и не вызывали у крестьян и рабочих столь же мощного положительного отклика. Неудивительно поэтому, что в кадетских фракциях III и IV Государственных дум из девяти представленных там казаков почти никто не мог быть отнесен к числу «простых». Двое из этих девяти казаков были землевладельцами, двое – домовладельцами, двое – врачами, трое – учителями; кроме того, присутствовали еще станичный атаман, офицер, мировой судья и, наконец, еще один казак занимался сельским хозяйством (то есть формально мог быть объявлен обычным хлебопашцем)[1]. Столь же скромными результатами завершились попытки донских (да, впрочем, и не только донских) кадетов привлечь к себе симпатии широких масс рабочих и крестьян.

Не особенно стремясь на левый фланг либерального движения, выходцы из народа и вовсе отвращали свои взоры от правого фланга, – октябристов. Руководящим лицам «Союза 17 октября» не удалось ни сформировать действительно функционировавшие под их эгидой рабочие и крестьянские организации-спутники, ни вовлечь в свою партию сколь-нибудь заметное количество представителей указанных социальных групп. Основной причиной прохладного отношения хлеборобов и пролетариев к октябристам являлось, безусловно, нежелание последних поступаться своими сословными привилегиями в процессе социально-экономических преобразований, при попытках решить весьма наболевшие «рабочий» и «крестьянский» вопросы. Поскольку

[1] *Шелохаев В.В.* Идеология и политическая организация российской либеральной буржуазии. 1907 – 1914 гг. М., 1991. С. 24.

октябристы не воспринимали аграрные проблемы как заслуживающие первоочередного внимания, крестьяне не видели в них своих радетелей и не стремились их поддерживать. Даже октябристская печать была вынуждена констатировать, что численность представителей крестьянства в рядах «Союза 17 октября» чрезвычайно невелика[1].

Либеральное движение в Российской империи XIX – начала XX вв. было разнородным по своему социальному составу, включая в себя выходцев из дворянского сословия, представителей различных категорий интеллигенции, купцов, промышленников и предпринимателей, крестьян, рабочих. Если в рамках земского этапа либерального движения, продолжавшегося с 1860-х до 1890-х гг., основу его участников составляли дворяне, то с конца XIX столетия ведущую роль начинают играть представители интеллигенции. Именно с приходом интеллигентов российский либерализм меняется качественно, хотя среди его приверженцев по-прежнему оставалось немало помещиков, а также появилась заметная по численности и общественному весу группа представителей буржуазии.

Реанимированные в постсоветский период заявления идеологов отечественного либерализма о его внеклассовом характере и его интеллектуальной сущности представляются нам в значительной мере справедливыми. Анализ социальной базы либерального движения свидетельствует, что его участники не стремились к первоочередной защите узкоклассовых интересов тех страт общества, выходцами из которых они являлись (такого в массовом порядке не наблюдалось даже среди земцев-либералов, являвшихся, в подавляющем большинстве, дворянами).

Вместе с тем очевиден дефицит крестьян и рабочих среди либералов, порожденный крайне слабым вниманием «друзей свободы» к нуждам простого народа. Если российских либералов нельзя обвинить в защите классовых интересов дворянства и буржуазии, то очевидна такая исторически оправданная претензия к ним, как отсутствие желания защищать и предпочтения широких слоев трудящегося населения. Забегая вперед, отметим, что узость социальной базы отечественного либерализма стала одной из важнейших причин его трагической судьбы. Как справедливо заметил И.К. Пантин, «либеральное направление в России так и не смогло сформироваться в народное движение»[2]. Не имея поддержки у народа, либерализм был обречен на исчезновение с российской политической сцены.

---

[1] Союз. 1906. 5 февраля.

[2] *Пантин И.К.* Драма противостояния. Демократия и либерализм в старой и новой России // Полис. 1994. № 3. С. 79.

РЕФОРМА МЕСТНОГО СУДА И ПОЗИЦИЯ ФРАКЦИИ ТРУДОВИКОВ В III ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ

Сорокин А.А., аспирант кафедры зарубежного регионоведения и локальной истории Института международных отношений и мировой истории ННГУ им. Н.И. Лобачевского

Аннотация

Статья посвящена позиции фракции трудовиков по отношению к рассматривавшемуся в III Государственной думе законопроекту о реформе местного суда. Характеристика позиции трудовиков даётся на основе впервые вводимых в научных оборот архивных материалов.

Ключевые слова: фракция трудовиков, III Государственная дума, реформа местного суда, волостной суд

Abstract

The article is devoted position of the fraction of the Trudoviks by the project of the reform of local court in the IIIrd State Duma. There is characterized relation the Trudoviks by the reform of local court on base archive materials, which published in the first time.

Keywords: fraction of the Trudoviks, IIIrd State Duma, reform of local court, parish court

Вопрос об отношении различных политических сил к реформе местного суда в Российской империи в начале XX в. довольно хорошо изучен на примере либералов и правых. В то же время позиция по этому вопросу левых и демократических партий, в частности трудовиков, по-прежнему остается белым пятном в историографии. Традиционно повышенное внимание трудовикам уделялось в свете изучения их аграрной программы. Фактически единственным исследованием, в котором характеризуется позиция трудовиков по вопросу реформы суда, является диссертационное исследование Т.Ю. Горобченко, написанное в 1999 году[1].

В 1909–1910 гг., в ходе основных дебатов в Государственной думе по вопросу реформы местного суда, фракция трудовиков была одной из наиболее оппозиционных по отношению к правительственному варианту законопроекта. Напомним, что он предполагал восстановление единоличного выборного мирового суда, а также унификацию системы местных судов империи, к начала XX в. включавшей в себя волостной, мировой, городской суд, а также суд земского начальника. Следует отметить, что позиция трудовиков во многом была сходной с позицией кадетов, за исключением, пожалуй, принципа коллегиальности суда и применения норм обычного права. Вместе с тем и те и другие выступали за

[1] *Горобченко Т.Ю.* Трудовики в III Государственной Думе (1907–1912): дис. … канд. ист. наук. М., 1999.

максимально возможную демократизацию нового судебного института и допуск широких слоев населения к занятию судейских должностей[1].

Отметим, что избрание членов в комиссию по судебным реформам в Думе состоялось 29 ноября 1907 г., 4 декабря был оглашен ее состав[2]. По своему партийному составу она имела ярко выраженную проправительственную ориентацию: доля правых совместно с октябристами на момент начала думской работы составляла 72,5%[3]. Из числа членов трудовой фракции в комиссию вошли депутаты Н.Я. Ляхницкий и Ф.Ф. Кондратьев.

Фракция трудовиков в октябре 1909 – марте 1910 гг. провела ряд заседаний, специально посвященных вопросу о реформе местного суда. На заседании 24 октября 1909 г. определялась общая позиция фракции. Приморский депутат А.И. Шило отметил, что «население хочет, чтобы суд был коллегиальным»[4]. С ним был солидарен А.Е. Кропотов с оговоркой, что «надо дать ему (мужику) голос решающий: судья-юрист с такими помощниками считаться не станет». Г.Е. Рожков с сожалением выразился об отмене волостного суда, указав, что «новый суд будет хуже, чем теперешний», но «коллегиальность хоть немного облегчит». Таким образом, фракция сформулировала следующие принципы формирования местного суда:

– суд имеет коллегиальную форму устройства,

– суд состоит из 2 заседателей и 1 судьи-юриста,

– судья избирается сроком на 3 года,

– заседатели избираются из числа грамотного населения старше 25 лет,

– имущественный ценз для судьи не требуется[5].

На заседании 27 октября к этим положениям были добавлены уточнения, согласно которым мировой судья избирается всем населением, соответствует возрастному цензу (не меньше 25 лет), имеет образование либо подвергается испытательному сроку при вступлении в должность. Мировых заседателей предполагалось избирать из лиц

---

[1] *Сорокин А.А., Селезнёв Ф.А.* Кадетская фракция Государственной думы и столыпинская реформа местного суда (1907–1912 гг.) // Время выбрало нас: путь интеллектуала в политику: Сборник научных статей. Орел, 2012. С. 127–135.

[2] Государственная Дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия I. СПб., 1910. Ч. 1. Стб. 749.

[3] Подсчитано по: *Кирьянов И.К.* Российские парламентарии начала XX века: новые политики в новом политическом пространстве. Пермь, 2006. С. 225–365.

[4] Государственный архив Российской Федерации (далее – ГА РФ). Ф. 522. Оп. 1. Д. 12. Л. 7.

[5] ГА РФ. Ф. 522. Оп. 1. Д. 12. Л. 7.

обоего пола, также на 3 года. Особо оговаривалось, что заседатели принимают участие во всех судебных заседаниях, при этом должность заседателя – оплачиваемая[1].

31 октября на заседании фракции было решено внести на заседании Думы в виде декларации Основные положения о коллегиальности суда и формулу перехода к постатейному чтению с постановлением о возвращении законопроекта в комиссию для переработки в духе Основных положений[2]. А.Е. Кропотов снова напомнил о необходимости твердо защищать коллегиальный состав устройства суда, «иначе в суде будет такой же формализм, как теперь в окружных судах и судебных палатах»[3]. В то же время И.Я. Сагателян подверг критике как и отказ от волостного суда в целом, так и фракционный проект его демократического преобразования: «Волостной суд полон недостатков. Но суд чиновников еще хуже. Предложение группы объединяет недостатки обеих организаций»[4].

3 ноября обсуждался вопрос устройства второй инстанции для мирового суда. Н.Я. Ляхницкий отметил, что следует отстаивать выборное начало для должности председателя съезда мировых судей. В итоге постановили, что второй инстанцией должен являться съезд, председатель которого будет избираться самими мировыми судьями из своей среды[5].

На думском заседании 5 ноября Н.Я. Ляхницкий подчеркнул, что необходимо ликвидировать волостной суд и суд земских начальников, отметив, что в основу нового суда должна быть положена выборность: «факт выборов является гораздо лучшей гарантией, чем владение какой-нибудь недвижимостью»[6]. Также им были оглашены итоги анкетирования, проведенного фракцией трудовиков, согласно которым, по заявлению Ляхницкого, была поддержана идея коллегиального суда: «суд будет избавлен от излишнего формализма и получит возможность применять драгоценные в некоторых отношениях обычаи»[7].

В связи со все более расширяющимся несогласием между депутатами (в частности, прозвучали речи В.М. Пуришкевича в защиту земских начальников, было озвучено требование правых сохранить

---

1 ГА РФ. Ф. 522. Оп. 1. Д. 12. Л. 9об.
2 ГА РФ. Ф. 522. Оп. 1. Д. 12. Л. 11.
3 ГА РФ. Ф. 522. Оп. 1. Д. 12. Л. 11.
4 ГА РФ. Ф. 522. Оп. 1. Д. 12. Л. 11.
5 ГА РФ. Ф. 522. Оп. 1. Д. 12. Л. 12.
6 Новое время. 1909. 5 ноября.
7 Там же.

волостной суд), трудовиками было озвучено предложение вернуть законопроект в комиссию на доработку[1].

С.В. Жильцов отмечает, что «основной причиной реформирования судебной системы России… стала революция 1905–1907 гг.»[2], и, возможно, именно этим обусловлена релиберализация ряда положений законопроекта, предложенного III Думе: стоило снизиться революционному накалу в стране, как тут же выясняется, что число уступок можно существенно уменьшить.

Тем не менее 10 ноября фракцией было принято решение отказаться от требования передачи законопроекта в комиссию и на заседании Думы голосовать за переход к постатейному чтению, но в мотивировке своего голосования указать на недостатки законопроекта[3]. Они были перечислены в приложении к протоколу заседания:

– мировые судьи избираются не всем населением, а уездным земским собранием, что при современной организации земства придает мировому суду классовый характер;

– для избрания в мировые судьи устанавливается имущественный ценз;

– суд организуется единоличным, между тем как по современным бытовым и политическим условиям к отправлению правосудия должно быть допущено местное население[4].

В ходе думских дебатов, в которых, к слову, основными спикерами выступали кадеты, октябристы и правые, отдельные представители правых и националистов оказались неожиданными союзниками трудовиков и левых по вопросу об имущественном цензе, так как левые были заинтересованы в замещении должности мирового судьи как можно более широкими слоями населения, а правые – в провале законопроекта, который не отвечал их требованиям ввиду ликвидации волостного суда и суда земского начальника. Основные прения по поводу имущественного ценза состоялись 22 января 1910 г.[5] Представители правых и националистов в согласии с кадетами, трудовиками, прогрессистами,

---

1 Новое время. 1909. 9 ноября.

2 *Жильцов С.В.* К вопросу об изменении статуса мирового суда в период русских революций (1905–1917 гг.) // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 2009. № 71. С. 182.

3 ГА РФ. Ф. 522. Оп. 1. Д. 12. Л. 13.

4 ГА РФ. Ф. 522. Оп. 1. Д. 15. Л. 3.

5 Государственная Дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия III. Ч. 2. СПб., 1910. Стб. 92–207.

социал-демократами высказались за ликвидацию имущественного ценза для кандидатов на судейские должности.

Депутат М.Д. Челышев подверг резкой критике законопроект от имени всего крестьянства за то, что в результате реформы судопроизводство будут вершить не крестьяне, а представители образованного и зажиточного слоя общества, а также как уничтожающий права, дарованные царем-освободителем (Александром II), якобы уничтожаемые реформой[1]. Тем самым он выразил общие крестьянские настроения, к которым трудовая фракция чутко прислушивалась. В этой связи трудовики в очередной раз отметили недемократический характер законопроекта: по мнению Н.Я. Ляхницкого, предусматривавшийся для судьи имущественный ценз введен для того «чтобы никаким образом не допустить в суд демократический элемент»[2].

31 марта 1910 г. решалась общая судьба законопроекта в Думе. Законопроект был принят Думой в третьем чтении и передан в редакционную комиссию. Последняя подготовила его для передачи в Государственный совет, в котором 5 июня 1910 г. была образована особая комиссия для рассмотрения законопроекта о реформе местного суда.

Таким образом, можно отметить, что, невзирая на то что трудовики так и не были услышаны практически ни одной политической силой в Думе, они последовательно отстаивали интересы народа, добиваясь его широкого привлечения к занятию судейских должностей и участия в отправлении суда. Трудовая фракция ставила своей задачей демократизацию российского общества, введение всеобщих прямых выборов в большинстве институтов, и построение демократического выборного суда для трудовиков являлось «пилотным проектом» в рамках дальнейшего изменения принципов работы государственных институтов.

---

1 Там же. Ч. 1. СПб., 1910. Стб. 1041.

2 Там же. Ч. 2. СПб., 1910. Стб. 1287.

РУССКОЕ ПОЛИТИЧЕСКОЕ МАСОНСТВО НАКАНУНЕ ПЕРВОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ: ПАРТИЙНЫЙ КОНТЕКСТ (1912–1914)

Гайда Ф.А., доцент кафедры истории России XIX – начала XX века исторического факультета Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова, кандидат исторических наук, доцент

Аннотация

Статья посвящена развитию политического масонства в России накануне Первой мировой войны. Особое внимание уделяется попыткам создания межпартийного объединения, включавшего кадетов, прогрессистов, социалистов как в Государственной думе, так и за ее пределами.

Ключевые слова: масонство, Российская империя, политические партии, кадеты

Abstract

Article is devoted to the development of political freemasonry in Russia on the eve of the First World War. Particular attention is paid to attempts to create a cross-party coalition that include the Cadets, the Progressists, the Socialists in the Duma and outside it.

Keywords: freemasonry, the Russian Empire, the political parties, the Cadets

Проблема политического масонства в России начала XX в. традиционно вызывает интерес у исследователей и широких кругов любителей истории. Миф о силе масонов и их решающем участии в революционных событиях стал важным элементом общественного сознания. Он подкрепляется историческими «трудами», авторы которых претендовали на причастность к тайному знанию[1]. Тем не менее наиболее убедительный взгляд представлен в работах Б.И. Николаевского, В.И. Старцева, Д.А. Андреева, А.В. Соколова: масонство рассматривается как форма межпартийного политического взаимодействия[2]. Обычно историки приходят к выводу о том, что наибольшая активность масонов пришлась на периоды 1912–1914 и 1916–1917 гг. В 1912 г. масонские организации вышли из стадии зарождения и стали приобретать характер значимого политического явления. Однако, как правило, конкретные перипетии партийной жизни в фокусе внимания

[1] *Берберова Н.* Люди и ложи. Русские масоны XX столетия. – Харьков М., 1997.

[2] *Николаевский Б.И.* Русские масоны и революция. Б.м., 1990; *Старцев В.И.* Российские масоны XX в. // Вопросы истории. 1989. № 6. С. 33–50; его же, Тайны русских масонов. СПб., 2004. С. 71–111; *Андреев Д.А.* Борьба группировок в кадетском руководстве по вопросам о надпартийном сотрудничестве в IV Государственной думе: дис. … канд. ист. наук. М., 1995; *Соколов А.В.* Русское политическое масонство в России в 1910–1918 гг. Персональный состав // Петербургская историческая школа. Альманах. Приложение к журналу для ученых «Клио». Год второй выпуска. Памяти В.И. Старцева. СПб., 2002. С. 251–281.

исследователей масонства не находятся. Основная задача данной статьи – рассмотрение меж- и внутрипартийного контекста русского масонства накануне Первой мировой войны.

В условиях стагнации партийной жизни и в преддверии думских выборов 1912 г. левые кадеты, чьим неформальным лидером выступал Н.В. Некрасов, попытались установить прочные контакты с социалистами. Непреодолимой идеологической пропасти между ними не было. Стоит отметить, что самих левых кадетов Некрасов также считал не только сторонниками республики, но и социализма[1]. Формой взаимодействия было избрано масонство, прежние его активисты (М.М. Ковалевский и др.) к 1912 г. отстранены от управления, связь с французскими «братьями» нарушена[2]. Однако рассчитывать на принципиальный стратегический успех не приходилось. Этому не соответствовали организаторские таланты и реальный политический вес Некрасова. Вспоминая его думские выступления, премьер и министр финансов В.Н. Коковцов писал, что лидер левых кадетов «вносил всегда при совершенно приличной внешней форме самую безудержную демагогию и неприкрашенное извращение истины, рассчитанное только на то, чтобы через печать и собравшуюся всегда послушать его публику дискредитировать правительство»[3]. Если публика и почитала кадетского оратора, то иной взгляд был у политического сообщества. Подобные коковцовским негативные оценки были свойственны и октябристам[4], и даже левым кадетам[5]. Кадетский лидер П.Н. Милюков также считал Некрасова демагогом и даже своим основным противником в Центральном комитете, но опасность эта была не столь велика: именно поэтому Николая Виссарионовича в составе ЦК и терпели – как раз ради поддержания связей с социалистами[6]. Тем не менее, тесных отношений с ними у левых кадетов еще не было. Это показали апрельские события 1912 г., когда впервые за пять лет серьезные масштабы в Петербурге приобрело забастовочное движение. На заседании петербургского городского комитета партии 16 апреля его председатель А.М. Ко-

---

1 Из следственных дел Н.В. Некрасова 1921, 1931 и 1939 гг. Вступ. ст. В.В. Поликарпова // Вопросы истории. 1998. № 11–12. С. 20. См. также: Селезнев Ф. А. Конституционные демократы и буржуазия (1905 – 1917 гг.). Нижний Новгород, 2006.

2 *Андреев Д.А.* Ук. соч. С. 67–68.

3 *Коковцов В.Н.* Из моего прошлого. Воспоминания (1903–1919 гг.). В 2 кн. М., 1992. Кн. 1. С. 276.

4 *Голицын А.Д.* Воспоминания. М., 2008. С. 295–296.

5 *Оболенский В.А.* Моя жизнь. Мои современники. Париж, 1988. С. 444.

6 *Гайда Ф.А.* Либеральная оппозиция на путях к власти. 1914 весна 1917 г. М., 2003. С. 59, 87, 194.

любакин (ближайший соратник Некрасова) не нашел ничего лучшего, как предложить обратиться к рабочим с призывом сосредоточиться на предвыборной думской кампании. Даже Милюков посчитал такую акцию бесполезной[1].

Безусловно, это не означало отказа кадетов от левой ориентации. Если вопрос о блокировании с прогрессистами был решен отрицательно в силу их политической беспринципности и способности к эволюции направо[2], то отношение к социал-демократам было гораздо более терпимым. В Москве кадеты рассчитывали поддержать одного социал-демократа (например, адвоката Н.К. Муравьева), те же настроения были характерны и для петербургской партий организации[3]. Конституционные демократы также считали, что агитация социалистов будет повышать шансы их партии[4]. При этом любое формальное соглашение отвергалось, поскольку было политически и невыгодно, и опасно[5]. Именно на это время приходится попытка реанимации русского политического масонства. Летом 1912 г. состоялся I конвент русских масонских лож. Секретарем Верховного совета «Великого Востока народов России» вместо Некрасова был избран Колюбакин. К этому времени левые кадеты смогли привлечь к участию в масонских структурах меньшевиков (Н.С. Чхеидзе, А.Я. Гальперна и др.)[6].

Предвыборный расчет кадетов в целом не оправдался: по результатам думских выборов партия лишь сохранила свои позиции периода III Думы, а прогрессисты на своем съезде 11–13 ноября создали собственную партию и не стремились становиться под кадетские знамена[7]. После открытия Думы один из лидеров прогрессистов торгово-промышленник А.И. Коновалов был избран председателем рабочей комиссии[8], а затем и товарищем думского председателя[9]. Кадеты были намерены занять в Думе принципиальную партийную позицию, кото-

---

1 ГА РФ. Ф.102. Оп.242. 1912. Д.27. ч.57. Л.8–9.

2 Протоколы ЦК и заграничных групп конституционно-демократической партии. В 6 Т. – Т. 2. М., 1997. С. 30; Съезды и конференции конституционно-демократической партии. В 3 Т. – Т. 2. М., 2000. С. 367; ГА РФ. Ф.102. Оп.242. 1912. Д.307. Л.57–58; Д.27. ч.57. Л.14–16об.

3 ГА РФ. Ф.102. Оп.242. 1912. Д.307а. Л.163г – 163к об.

4 Протоколы ЦК. С. 13–14.

5 Там же. С. 25, 27.

6 Соколов А. В. Указ. соч. С. 260–273.

7 Речь, 14 ноября 1912 г.

8 Первый шаг рабочей комиссии // Утро России, 3 марта 1913 г.

9 Государственная дума. Созыв IV. Сессия II. Стенографические отчеты. Ч. I. СПб., 1914. Стб. 1114–1116.

рая на фоне прогрессистской бесформенности позволила бы кадетам вернуть себе симпатии всех радикально-либеральных избирателей (что в случае роспуска Думы очень пригодилось бы на предстоящих новых выборах), а также привела бы во фракцию тех прогрессистов, чьи политические взгляды были значительно левее октябристских[1]. Эта тактика не оправдалась. Сами прогрессисты в это время уже считали себя левее кадетов и видели доказательство этого в своих собственных консультациях с социалистами[2]. 12 декабря фракция прогрессистов выступила за включение с состав военно-морской комиссии Думы представителей трудовиков и социал-демократов[3]. Теперь кадетские лидеры серьезно опасались непредсказуемости прогрессистов[4]. Наоборот, левое кадетское крыло стало активно втягивать прогрессистов в масонские структуры. Скорее всего, именно на рубеже 1912–1913 гг. в «думскую ложу» вошли прогрессисты И.Н. Ефремов и А.И. Коновалов. В Думе было создано надпартийное масонское объединение из представителей левых кадетов, прогрессистов и меньшевиков, к которым также присоединился избранный депутатом трудовик А.Ф. Керенский[5]. Сотрудник российского посольства в Париже Л.Д. Кандауров позднее в своих мемуарах отмечал строго конспиративный характер организации и немногочисленность состава лож; лишь в думской ложе, возглавляемой Ефремовым, насчитывалось более 14 членов[6]. По подсчетам историков к августу 1914 г. общее число лож в России не достигало и 20, а состояло в них не более 200 человек. Основной задачей думского объединения мог стать лишь обмен информацией[7]. Кадеты ни на какие совместные шаги способны не были. При обсуждении думской тактики Колюбакин выражал опасения, что отклонение бюджета лишь приведет к смене премьера Коковцова на недавно назначенного министром внутренних дел Н.А. Маклакова, имевшего более правые взгляды[8]. А между тем, как отмечал Кандауров, именно на Колюбакине «держалось все дело»[9].

---

1 Протоколы ЦК. С. 115–119.

2 ГА РФ. Ф.102. Оп.242. 1912. Д.307а. Л.57–58.

3 Партии демократических реформ, мирного обновления, прогрессистов. 1906-1916 гг. Документы и материалы. М., 2002. С. 315.

4 ГА РФ. Ф.102. Оп.242. 1912. Д.307а. Л.57–58.

5 *Соколов А.В.* Ук. соч. С. 264, 271.

6 *Андреев Д.А.* Л.Д. Кандауров о «Великом Востоке народов России» // Вестник Московского университета. Серия 2. История. 1994. № 3. С. 77–79.

7 *Соколов А.В.* Ук. соч. С. 261.

8 Протоколы ЦК. С. 171–176.

9 *Андреев Д.А.* Ук. соч. С. 77–79.

Даже процесс налаживания межпартийных связей шел крайне медленно. На заседании кадетского ЦК 18 мая А.А. Корнилов и Н.В. Некрасов сообщили о поступившем от прогрессистов предложении обсудить возможность «образования прогрессивного блока с целью объединения прогрессивных элементов в Гос. Думе, в печати и в стране». ЦК не встретил предложения с большим энтузиазмом, но и не отказывался от консультаций[1]. Кадетская конференция 25 – 26 мая, констатировав организационный развал партии на местах, постановила сосредоточиться на профессиональной и сословной организации общественности, а также создании объединенной оппозиции – «хотя бы, для начала, с целью взаимной информации»[2]. 6 октября состоялось совещание прогрессистов и кадетов, на котором, в частности, присутствовали Ефремов, Милюков, Некрасов и Колюбакин. Общим мнением была невозможность положительной законодательной работы в Думе и неспособность оппозиции противостоять проведению «вредных для страны» законопроектов, однако какое-либо решение принято не было[3]. 27 января 1914 г. на квартире Коновалова прошло совещание с участием прогрессистов И.Н. Ефремова и В.М. Вакара, кадетов В.А. Маклакова, М.В. Челнокова, В.А. Александрова и И.П. Демидова, левого октябриста Н.Н. Опочинина, а также других лиц с целью «найти тот или иной выход из создавшегося положения». Был выдвинут проект межфракционного бюро[4]. На следующий день, после консультаций по фракциям, совещание повторилось, однако создание бюро было признано технически «довольно трудным»[5]. Кадеты рассматривали подобные внепартийные совещания лишь как «средство политического воспитания», а не возможность создания широкой коалиции[6].

Однако с февраля 1914 г. темп событий необычайно возрос, причем инициаторами выступили именно участники думской ложи. Вероятно, это стало прямым следствием правительственных изменений: назначение премьером И.Л. Горемыкина, за которым стоял инициатор перемен главноуправляющий земледелием А.В. Кривошеин, провозглашение по его инициативе «Нового курса», одной из задач которого было

---

1 Протоколы ЦК. С. 204.

2 Съезды и конференции. С. 496–500.

3 Партии демократических реформ, мирного обновления, прогрессистов. С. 319–320.

4 Утро России, 28 января 1914 г.; Партии демократических реформ, мирного обновления, прогрессистов. С. 323.

5 Утро России, 29 января 1914 г.; Партии демократических реформ, мирного обновления, прогрессистов. С. 324.

6 Протоколы ЦК. С. 259.

оформление думского большинства[1], активизировали сторонников создания в парламенте левого объединения. На заседании ЦК 9 февраля Н.В. Некрасов неожиданно для партийного руководства предложил начать подготовку к приближающейся революции. Призыв был встречен скептически. 17 февраля ЦК был представлен развернутый доклад Некрасова. Он предлагал с целью готовности к возможной революции бороться с антисемитизмом, клерикализмом, начать работать с армией, рабочим движением, молодежью («которая мало идет к к.-д.»), третьим элементом. Хотя Некрасов и призывал «более выпукло отмежеваться от утопического социализма» и «сохранять дружественный нейтралитет» по отношению к октябристам, но одновременно нужно было наладить отношения с думскими левыми, подготовиться к полному отклонению бюджета в следующую сессию и обструкции в случае прохождения реакционных законопроектов. Доклад вызвал резкое противодействие большинства ЦК. А.И. Шингарев посчитал, что доклад говорил «не о подготовке к возможному немирному исходу, а чуть ли не о подготовке самого такого исхода». Дальнейшее обсуждение было отложено до следующего заседания[2], но оно так и не состоялось.

3–4 марта в Москве на квартире П.П. Рябушинского состоялось несколько совещаний прогрессистов, кадетов, левых октябристов, народных социалистов и социал-демократов. Коновалов предлагал объединить эти силы, а также «национальные политические группы» на базе принципов Манифеста 17 октября. Объединенная оппозиция должна была спровоцировать два-три «эксцесса революционного характера» (выступление рабочих и крестьян, торгово-промышленников и городских слоев, а также газет), чтобы правительство пошло на уступки. Суть предложения заключалась в одновременном и организованном характере выступлений, которые должны были «поражать грандиозностью». Повод дало бы само правительство, а создаваемый информационный комитет должен был дать лозунги и задачи, которые каждая партия выполнила бы своими средствами[3]. Коновалов пообещал большевикам 20 тыс. руб. на организацию съезда, если они будут участвовать в информационном комитете, и выдал 5 тыс. руб. (2 тыс. – Малиновскому на рабочую печать, и 3 тыс. – лично Ленину)[4]. Далее дело не пошло. В результате, когда к кадетской партийной конференции 23 – 25 мар-

---

1 *Гайда Ф.А.* «Просто «мы»»: А.В. Кривошеин и кадеты в поисках согласия (1913 – 1914) // Вестник Российского Гуманитарного Научного Фонда. 2009. № 4. С. 41–51.

2 Протоколы ЦК. С. 260–265, 268–274.

3 Партии демократических реформ, мирного обновления, прогрессистов. С. 325–327.

4 Там же. С. 330.

та Милюков представил доклад о тактике «изоляции власти», теперь уже Колюбакин отметил отсутствие конкретных средств реализации нового лозунга, а Некрасов посчитал, что призыв может быть осуществлен только в Думе[1].

Однако думские события этот расчет не оправдали. 11 марта Чхеидзе с думской трибуны призвал к установлению в России республики и не был остановлен председательствовавшим Коноваловым[2]. 20 марта Совет министров обсудил этот вопрос в связи с возможностью привлечь депутата к судебной ответственности[3]. Все фракции были крайне раздражены «делом Чхеидзе»[4]. 15 апреля конференция прогрессистов по докладу Ефремова решила вести с властью «энергичную бюджетную войну»[5]. 19 апреля состоялось совещание прогрессистов и кадетов по вопросу о бюджете, однако никакого решения достигнуто не было[6]. В конечном счете, кадеты решили голосовать против смет МВД, Министерства народного просвещения и Синода, прогрессисты приняли предварительное решение полностью отклонять бюджет, но окончательное решение было отложено до общего собрания фракции[7]. 22 апреля при начале обсуждения бюджета в Думе ожидалось выступление премьера. В начале заседания по инициативе социалистов было оглашено предложение об отложении рассмотрения бюджета, однако 140 голосами против 76 оно было провалено. Вскоре после этого социалисты устроили премьеру обструкцию и были исключены на максимальный срок (15 заседаний). Кадеты в знак протеста покинули зал[8].

Для кадетов скандал оказался неожиданностью. Милюковская «Речь» посчитала действия левых несвоевременными (подобно их активности в декабре 1905 г.), а отказ в кредитах – более сильным средством, чем обструкция[9]. Однако кадетское поведение дружно осуждалось слева и справа, правые считали, что кадеты своим поведением

---

1 Протоколы ЦК. С. 290, 293–294.

2 Государственная дума. Созыв IV. Сессия II. Стенографические отчеты. Ч. II. СПб., 1914. Стб. 1642.

3 Новое время, 22 апреля 1914 г.

4 Донесения Л.К. Куманина из Министерского павильона Государственной думы, декабрь 1911 – февраль 1917 года // Вопросы истории. 2000. № 1. С. 28.

5 Утро России, 17 апреля 1914 г.

6 Новое время, 20 апреля 1914 г.

7 Там же. 22 апреля 1914 г.

8 Государственная дума. Созыв IV. Сессия II. Стенографические отчеты. Ч. III. СПб., 1914. Стб. 729–730, 743, 750–752.

9 Речь, 23, 24 апреля 1914 г.

спровоцировали скандал, а потом предали социалистов[1]. В ответ «Речь» с ехидством написала, что прогрессисты поддержали большинство[2]. Прогрессистское «Утро России» возлагало ответственность за обструкцию на правительство. Ефремов невнятно объяснял причины голосования прогрессистов за удаление социалистов: обструкция есть борьба с думским большинством, а поэтому она – «тактическая ошибка», хотя «по существу они действовали вполне правильно»[3]. Уже на следующий день газета вынуждена была признать, что у прогрессистов не хватило духа уйти из зала[4]. Коновалов собрал бюро фракций кадетов и прогрессистов, голосами которых был избран товарищем председателя, и, «едва удерживая рыдания», заявил о желании в знак протеста против действий президиума сложить должность товарища и звание депутата. Однако бюро категорически отказалось обсуждать вопрос[5]. В результате социалистическая пресса имела все основания обвинять либеральную оппозицию в «малодушии»[6]. В свою очередь националистическое «Новое время» отмечало, что выходка левых сорвала общее наступление оппозиции на бюджет[7]. Газета передавала слова одного из левых депутатов: «Думали сделать трагедию, а вышел водевиль»[8].

Кадеты действительно оказались в крайне неприятной ситуации. 23 апреля вопрос о произошедшем был вынесен на заседание кадетского ЦК. Колюбакин признавал, что обструкция показала себя «слабым оружием»: «Несмотря на глубокий драматизм положения, она производила скорее комическое впечатление»[9]. 26 апреля Милюков предложил Думе отвергнуть бюджет, поскольку «правительство вступило в откровенный союз с партиями государственного переворота». Прогрессисты поддержали кадетов, но при думском голосовании 166 голосами против 72 это предложение было отклонено[10]. 13 мая после очередного скандала, приведшего к удалению из зала П.Н. Милюкова, А.Ф. Керенского и В.М. Пуришкевича (притом что еще один участник – земец-октябрист Н.П. Шубинский – удален не был), Коновалов все же подал

---

1 Новое время, 24 апреля 1914 г.
2 Речь, 23, 24 апреля 1914 г.
3 Первая встреча // Утро России, 23 апреля 1914 г.
4 Слово и дело // Там же. 24 апреля 1914 г.
5 Донесения Л.К. Куманина... С. 11.
6 День, 23 апреля 1914 г.
7 Новое время, 25 апреля 1914 г.
8 Там же. 24 апреля 1914 г.
9 Протоколы ЦК. С. 352, 356.
10 Государственная дума. Созыв IV. Сессия II. Стенографические отчеты. Ч. III. СПб., 1914. Стб. 1196–1224.

в отставку с поста товарища председателя[1]. «Утро России» призывало земцев-октябристов при переизбрании поддержать Коновалова, считая это доказательством их желания участвовать в левом центре[2]. Но 20 мая за Коновалова было подано всего 98 голосов, еще 6 – за земца-октябриста А.Д. Протопопова, пустых бюллетеней оказалось 141. В результате при следующем голосовании Протопопов набрал уже 203 голоса против 11[3]. Таким образом, правый центр в Думе оказался мобильнее, чем левый. Все усилия думской ложи пошли прахом.

С началом войны левые кадеты еще больше отдалились от социалистов[4]. Кроме того, как отмечал Кандауров, что в 1915–1916 гг. из-за противоречий кадетов и прогрессистов в масонской активности происходило «некоторое ослабление» и лишь накануне Февральской революции она вновь значительно оживилась[5]. Однако избрание секретарем Верховного совета летом 1916 г. меньшевика А.Я. Гальперна свидетельствовало о том, что либералы уже в значительной степени потеряли интерес к масонским структурам[6]. Исходя из предвоенного опыта создания надпартийного объединения, можно было заключить, что оно имело существенные ограничения в силу сильного взаимного недоверия оппозиционных партий и их организационной слабости – как в Думе, так и в стране в целом. Масонское братство в этих условиях помочь не могло.

---

1 Там же. Ч. IV. СПб., 1914. Стб. 605–612.

2 Акт доверия // Утро России, 17 мая 1914 г.

3 Государственная дума. Созыв IV. Сессия II. Стенографические отчеты. Ч. IV. СПб., 1914. Стб. 1169–1170, 1207–1210.

4 *Андреев Д. А.* Борьба группировок в кадетском руководстве по вопросам о надпартийном сотрудничестве в IV Государственной думе: дис. … канд. ист. наук. М., 1995. С. 171–177.

5 *Андреев Д.А.* Л.Д. Кандауров о «Великом Востоке народов России» // Вестник Московского университета. Серия 2. История. 1994. № 3. С. 77–79.

6 *Андреев Д.А.* Борьба группировок в кадетском руководстве по вопросам о надпартийном сотрудничестве в IV Государственной думе: дис. … канд. ист. наук. М., 1995. С. 67–244.

ПРОБЛЕМА БОРЬБЫ С НАРОДНЫМ ПЬЯНСТВОМ НА СТРАНИЦАХ ЖУРНАЛА «ГОЛОС РОССИИ» (1916 Г.)

Стогов Д.И., доцент кафедры истории культуры, государства и права Санкт-Петербургского государственного электротехнического университета «ЛЭТИ», Санкт-Петербург, кандидат исторических наук

Аннотация

Статья посвящена освящению на страницах петроградского правоконсервативного журнала «Голос России» проблемы борьбы с народным пьянством. Авторы всецело выражали поддержку принятым царским правительством в 1914 г. антиалкогольным мерам, однако высказывали мысль о необходимости правильной организации досуга населения.

Ключевые слова: пьянство, алкоголизм, Российская империя, консерватизм, монархисты

Abstract

The article is devoted to the consecration on the pages of the Petrograd right-conservative magazine «Voice of Russia» the challenges of dealing with public drunkenness. The authors fully expressed support of antialcohol measures adopted by the tsarist government in 1914, however, they expressed the thought about the need for right organization of the population's leisure.

Keywords: drunkenness, alcoholism, Russian Empire, conservatism, the monarchists

В настоящее время в связи с возрастанием интереса к изучению малоизвестных страниц российской истории все большее число историков обращаются к исследованию правомонархических партий и общественных организаций, существовавших в предреволюционные годы (Союз русского народа, Русское собрание, Русский народный союз Михаила Архангела и др.). В правоконсервативном политическом спектре важную роль также занимает периодическая печать[1], которая являлась идеологическим рупором русских монархистов. К наиболее известным правым периодическим изданиям относятся: черносотенные газеты «Русское знамя», «Земщина», «Гроза» [2], ряд газет, выдерживавших в целом консервативную позицию, такие как «Московские ведомости», «Голос Руси», журналы «Вестник Русского собрания», «Российский гражданин» и многие другие.

В настоящей статье рассмотрим один из важных аспектов редакционной политики (вопрос о борьбе с пьянством) одного из практически не изученных периодических изданий предреволюционного

---

1 *Стогов Д.И.* Русская правая периодическая печать в годы Первой мировой войны // Вестник Ленинградского государственного университета им. А.С. Пушкина. Сер. «История». 2011. № 1. С. 83–91.

2 *Стогов Д.И.* Газета «Гроза» – идеологический рупор крайне правых // Герценовские чтения 2006. Актуальные проблемы социальных наук. Сборник научных статей. СПб., 2006. С. 84–86.

времени – журнала «Голос России», издававшегося в 1916 году князем М.М. Андрониковым. До сих пор нет ни одного исследования, посвященного этому журналу, в исторической литературе встречаются лишь отдельные упоминания о нем.

Несколько слов о жизни и деятельности издателя журнала. Князь Михаил Михайлович Андроников (1875–1919) по отцу, ротмистру князю Михаилу (Мимуши) Абеловичу Андроникову (1852–1882), адъютанту великого князя Михаила Николаевича, был грузинским князем. По матери, Софии Агнес Эве (1852–1884), дочери генерала от кавалерии барона Леонгарда Карловича Унгерн фон Штернберга, он принадлежал к старинному балтийскому баронскому роду[1]. М. М. Андроников являлся чиновником при Министерстве внутренних дел (1897–1914), «одним из главных агентов Распутина»[2], издателем журнала «Голос России», чиновником особых поручений при обер-прокуроре Святейшего Синода (1914–1917)[3]. М.М. Андроников проживал по адресу: Петроград, Фонтанка, 54[4]. В этом доме (так называемый Толстовский дом, который был построен в 1910–1912 годах по заказу генерал-майора графа Михаила Павловича Толстого), в квартире 359[5], проходили собрания участников организованного князем правомонархического салона, в которых участвовали видные государственные деятели царской России: А.Д. Протопопов, А.Н. Хвостов, С.П. Белецкий, А.И. Спиридович, а также архиепископ Варнава, Г.Е. Распутин и многие другие. Домовладелица графиня О.А. Толстая вскоре, однако, предъявила князю иск о выселении, так как ей не нравились посещения ее дома Распутиным и его почитателями, и в январе 1917 г. по решению суда Андроников должен был покинуть квартиру[6].

Начать издание нового журнала правоконсервативной направленности под названием «Голос России»[7] было намечено князем М.М. Ан-

---

[1] *Катин-Ярцев М.Ю.* (с дополнениями С.В. Думина и Ю.К. Чиковани). Князья Андрониковы и Эндрониковы (Андроникашвили) // Дворянские роды Российской империи / Авторы-составители: Станислав Думин, Юрий Чиковани, Петр Гребельский, Михаил Катин-Ярцев, Андрей Шумков. М., 1998. Т. 4. С. 125.

[2] *Мосолов А. А.* При дворе последнего императора / Под ред. С. И. Лукомской. СПб., 1992. С. 21; *Шишкин О.А.* Убить Распутина. М., 2000. С. 85.

[3] *Ерошкин Н.П.* Самодержавие накануне краха. М., 1975. С. 126.

[4] РГИА. Ф. 797. Оп. 84. 1 отделение, 1 стол. Д. 176. Л. 1.

[5] *Колотило М. Н.* Толстовский дом. Квартира князя-чекиста / Под науч. ред д. филол. н. Н. И. Крайневой. Альбом-монография. СПб., 2013.

[6] *Искандеров А. А.* Закат империи. М., 2001. С. 9.

[7] Подробнее о редакционной политике журнала «Голос России» см.: *Стогов Д.И.* Право-консервативный журнал «Голос России» в контексте политической си-

дрониковым с начала января 1916 года. Однако по ряду причин, прежде всего в связи с трудностями военного времени, издание журнала началось только 6 марта 1916 года. Как отмечалось в первом номере журнала, «издание «Голоса России» предполагалось начать с нового года, но возникшие в области печатного дела, благодаря военному времени, весьма сложные технические затруднения, дали возможность приступить к печатанию журнала только с 6 марта 1916 г.»[1] Журнал анонсировался как еженедельный, однако, если мы обратимся непосредственно к его номерам, вышедшим на протяжении 1916 г., мы увидим, что периодичность выхода издания подчас составляла две недели. С января 1917 г., очевидно, в связи с выселением князя Андроникова из Толстовского дома и высылкой его в Рязань[2] в связи с подозрениями в участии в заговоре против Г.Е. Распутина, выход журнала был полностью прекращен.

Значительное место на страницах издания уделено жизни простого народа. В целом поддерживая правительственные ограничительные антиалкогольные меры, введенные в стране с начала войны, журнал ставил ребром вопрос о необходимости организации правильного досуга крестьян и рабочих – с чтением качественной литературы, с театральными представлениями и т. д. Иначе, указывалось в издании, место алкоголя займут драки, карточная игра и прочие нездоровые увлечения[3].

Особый интерес издания к проблеме борьбы с пьянством объясняется прежде всего противоалкогольными мерами царского правительства, которые были введены в стране в августе 1914 г., в самом начале Первой мировой войны. Коротко рассмотрим их содержание.

В самом начале Первой мировой войны, как отмечает историк С.С. Ольденбург, правительством был введен запрет продажи спиртных напитков «как обычная мера, сопровождающая мобилизацию»; затем, 22 августа 1914 года, «было объявлено, что запрет сохранится на все время войны; он был постепенно распространен не только на водку, но также и на вино, и на пиво»[4].

Действительно, согласно Особому журналу Совета министров от 23 августа 1914 г. «О воспрещении продажи спирта, вина и водочных

туации в Российской империи в 1916 году // Вестник Орловского государственного университета. 2015. № 1 (42). С. 122–126.

1 [От редакции] // Голос России. 1916. № 1. С. 16.

2 Последний временщик последнего царя // Вопросы истории. 1964. № 12. С. 99; Показания ЧСК А.Д. Протопопова // Красный архив. 1925. Т. 2 (9). С. 146.

3 См., напр.: *А-в.* Деревня прежде и ныне // Голос России. 1916. № 2. С. 8–9.

4 *Ольденбург С.С.* Царствование императора Николая II. СПб., 1991. С. 538.

изделий до местного потребления в Империи», «председатель Совета Министров объявил Совету Министров, что Государь Император, 22-го сего Августа, Высочайше поветь соизволил: существующее воспрещение продажи спирта, вина и водочных изделий для местного потребления в Империи продолжить впредь до окончания военного времени. Выслушав изложенное, Совет Министров *положил* (выделено в тексте источника. – *Д. С.*): О таковой Монаршей воле сообщить Министру Финансов для надлежащего исполнения и зависящих распоряжений»[1].

Между тем один из современников событий, Н. Коломаров, отмечал: «…рабочие, когда впервые, в начале войны, была запрещена продажа водки, а оставлены вина с пивом и продажа напитков в ресторанах 1-го разряда, протестовали против такого способа борьбы с пьянством, горячо высказываясь тогда же за меры "настоящей" борьбы в смысле полного запрета»[2].

Обращение к источникам подтверждает правоту Н. Коломарова. В крупнейших российских газетах за июль 1914 г. никакого «трезвеннического» указа от 17 июля 1914 г. не содержится. Есть только указ царя от 17 июля о введении на части территории империи военного положения[3].

Фактически императором именно ***на части территории*** России были введены ограничительные меры, относящиеся к обороту спиртного. Анализируя исторические источники, неизбежно приходится признать, что меры по борьбе с пьянством, введенные императором в июле 1914 г., предполагали только ***частичный*** запрет оборота алкоголя ***не на всей территории*** государства. Но полный запрет реализации алкогольной продукции ***и после 22 августа не состоялся*** – в соответствующем царском указе говорилось лишь о ***продлении*** уже ранее принятых мер[4]. Распоряжения же ***о полном запрете оборота алкоголя*** принимались в отдельных регионах России местными властями[5].

---

[1] Действия правительства // Правительственный вестник. 1914. – 25 августа (7 сентября). № 192. С. 1.

[2] *Коломаров Н.* Теперь или никогда! Пг., 1915. С. 7.

[3] Действия правительства. Именные Высочайшие указы Правительствующему Сенату // Правительственный вестник. 1914. 22 июля (4 августа). № 161. С. 1; Объявление военного положения // Московские ведомости. 1914. 22 июля (4 августа). № 169.

[4] См.: *Батраков Е.Г.* Ретрогаллюцинация: «сухой закон» в России. [Электронный ресурс]. URL: http://optimalist.narod.ru/retro.pdf. Дата обращения: 3 ноября 2014 г. С. 11.

[5] Об этом, кстати, говорится в более позднем правительственном документе: «Волостным, гминным, станичным, сельским, селенным, хуторским, аульным и другим

Как бы то ни было, даже ***частичный*** запрет продажи спиртного все равно имел значительный эффект, ибо, по различным данным, именно за эти годы снизилось общее потребление спиртного, резко уменьшилось количество преступлений, совершенных на почве алкоголизма, количество душевнобольных алкоголиков, количество алкоголиков-самоубийц и т. д.[1] Газеты периода Первой мировой войны пестрели сообщениями об улучшении криминогенной ситуации в разных регионах страны. К примеру, «Утро России» отмечало, что «со дня объявления мобилизации, когда в Уфе была установлена абсолютная трезвость, почти совершенно не приходится регистрировать ни краж, ни крупных преступлений. С 18 июля до сих пор задержано всего семь человек, причем почти все за «старые грехи», совершенные еще до закрытия винных и пивных лавок. Со времени же закрытия последних было 3–4 случая преступлений»[2].

Журнал «Голос России» в целом поддержал антиалкогольную политику Николая II и восторженно отзывался на нее в ряде статей. Так, в публикации анонимного автора «Жизнь в деревне»[3], опубликованной в 13-м номере журнала, подробно освещалось положение народа на селе после введения ограничительных мер по продажи алкоголя. Отмечая в целом благоприятный эффект от реформы, автор отмечает, что вместе с исчезновением водки в деревню пришли другие напасти. Сначала это были всевозможные суррогаты спиртного, однако вскоре и они закончились. Появились новые «народные развлечения», далекие от нравственного оздоровления общества. Так, широкое распространение на селе получила всевозможная сектантская литература, которая, учитывая весьма посредственные религиозные познания крестьян, пользовалась

заменяющим их сходам и сборам, а в городах и посадах – городским думам и заменяющим их учреждениям, предоставляется возбуждать, установленным порядком, выраженные в законносостоявшихся постановлениях и приговорах, ходатайства о воспрещении в состоящих в их ведении местностях, а также на расстоянии ста саженей от границ означенных местностей, – продажи крепких напитков» (Высочайше утвержденное Положение Совета Министров «О сроках прекращения торговли крепкими напитками по ходатайствам о том сельских и городских общественных управлений» // *Авербах О.И.* Законодательные акты, вызванные войною 1914–1915 гг. Т. 1, изд. 2-е. Пг., 1916. С. 331–332). О продолжении существования винокурения в 1915 г. говорят статистические данные (См.: Количество спирта и вина, отпущенного из казенных складов по пониженным ценам на разные специальные надобности // 1915 г. Статистика производств, облагаемых акцизом. Ч. 1. Пг., 1917. С. 138).

[1] См., напр.: *Введенский И.Н.* Опыт принудительной трезвости. М., 1915.

[2] Упадок преступности // Утро России. 1914. 3 сентября. № 209.

[3] Жизнь в деревне // Голос России. 1916. 12 июня. № 13. С. 9.

в народе весьма большой популярностью. Также усилилось увлечение простого народа карточной игрой, в том числе на деньги, увеличилось количество драк, распространялась поножовщина. Все это, отмечает автор публикации, является следствием нездоровой нравственной атмосферы в деревне. Религиозного воспитания народа оказывается явно недостаточно. Необходимо, полагает автор статьи, кроме духовно-просветительских бесед и прочих мер, связанных с религиозной составляющей, заменить нездоровые увлечения «здоровой и полезной книгой»[1].

Примерно в том же духе выдержана и другая анонимная статья журнала под названием «Деревенские заметки», посвященная борьбе с пьянством и духовному состоянию простого народа[2].

Подробно проанализируем содержание статьи К. Урсуляка «Рабочие и трезвость», которая была напечатана в 14-м номере журнала[3].

Автор сообщает, что недавно ему пришлось побывать в некоторых рудниках Донбасса и, «насколько было возможно, проследить течение рабочей жизни в связи с прекращением водочной торговли».

На местах публицист убедился, что «запрещение продажи спиртных напитков весьма благоприятно повлияло на трудовые массы». Он отмечает, что ««черные люди» – шахтеры будто бы переродились: водка усугубляла и без того тяжелую жизнь этого люда».

В былые времена с утра до вечера рабочий люд трудился в поте лица на шахте, а в часы досуга единственным развлечением для него была водка.

«Так было до войны. Люди проживали все, что можно было прожить, и, прожившись, больные и изможденные, возвращались в черные, полные сырости, га-аз, жары и крыс, пропасти шахт. Прогулы и увольнения были обычным итогом, и среди шахтеров даже выработался тип рабочего «летуна», бродяжки. Два-три дня такой «летун» работает на одной шахте, а затем идет на следующий рудник. Здесь повторялась старая история – несколько дней работы, потом «загул». Бесшабашный, пьяно-удалый, с драками, увечьями и заболеваниями. Прожито все, не успел человек отрезвиться, нужно спускаться в «тартар». Случалось, что в шахту спускались и мертвецки пьяные. За всеми не усмотришь»[4], – рисует картину довоенного быта шахтеров Донбасса К. Урсуляк.

---

1 Там же.

2 Деревенские заметки // Голос России. 1916. 20 октября. № 22. С. 9–10.

3 *Урсуляк К.* Рабочие и трезвость // Голос России. 1916. 26 июня. № 14. С. 8–9.

4 Там же. С. 8.

Но вот началась Первая мировая война – «и пьяный угар рассеялся». Месяца полтора после введения правительством антиалкогольных мер, как отмечает автор статьи, тянулось «заговенье» – «допивали у шинкарей остатки, продавали пить лак, красное вино, перемешанное с динамитом, и пр.». Пили рабочие даже махорочный настой с серой, «чтобы обалдеть». Но, обращает внимание публицист, «трезвая повинность все же взяла свое. Мысль прояснилась, направилась в сторону войны. Осмотрелись люди. Плохо жилось от водки: наги, босы, больны. Стали одеваться. Кто рубашку, кто пиджачок купит».

Мало того, у людей начали скапливаться небольшие сбережения. Бойко пошла торговля в крупных населенных пунктах Донбасса – Юзовке и Енакиево.

Вот как характеризует изменившееся положение вещей автор публикации: «Другой век пришел. Словно праздник. Ни драк нет, ни ругани. Только не дай бог, чтобы опять разрешили водку продавать. Прошло несколько месяцев. Не зная, куда девать свой досуг, часть рабочих затосковала. Ведь, в самом деле, труд и труд. Однообразный, каторжный»[1].

Как же в такой ситуации организовать досуг народа? Можно, рассуждает публицист, конечно, читать книги и газеты, но далеко не всем они доступны, как по причине безграмотности большинства шахтерского населения, так и по причине дороговизны книг. Можно, конечно, послушать чтение кого-нибудь из грамотных рабочих, но не все готовы тратить свободное от каторжного труда время на хождения по грязным шахтерским поселкам. К тому же, отмечает К. Урсуляк, книг и газет на всех просто не хватает.

Публицист сообщает, что как-то раз на Чулковском руднике он наблюдал следующую картину. В пасмурную дождливую погоду в поселок вдруг заехали бродячие артисты – всего три человека. И вмиг школа поселка оказалась битком набита рабочими.

Вот как описывает поведение шахтеров в своей статье К. Урсуляк:

«Пришли – не постеснялись грязи – смотреть спектакль. Слушали и смотрели, напряженно, боясь пропустить хоть одно слово. Уезжала “труппа” – горячо благодарили:

– Спасибо. Еще приезжайте.

И добавляли.

– Только бы нам не эти миниатюры, а что-нибудь получше. Пьесу бы. Мы и билеты вам загодя распродадим.

[1] Там же.

На Вознесенском руднике такая же картина. На грязь, слякоть не обращают внимания. Идут. Часа за три до начала спектакля наполняют зрительный зал сарайчика, называемого «народным домом». Сидят и ждут. Правда, плюют на пол, сорят шелуху семечек, курят «как дома», но ждут терпеливо.

– Все равно деваться некуда. Каждый пустяк, сказанный со сцены «артистом», принимают тепло. Но в конце и здесь разочарование.

– Нам бы пьесу. Да попонятней. Из рабочего быта примерно. Хоть двойную цену бери, но привези настоящих «ахтеров» и пьесу»[1].

Анализируя ситуацию, публицист делает, на наш взгляд, совершенно справедливый вывод: «Необходимо подумать о духовной пище для этих масс». «Почему бы горнопромышленникам не организовать подвижную труппу с репертуаром для рабочих? Этот подвижной театр сделал бы многое. Тем же горнопромышленникам следует озаботиться и об устройстве библиотек-читален для рабочих», – рассуждает К. Урсуляк и заключает свою статью риторическим вопросом: «Многое можно сделать. Но будет ли все это сделано?»[2]

Итак, отмечая положительную сторону введения царским правительством антиалкогольных мер, подчеркивая снижение уровня алкоголизации общества, в особенности, простого народа, автор публикации обращает внимание на важную сторону жизни и быта народа, без которой не может быть в полной мере реализована ни одна антиалкогольная мера. Имеется в виду правильная организация досуга простого люда. К. Урсуляк предлагает организовывать в населенных пунктах театральные представления, а также устраивать библиотеки-читальни. Написанная около ста лет статья не теряет своей актуальности и по сей день. Инициативы К. Урсуляка фактически находят поддержку и в наше время, при организации современного трезвеннического движения. Так, уже в течение восьми лет при известном своими трезвенническими традициями петербургском храме во имя иконы Божией Матери «Неупиваемая Чаша» на заводе АТИ успешно действует и развивается православный драматический театр «Странник», в своих постановках, в своей обширной деятельности, естественно, не обходящий стороной и трезвенническую тематику. Безусловно, высказанный век назад предложения К. Урсуляка представляют и сегодня огромный практический интерес.

Подводя итоги, необходимо подчеркнуть, что журнал «Голос России», стоявший в фарватере правительственной политики, полностью

[1] Там же. С. 9.

[2] Там же.

поддерживал антиалкогольные меры, принятые царским правительством в начале Первой мировой войны. С другой стороны, как мы видим, неоднократно на страницах издания высказывались мысли о необходимости правильной организации трезвого досуга. В отличие от общин православных трезвенников, делавших упор на необходимость религиозного воспитания народа, публицисты «Голоса России», не сомневаясь, конечно, и в его необходимости, ставили также вопрос и о важности светских мероприятий (чтение светской литературы, спектакли, безалкогольные народные гуляния и пр.) в деле отрезвления народа.

НАРОД И ВЛАСТЬ ВО ВРЕМЯ ПЕРВОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ: ИЗ ИСТОРИИ НИЖЕГОРОДСКОГО ДВОРЦОВОГО ЛАЗАРЕТА

Галай Н.Н., краевед

Аннотация

В статье описывается история лазарета, действовавшего во дворце нижегородского губернатора во время Первой мировой войны. Показаны различные формы помощи нижегородской общественности раненым солдатам и офицерам.

Ключевые слова: Первая мировая война, Нижний Новгород, помощь раненым

Abstract

The article describes the history of the hospital, in force at the Palace of the governor of the Nizhny Novgorod during the First World War. Showing various forms of assistance to the public in Nizhny Novgorod wounded soldiers and officers.

Keywords: First World War, Nizhny Novgorod, wounded

Первое время после начала Первой мировой войны народ и власть находились в особом духовном и патриотическом единении. Общественность буквально с первых дней войны начала принимать различные меры по поддержке армии. Особо следует отметить активность женщин. Они на собственные средства приобретали ткани, шили из них белье для солдат; собирали и вязали для фронта теплые вещи; готовили и отправляли в действующую армию продуктовые посылки… Некоторые уезжали на фронт работать медсестрами и санитарками.

Вот как описывает Станислав Смирнов, координатор Центра изучения Первой мировой войны, ситуацию, сложившуюся в Нижнем Новгороде в первые дни начала военных действий: «Грозные события и царские манифесты вызвали мощный патриотический подъем в столице и на местах. В Нижнем в манифестации 2 августа приняли участие несколько тысяч человек. В кремлевском кафедральном соборе состоялся молебен “о ниспослании победы русского воинства над

врагом". "Собор был переполнен молящимися", – сообщал "Волгарь". После молебна архиепископ Нижегородский и Арзамасский Иоаким произнес речь. "Войны ложатся на народ тяжелым бременем, – сказал он. – Враг России – Германия забыла добро, сделанное ей в 1812 году при нашествии Наполеона". О поддержке государя и правительства заявили и другие религиозные конфессии. В еврейском молитвенном доме прошло молебствие о даровании победы. Церковные службы провели также нижегородские старообрядцы и католики».

С первых дней войны появились десятки, сотни, а потом – и тысячи раненых. Во многих городах России сразу же стали организовываться лазареты. Один из первых лазаретов был организован в Нижнем Новгороде. Через десять дней после начала войны, 29 июля 1914 г., от мукомольного товарищества Я.Е. Башкирова гофмейстеру двора Его Величества, нижегородскому губернатору Василию Михайловичу Борзенко было передано 10 000 рублей с просьбой «означенную сумму обратить на оказание помощи раненым и больным воинам нашей доблестной армии, защищавшей Царя и Родину против полчищ, напавших на неё Германии и Австрии»[1]. Ярмарочное купечество не осталось в стороне, и вслед за товариществом Я.Е. Башкирова пожертвовало 5000 рублей на содержание двух десятков кроватей. Речь шла об организации лазарета. Специального помещения для него ещё не было, и рассматривались различные варианты его размещения; одновременно началась подготовка к его будущему обустройству и успешной работе.

Вскоре начали поступать денежные средства от нижегородцев и различных организаций. В августе в Главном ярмарочном доме правление Нижегородского общества попечения о бедных провело лотерею-аллегри (*лотерея, в которой выигрыш разыгрывается сразу и является только вещевым*) и половина полученного сбора (5785 рублей) также была передана на организацию лазарета.

Поскольку свободных мест для него еще не было найдено, губернатором было принято решение обустроить лазарет на двух верхних этажах губернаторского дворца, где и было размещено 100 кроватей. Поступивших средств хватило с избытком и на обустройство лазарета, и на его содержание.

В этом благородном деле участвовали почти все жители Нижнего Новгорода, которые жертвовали не только деньги, но и различные вещи. Всего было собрано 26 615 рублей 25 копеек, причем деньги поступали как от богатых людей и организаций, так и от бедных. Например, было

[1] См.: Отчёт Нижегородского Дворцового Лазарета за 1914 и 1916 гг. Нижний Новгород, 1916.

собрано и передано на нужды лазарета «от собравшихся в ресторане Иванова – 39 р. 50 к.»; «выручено от спектакля в театре Фигнера 985 р. 48 к.»; получено «от неизвестных людей 1 р. 50 к.»[1]

Кроме этого, пожертвования поступали и различными вещами. Здесь следует отметить, что нижегородцы безвозмездно сдавали в лазарет кровати, постельное бельё и одежду, столовые приборы и умывальники, обувь и холст, ножницы и бритвы… А вот самовары, которые в семьях нижегородцев переходили от поколения к поколению и являлись своего рода семейной реликвией, передавались в лазарет временно, о чём и делалась специальная пометка в списке принятых лазаретом вещей. Свою лепту в общее дело внесла и Нижегородская губернская тюрьма, которая предоставляла «в распоряжение лазарета медицинские инструменты и принадлежности (временно)». Известный купец Матвей Емельянович Башкиров, сделавший первым взнос на создание лазарета, взял на себя обязанность поставлять «ежедневно с 30 сентября 1914 года … бесплатно в лазарет 2 пуда белого и 1 пуд черного хлеба». Не осталась в стороне и другая, не менее известная личность – издатель и торговец книгами Василий Иванович Бреев, который «во всё время существования лазарета доставлял бесплатно канцелярские принадлежности»[2].

Всё это и служило основными средствами для обустройства и работы лазарета.

Необходимо отметить, что в лазарете сразу же появились именные кровати, т. е. те, которые были взяты на содержание теми или иными лицами или организациями.

Денежные средства для этого были первоначально выделены ярмарочным купечеством. Его примеру последовали и другие. 20 кроватей «носили имя» В.М. Борзенко, т. е. эти «кровати» были на попечении нижегородского губернатора. Даже Нижегородское отделение Императорского общества правильной охоты (*было и такое!*) имело на своём попечительстве 2 именные кровати. Были и анонимные благодетели. Казалось, что в деле организации и обустройства лазарета был добровольно задействован весь наш город! Это был тот случай, когда народ, власть и церковь в своих порывах и действиях были единодушны.

Вместе с тем лазарету необходимы были специализированные кадры. Как всегда в трудные минуты жизни, В.М. Борзенко обратился к дамам Нижнего Новгорода с просьбой «принять на себя труд как по оборудованию, так и по заведованию дворцовым лазаретом». На его

[1] Там же. С. 2.

[2] Там же. С. 3.

призыв прежде всего откликнулась его супруга Софья Николаевна Борзенко, а также дамы разных слоёв населения, от княгини Серафимы Владимировны Чегодаевой-Татарской и баронесс Веры Александровны Бухгольц и Ольги Николаевны Дельвиг до нетитулованных дам. При этом они все работали в созданном ими Дамском комитете на равных. К работе по обустройству лазарета добровольно присоединились и монахини Крестовоздвиженского монастыря, которые «безвозмездно сшили большое количество белья и связали много носков» и перчаток. К этой работе монастырём привлекались и воспитанницы Мариинского детского приюта[1].

Одновременно с этими хлопотами в губернском доме полным ходом шли капитальные работы по перестройке этажей, отданных под лазарет, и их приспособлению для размещения раненых. Встал вопрос о необходимости устройства бани. Всё это несколько отодвигало сроки приёма первых раненых, но желание как-то облегчить участь воинов, пострадавших в боях за царя и Отечество, способствовало быстрому и эффективному решению разного рода проблем, возникающих в ходе подготовки лазарета к открытию.

16 сентября 1914 года Дамский комитет в очередной раз собрался для обсуждения организационных и хозяйственных вопросов «и в целях объединения деятельности членов и распределения занятий и контроля избрал из своей среды председательницу, 3-х товарищей председательницы и ревизионную комиссию. Председательницей комитета стала Софья Николаевна Борзенко, товарищами председательницы – Наталья Ивановна Мандрыка, баронесса Вера Александровна Бухгольц и Надежда Ивановна Ленивцева; заведование хозяйственной частью было возложено на Н.И. Ленивцеву и Римму Ивановну Томсон; наблюдение за сёстрами и исполнение обязанностей старшей сестры приняла на себя баронесса В.А. Бухгольц». «Заведование лечебной частью лазарета принял на себя врачебный инспектор д.с.с. (*действительный статский советник*) Николай Егорович Касьянов, д.с.с. Петр Николаевич Михалкин любезно изъявил готовность быть консультантом… кроме того, предложил свои услуги врач Фёдор Фёдорович Томсон. Врачи эти несли труд безвозмездно». Временное заведывание лазаретом было поручено женщине – врачу Анне Николаевне Поляковой. Вскоре штат лазарета, включая экономку, повариху, кашевара, судомоек, кухонного мужика и даже банщика, был укомплектован[2].

[1] Там же. С. 4.

[2] Там же. С. 5.

24 сентября 1914 года состоялось торжественное открытие лазарета, где к приёму раненых были полностью готовы 68 коек из 100. (В полном составе, на 100 коек, лазарет заработал 30 сентября.) Под полной готовностью коек подразумевалось, что они уже стали именными, т. е. носили имена лиц, изъявивших желание содержать их на всё время работы лазарета, внося ежемесячно по 25 рублей. Среди них известные нижегородцам фамилии – Борзенко, Башкиров, Бурмистрова, а также различные государственные и частные организации, предприятия, институты, банки, учащиеся и просто прихожане различных концессий.

Для отслужения молебна и освящения палат, предназначенных для лазарета, был приглашен преосвященный Иоаким, епископ Нижегородский и Арзамасский. Присутствующие выслушали сообщение о том, что «лазарет Всемилостивейше принят под покровительство Ее Императорского Величества Государыни Императрицы Александры Феодоровны»[1].

25 сентября губернатор В.М. Борзенко получил от императрицы тёплую телеграмму следующего содержания: «Сердечно радуюсь открытию Нижегородского дворцового лазарета. От души благодарю вас, жертвователей, устроительниц и всех, молившихся за нас, за молитвы и выраженные чувства; да благословит Господь труды всех работающих на помощь дорогим нашим раненым воинам. Александра»[2].

Необходимо пояснить, что при обустройстве солдатского лазарета Дамский комитет руководствовался санитарно-гигиеническими нормативами, принятыми в то время. Так, например, количество кроватей в палате размещалось исходя из нормы воздуха на одного больного. В данном случае она составляла от 2,25 до 4,7 кубической сажени на одну кровать. Исключение составляла «изоляционная палата», которая «была устроена на три кровати, имела 15 куб. саж. воздуха, или 5 куб. саж. на каждую кровать»[3]. В лазарете были обустроены операционная и перевязочная, а также комната для стерилизации перевязочного материала.

Спустя шесть дней с открытия лазарета поступила первая партия раненых нижних чинов. И здесь не может не вызывать восхищение система организации досуга раненых воинов, которые представляли собой разные слои населения России.

Председатель Филаретовского кружка христианской помощи бедным детям Нижнего Новгорода священник Александр Троицкий организовал еженедельные беседы и чтения на исторические

[1] Там же.
[2] Там же. С. 6.
[3] Там же. С. 15.

и духовно-нравственные темы. Надо отметить, что эти беседы «сопровождались иллюстрацией картин волшебного фонаря» – технической новинкой того времени.

Три раза в неделю устраивались для раненых кинематографические сеансы владельцами электротеатров: «Художественный» (Беккером), «Бразильский» (Сметанкиным), «Палас» (правлением Общественного собрания), предложившими свои услуги бесплатно. Учитывая, что среди раненых солдат были крестьяне, Дамский комитет пригласил агронома А.А. Беляева, который прочитал несколько лекций по агрономии и землеустройству. Для поднятия духа раненых неоднократно приглашался хор воспитанниц Филаретовского дома милосердия, Мариинского женского детского приюта, а также семинаристов, исполняющих светские песни. В концертах принимали участие оркестр балалаечников Нижегородского речного училища и струнный оркестр гимназистов. Устраивал концерт преподаватель городской музыкальной школы г. Бархударьян. В канун нового, 1915 года в лазарете была устроена ёлка, в украшении которой, в том числе изготовлении игрушек, принимали участие и сами раненые. На эту ёлку пришли даже те воины, которые уже были выписаны из лазарета и находились на «домашнем долечивании». «Всем раненым и солдатам-гостям были розданы подарки и конфекты, присланные в большом количестве управляющим заводом “Рамон”». «В начале января 1915 года для развлечения раненых был устроен сёстрами лазарета любительский спектакль, декорации для которого любезно прислал антрепренёр местного театра А.А. Сумароков»[1].

В распоряжении солдат, находившихся на излечении в лазарете, были и средства массовой информации – газеты «Волгарь» и «Нижегородский листок». Члены Дамского комитета приносили в свои дежурства для них различные книги, в основном исторического и нравственного содержания; настольные игры – лото, шахматы, шашки, домино.

Как видим, в лечении раненых кроме официальных органов в той или иной степени принимали бескорыстное участие многие нижегородцы. Так, член Дамского комитета баронесса Вера Александровна Бухгольц, взявшая на себя надзор за сестрами, следила за прогулками раненых и общим порядком в палатах. Она также собственноручно делала раненым перевязки, массаж и электропроцедуры, которые в то время ещё только начинали использоваться и были новым словом в медицине.

[1] Там же. С. 7.

Во всех этих мероприятиях реальную помощь и поддержку оказывали духовники. Так в дворцовой церкви для раненых в предпраздничные и праздничные дни совершались богослужения. Особо широко отмечались дни Святой Пасхи, когда все раненые получали подарки, открытки и поздравления от августейшего семейства. При этом им вручались почтовые карточки с изображением членов царской семьи и пожеланиями скорейшего выздоравливания. В ответ на такое внимание со стороны августейшего семейства по просьбе раненых губернатором В.М. Борзенко было отправлено секретарю Его Императорского Величества благодарственное письмо, в котором сообщалось следующее: «…с благоговением и горячей преданностью были приняты ранеными и больными воинами вещественные знаки внимания своей обожаемой Царицы и они просили меня… повергнуть к стопам Ея Императорского Величества их верноподданнические чувства беспредельной любви и преданности, их готовность тотчас по выздоровлении вновь пролить кровь за Царя. Царицу, Наследника и Родину, а, если потребуется, то и отдать за них свою жизнь, дабы этим отблагодарить Ея Императорское Величество за те заботы и милости, которыми благоугодно было Ея Величеству излить на своих верных слуг»[1].

Софья Николаевна Борзенко в праздник Святой Пасхи от имени Дамского комитета раздавала раненым подарки и «по красному яичку с рублём». В столовой лазарета для них в этот день накрывали праздничный стол, где подавались «куличи, пасхи, ветчина, телятина, яйца и чай».

За 16 месяцев существования дворцового лазарета (согласно данным отчета общее время существования лазарета составляло неполных 17 месяцев) для низших воинских чинов и для офицеров пожертвования поступали постоянно и составили, согласно отчету, 68 034 рубля 90 копеек, из которых на лечение, содержание и нужды раненых было израсходовано 62 094 рубля 27 копеек. (На 1 января 1916 года остаток составлял 5940 рублей 63 копейки.)

За 10 месяцев существования солдатского дворцового лазарета было принято около 500 человек, из которых 14 человек были больны разными болезнями (в основном ревматики и с катаром желудка), 10 – контуженных и 2 – обмороженных. Остальные поступали с теми или иными ранениями. Среди ранений наиболее многочисленными были ранения плеча (45 чел.), левой ручной кисти (52 чел.), пальцев рук (84 чел.), спины (48 чел.); с множественными ранениями было за всё время 12 человек. Впоследствии, когда среди вновь прибывших раненых оказались больные с заразными болезнями, было принято решение

[1] Там же. С. 9.

больных больше не принимать, а по возможности переправлять их домой под наблюдение местных докторов.

В лазарете за период его существования в статусе солдатского было проведено порядка 60 операций, в том числе две ампутации бедра и одна ампутация стопы. Интересно, что в этих случаях больным были выписаны специальные протезы за счёт дворцового лазарета.

Чтобы обезопасить больных от возможного заражения оспой, которая начала распространяться в действующей армии, всем находящимся на излечении в лазарете были сделаны прививки от этой опасной болезни.

На этом забота нижегородцев о защитниках Отечества не заканчивалась: при выписке из лазарета они снабжались, соответственно времени года, бельём, верхней одеждой и обувью за счёт дворцового лазарета.

В свою очередь, подавляющее большинство раненых, выходивших из стен дворцового лазарета в действующую армию, домой или в команду выздоравливающих (в основном на домашнее лечение), не теряли с ним связь и писали теплые письма, слали поздравительные открытки, делились событиями своей жизни.

Однако война есть война, и, кроме нижних воинских чинов в город стали поступать раненые офицеры. Это побудило в начале июня 1915 года начальника Нижегородского эвакуационного пункта обратиться в Дамский комитет дворцового лазарета с просьбой преобразовать лазарет в офицерский. При этом уточнялось, что в Нижнем Новгороде к этому времени ещё не были организованы офицерские лазареты, а действующий дворцовый отвечал всем требованиям, предъявляемым к лазаретам такого ранга.

Ввиду этого всех раненых нижних чинов, находившихся на излечении в дворцовом лазарете, было решено перевести в другие лазареты, уже работающие в городе. Таким образом, солдатский дворцовый лазарет просуществовал с сентября 1914 года по июнь 1915 года.

Для приёма раненых офицерского состава требовалась некоторая перепланировка палат. И опять Дамский комитет горячо взялся за работу по обустройству лазарета. Для офицеров создавались более комфортабельные условия, а поэтому требовались дополнительные комнаты для читальни, приёма посетителей, курения, общей гостиной и специальных раздевалок. Возникла необходимость в замене простой кухонной, обеденной и чайной посуды на более дорогую, а столовых приборов – на мельхиоровые. Кроме того, пришлось перебирать матрасы, приобрести новое постельное бельё, одеяла, поменять часть подушек. Были закуплены также и новые халаты.

Руководство всем этим добровольно взяла на себя Римма Ивановна Томсон, которая уже имела опыт подобной работы при организации и обустройстве солдатского лазарета. Её умелое управление способствовало не только наличию образцового порядка в лазарете, но и сокращению общей суммы содержания раненых в 1915 году с 1 рубля 56 копеек до 1 рубля 15 копеек в сутки. И это несмотря на значительный рост цен на продукты питания.

Все затеянные Дамским комитетом перемены, в свою очередь, вели к сокращению числа палат и коек в них.

Ремонт и полная дезинфекция всех помещений лазарета были начаты 8 июня, сразу же после распределения низших воинских чинов по другим лазаретам города. Спустя 11 дней, 19 июня 1915 года, в лазарет уже поступила первая партия раненых и больных офицеров, всего 24 человека.

Следует отметить, что сам регламент работы лазарета не претерпел никаких изменений, но за счёт того, что количество коек сократилось почти в два раза, сократился и штат служащих в лазарете, а средства на содержание самих раненых увеличились в два раза, до 50 рублей в месяц на одного офицера. Так, питание офицерского состава раненых включало в себя утренний чай или кофе с различными закусками, обед из трёх блюд, в 5 часов дня чай с домашним печеньем, которое выпекали дамы комитета, и ужин, состоящий из одного мясного блюда и чая.

В лазарете продолжилась традиция устраивать для раненых офицеров различные концерты и спектакли, а также отмечать церковные и главные светские праздники и, конечно же, ставить ёлку. Кроме того, выздоравливающим господам офицерам председательницей Дамского комитета предоставлялись губернаторские ложи в театре и цирке. По-прежнему раненым три раза в неделю устраивали сеансы электротеатров (показывали кинофильмы). Поставщиками кинолент для работающих в Нижнем Новгороде кинематографов были начинающие, но уже известные в своём кругу частные кинофирмы «Киноленто», «Дранков», «Транс-Атлантик», «Алианс», «Бр. Патэ», «Фильмотека», «Русско-Кинематографическое т-во» и другие. Следует отметить, что прокат картин тогда стоил вполне прилично. Так, например, товариществом кинематографа «Палас Театр» за прокат картин только за год фирме «Бр. Патэ» было заплачено 12 538 рублей 25 копеек, притом что жалованье всем служащим за тот же период составило 5463 рубля 96 копеек[1].

[1] Отчёт товарищества кинематографа «Палас Театр» с 16 ноября 1914 года по 16 ноября 1915 года.

Как и раньше, когда лазарет принимал на излечение низшие чины, все кровати были именными, т. е. их содержание оплачивалось конкретными лицами и организациями.

Так, на 1 января 1916 года в офицерском лазарете насчитывалось 54 именные кровати. Среди них кроме прежних появились и новые имена: население 1-го Земского участка Горбатовского уезда, Починковское общество трудовой помощи, чины полиции Лукояновского и Балахнинского уездов, население 3-го Земского участка Васильского уезда, прихожане Евангелическо-Лютеранской церкви.

С первых дней существования дворцового лазарета в организации его работы представительство Нижегородской и Арзамасской епархии. Ещё в январе 1915 года, когда там находились на излечении низшие воинские чины, на второй день Рождества лазарет посетил Иоаким, епископ Нижегородский и Арзамасский. Он не только внимательно осмотрел лазарет, ознакомился с условиями содержания раненых, но и взял себе за правило регулярно проводить беседы с ними. Преосвященный также давал напутствия тем, кто отправлялся в действующую армию, и тем, кто возвращался к мирным занятиям на своей малой родине. Эти беседы продолжались и тогда, когда лазарет стал офицерским.

Дамский комитет видел основную свою задачу, как и прежде, в материальном обеспечении и создании надлежащих условий ухода за ранеными, разумном развлечении выздоравливающих. Однако только этим деятельность комитета не ограничивалась. Дамы комитета после проведения соответствующей работы по сбору целенаправленных благотворительных средств приобретали и отправляли в действующую армию теплые вещи, сделанные руками нижегородских женщин, папиросы, шоколад и другое. Когда же в Нижнем Новгороде формировался «летучий отряд местного отделения Красного Креста», заведующему отрядом Н.М. Ленивцеву было передано для раздачи санитарам его отряда 60 кальсон, 120 рубах, 30 пар сапог и 30 валенок»[1]. Неслучайно в годовщину открытия лазарета на имя губернатора В.М. Борзенко была получена телеграмма от «Ея Императорского Величества государыни императрицы Александры Феодоровны» в следующих словах: «Душевно благодарю вас, Дамский комитет дворцового лазарета, жертвователей и раненых офицеров за молитвенные пожелания и высказанные добрые чувства. Благодарю всех за отличную усердную годовую работу, молю Бога помочь и впредь благому делу. Александра”». Здесь следует пояснить, что нижегородский губернатор перед этим

[1] Отчёт Нижегородского Дворцового Лазарета за 1914 и 1916 гг., Нижний Новгород, 1916. С. 14

послал верноподданническую телеграмму императрице, и приведенная выше телеграмма послужила, скорее всего, ответом на обращение нижегородского губернатора.

Офицеры в госпиталь поступали в основном «простыми» ранениями (83 человека), ранениями с осложненными переломами (12 человек) и контузией (41 человек). Из 206 офицеров, находящихся на излечении в лазарете с июня по декабрь 1915 года, 70 человек поступило туда с различными болезнями, среди которых превалировали: неврастения (13 человек), туберкулёз (4 человека), бронхит (5 человек), катар верхних дыхательных путей (6 человек), аппендицит и колит (5 человек), малокровие (5 человек). Болезни сердца были обнаружены всего у 2 офицеров.

Остальные 136 офицеров имели ранения, большинство которых приходилось на такие части тела, как спина (10 человек), голень (17 человек), бедра (16 человек), и значительно меньше – пальцы рук. Офицеров с более сложными ранениями и заболеваниями отправляли в специальные лечебные заведения Москвы.

Для выздоравливающих офицеров была предусмотрена и оздоровительно-восстанавливающая поездка «вниз по Волге до Астрахани на плавучем санатории – меркурьевском пароходе “Великая княгиня Ксения”». Пароход этот был зафрактован «Петроградским областным комитетом Союза городов в целях скорейшего поправления здоровья раненых и больных воинов. В эту оздоровительную поездку включались также выздоравливающие офицеры из лазаретов Петрограда и Москвы, которые канун отплытия проводили в дворцовом лазарете, пользуясь всеми его благами[1].

Для реабилитации некоторых офицеров, как это тогда было принято, за счёт жертвователей отправляли долечиваться на кавказские минеральные воды (14 человек) – в Пятигорск, Железноводск, Кисловодск.

Офицерский дворцовый лазарет в общей сложности работал неполные 7 месяцев, с июня 1915 года по декабрь 1916 года. За все время существования дворцового лазарета, сначала для солдат, потом для офицеров, в организации его работы активно участвовало все нижегородское сообщество, объединяя благородных дам и простолюдинок, высоких должностных лиц, титулованных граждан, купцов, полицейских, прихожан и просто население во имя самого важного для гражданина долга – поддержать свое Отечество, многострадальное и любимое!

[1] Там же. С. 10.

ЗАГРАНИЧНАЯ ПОЕЗДКА П.Н. МИЛЮКОВА (ИЮЛЬ – СЕНТЯБРЬ 1916 ГОДА)[1]

Селезнев Ф.А., д.и.н., профессор, заведующий Центром краеведческих исследований ИМОМИ ННГУ им. Н.И. Лобачевского

Аннотация

В статье описывается поездка П.Н. Милюкова в Норвегию, Англию, Францию и Швейцарию в июле – сентябре 1916 года. Автор ставит вопрос о целях этой поездки. Делается вывод о том, что первоначально сбор сведений о попытках российского министра иностранных Б.В. Штюрмера начать сепаратные переговоры с немцами не входил в планы Милюкова. Но противники Штюрмера снабдили Милюкова компрометирующими материалами на российского министра иностранных дел.

Ключевые слова: П.Н. Милюков, Б.В. Штюрмер, Первая мировая война, сепаратный мир между Россией и Германией, А.П. Извольский

Abstract

The article describes a trip P.N. Miliukov in Norway, England, France and Switzerland in July – September 1916. The author raises the question about the purpose of this trip. The conclusion is that the initial gathering of information about the attempts of the Russian Minister of Foreign B.V. Sturmer start separate negotiations with the Germans did not enter into the plans of Milyukov. But opponents Sturmer supplied Milyukov compromising material on the Russian foreign minister.

Keywords: P.N. Miliukov, B.V. Sturmer, World War I, a separate peace between Germany and Russia, A.P. Isvolsky

В воспоминаниях и трудах историков неоднократно указывалось на тот оглушительный общественный резонанс, который имела речь П.Н. Милюкова в Государственной думе 1 ноября 1916 года. Тогда лидер кадетов с парламентской трибуны фактически обвинил председателя Совета министров Б.В. Штюрмера в стремлении к заключению сепаратного мира с Германией. Материалы для этого сенсационного выступления были собраны Милюковым во время заграничного путешествия (июль–сентябрь 1916 г.). Однако обстоятельства этой поездки всё ещё недостаточно исследованы.

Первым указанный вопрос затронул А.Г. Слонимский. Именно он связал речь П.Н. Милюкова 1 ноября 1916 г. с посещением лидером кадетов летом – осенью стран Западной Европы[2]. Следует, однако, отметить, что этот автор не задавался целью анализировать ход заграничной поездки П.Н. Милюкова. Впервые её вехи очертила И.В. Алексеева, посвятившая «секретной миссии» этого политика отдельный параграф

[1] Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках проекта проведения научных исследований «Российские контрэлиты и вопрос о сепаратном мире с Германией (1914–1918)», проект № 14-01-00032.

[2] *Слонимский А.Г.* Катастрофа русского либерализма. Прогрессивный блок накануне и во время Февральской революции 1917 года. Душанбе, 1975. С. 20.

своей монографии. Заслугой Алексеевой является то, что она впервые ввела в научный оборот сведения из дневника, который П.Н. Милюков вел во время путешествия в Англию, Францию и Швейцарию[1].

По мнению этой исследовательницы, отставка в июле 1916 г. твердого антантофила С.Д. Сазонова и появление на посту министра иностранных дел Б.В. Штюрмера, не имевшего такой репутации, привели руководство Антанты к убеждению «в необходимости дальнейшего упрочения связей с лидерами русской буржуазной оппозиции». Со своей стороны российские оппозиционеры с первых месяцев 1916 г. (т. е. ещё со времени назначения Штюрмера премьер-министром) делали основной упор на дискредитацию правительства преимущественно в области внешней политики. Одним из наиболее ярких примеров активной кампании оппозиции против Штюрмера, как раз и явились, по мнению Алексеевой, события, связанные с пребыванием Милюкова на Западе в августе – сентябре 1916 года. Официальная цель поездки Милюкова (чтение лекций в Кембридже), с точки зрения И.В. Алексеевой, являлась лишь прикрытием для его «секретной миссии». Руководитель Прогрессивного блока воспользовался приглашением прочесть лекции в Кембриджском университете, устроенным английским историком и литератором Бернардом Пэрсом, для «сбора в Англии, Франции и нейтральных странах порочащей сепаратные колебания правительства Николая II информации в целях полной дискредитации внешнеполитической линии последнего»[2].

Однако остаётся непонятным, зачем лидеру кадетов потребовалось публично дискредитировать внешнеполитическую линию «правительства Николая II». Ведь официально оно было твердо ориентировано на союз с Антантой и решительно отвергало возможность сепаратного мира.

Своё объяснение мотивов, двигавших Милюковым, предложил Ф.А. Гайда. По его мнению «клеветническая речь» лидера кадетов, произнесенная им 1 ноября, «открыла новую предвыборную кампанию»[3]. Для успеха в ней кадетам нужно было, как можно ярче, продемонстрировать свою враждебность власти, не порывая, при этом с существовавшей политической системой. В ситуации, «когда оппозиция должна была выбирать между необходимостью сохранить легальные методы борьбы и желанием не потерять политическую инициативу» её ос-

---

1 ГАРФ. Ф. 579. Оп. 1. Д. 3546.

2 *Алексеева И.В.* Агония сердечного согласия. Царизм, буржуазия и их союзники по Антанте. Л. 1990. С. 220.

3 *Гайда Ф.А.* Либеральная оппозиция на путях к власти (1914 – весна 1917 г.). М., 2003. С. 232.

новным оружием становились «сознательная дискредитация и клевета». В этой связи основной целью поездки П.Н. Милюкова за границу в июле–сентябре 1916 года стал «сбор слухов» о попытках русского правительства пойти на сепаратный мир с Германией. Необходимая информация черпалась руководителем кадетской фракции из европейских газет и встреч с русской эмиграцией в Швейцарии[1].

Но ведь европейские газеты были доступны и в Петрограде. Что касается русских эмигрантов в Швейцарии, то в чём была необходимость получения слухов именно от них? Ведь немало эмигрантов из Российской империи проживало также в Англии и Франции. А с ними Милюков с этой целью не встречался. Да и вообще, неужели, чтобы получить материал для своих «клеветнических» утверждений, лидеру думской фракции было необходимо специально ехать в Швейцарию и, уподобившись детективу-любителю, проводить там собственное расследование? И в этом ли состояла суть его «секретной миссии», если таковая действительно имела место? Для ответа на эти вопросы следует проанализировать предысторию, ход и результаты поездки П.Н. Милюкова, начавшейся 18 июля 1916 года[2].

В своих воспоминаниях он написал, что приглашение посетить с лекциями Англию и, на обратном пути, Норвегию, принял во время весенней поездки того же года в Западную Европу в составе делегации Государственной думы. Больше всего его якобы привлекла возможность провести промежуток времени между выступлениями в Кембридже и Христиании в Швейцарии, «чтобы собрать из недоступных в России источников данные о таинственных сношениях германцев с русскими сферами по поводу заключению сепаратного мира»[3].

В качестве примера этих «таинственных сношений» Милюков назвал подробно описанную в историографии встречу А.Д. Протопопова с немецким предпринимателем Варбургом. (Она состоялась в Стокгольме в июне 1916 года[4].) Только-только покинув российские пределы, кадетский лидер будто бы сразу же стал расспрашивать о ней русского посла в Швеции Неклюдова[5]. Однако, похоже, в данном случае маститого политика подвела память, ибо дальше он повествует

---

1 Там же. С. 230.

2 Все даты даются по старому стилю.

3 *Милюков П.Н.* Воспоминания (1859–1917). М., 1990. Т.2. С. 229–230.

4 См. один из новейших примеров анализа этого события: Новикова И.Н. «Между молотом и наковальней»: Швеция в германо-российском противостоянии на Балтике в годы Первой мировой войны. СПб., 2006. С. 284–288.

5 *Милюков П.Н.* Указ. соч. С. 229–230.

о своей встрече с норвежским королем Гаконом. Между тем она, как точно известно, состоялась 7 (20) сентября 1916 г.[1], то есть на обратном пути Милюкова в Россию. Поэтому можно с уверенностью полагать, что и упомянутый разговор с Неклюдовым имел место в сентябре, очевидно в связи с сенсационным назначением Протопопова на пост управляющего МВД, а не в июле, когда тот ещё не имел никакого отношения к «сферам» (так оппозиционные политики иносказательно называли царскую чету и её ближайшее окружение).

Содержание этой беседы с Неклюдовым Милюков изложил в своих показаниях Чрезвычайной следственной комиссии (далее – ЧСК) Временного правительства, указав, что по её итогам у него сложилось мнение о том, что встреча Протопопова и Варбурга носила «политически не важный», «случайный» характер. Тем самым у Милюкова укрепилось впечатление о ней, как о «случайном эпизоде», возникшее после личной объяснений с самим А.Д. Протопоповым в июле 1916 года[2]. Поэтому трудно представить, что из-за контакта Протопопова с Варбургом лидер кадетов в июле 1916 г. специально запланировал посещение Швейцарии.

Гораздо больше, чем Протопопов, Милюкова, в контексте проблемы сепаратного мира, должен был интересовать Б.В. Штюрмер. Его назначение министром иностранных дел кадеты восприняли с большим беспокойством. Они опасались, не изменится ли проводившийся Сазоновым курс на войну до победы, в тесном единении с союзниками[3]. Газета «Речь», которую редактировал Милюков, настаивала на том, что новый министр должен дать на сей счет четкие и недвусмысленные разъяснения, коль скоро его имя само по себе «ничего не символизирует и не гарантирует»[4].

Недовольны уходом Сазонова были и его единомышленники по кабинету министров (ещё оставшиеся на своих постах сторонники соглашения с думским Прогрессивным блоком). Среди них в первую очередь следует назвать П.Л. Барка.19 июля он, возвращаясь из Лондона после конференции министров финансов Антанты, встретился

---

1 *Алексеева И.В.* Указ. соч. С. 223.

2 Падение царского режима: Стенографические отчеты допросов и показаний, данных в 1917 г. в Чрезвычайной Следственной Комиссии Временного правительства. М. Л., 1926. Т. VI. С. 338, 339.

3 Подробный анализ реакции прессы и политических кругов на назначение Б.В. Штюрмера министром иностранных дел см.: *Васюков В.С.* Внешняя политика России накануне Февральской революции. 1916 – февраль 1917 г. М., 1989. С. 183–231.

4 Речь. 1916. 17 июля.

в Бергене (Норвегия) с П.Н. Милюковым и рассказал о крайне тяжелом впечатлении, произведенном на него уходом С.Д. Сазонова[1].

Мы вслед за И.В. Алексеевой, не можем не удивиться «поражающей воображение откровенности» министра финансов в беседе с лидером оппозиции[2]. Естественно, знакомя своего собеседника со своими переживаниями по поводу отставки Сазонова, Барк не мог не понимать, что эти сведения могут быть использованы руководителем Прогрессивного блока в борьбе против главы правительства. Скорее всего, это и было целью министра финансов, решившего руками оппозиции нанести удар по Б.В. Штюрмеру.

Из Бергена, Милюков, пренебрегая плохой погодой, спешно отправился в Англию для участия в мероприятиях в Кембридже. Он так торопился, что после опасного морского путешествия направился в Кембридж прямо из порта Ньюкасл, минуя Лондон.

20 июля 1916 г. в Кембриджском университете открылась традиционная неформальная летняя сессия с доступными для всех желающих лекциями. Они были сгруппированы в три блока, один из которых был целиком посвящен Российской империи, отчего летний съезд «народного университета» 1916 г. получил название «русского сезона». Мероприятие поддержали британские власти самого высокого уровня. Его открыл министр по делам блокады Роберт Сесил. «Русский сезон» должен был сделать союз Лондона и Петербурга более популярным в глазах британского общества, в своей немалой части критически настроенного к связям с деспотическим царским режимом. Выступления русских общественных деятелей и ученых должны были показать англичанам «другую Россию» – демократическую, не связанную с официальной бюрократией и в то же время приверженную войне до победного конца в союзе с Антантой.

Соответственно подбирались и участники мероприятия. Для этого были задействованы наиболее квалифицированные британские специалисты по России. Приглашение Милюкова организовал английский историк и литератор Бернард Пэрс военный корреспондент The Daily Telegraph в России. По данным И.В. Алексеевой он «зачастую» выступал посредником между представителями российской либеральной оппозиции и английским правительством. Сопровождал П.Н. Милюкова и ехавших вместе с ним П.Б. Струве и историка А.С. Лаппо-Данилевского британский журналист Гарольд Вильямс, муж члена ЦК партии кадетов А.В. Тырковой – основное связующее звено «между

[1] ГАРФ. Ф.579. Оп. 1. Д. 3546. Л. 27–28.

[2] *Алексеева И.В.* Указ. соч. С. 221.

британским посольством в Петрограде и лидерами оппозиционно настроенных буржуазных кругов столицы»[1].

Лекции не носили академического характера. Они были посвящены общественно значимым темам. Милюков, например, рассказывал о системе российских представительных учреждений, а потом (во втором выступлении) о балканских проблемах. П.Б. Струве осветил историю и перспективы развития российской экономики. Академик А.С. Лаппо-Данилевский показал слушателям основные этапы становления русской научной мысли. Такую же направленность имели лекции постоянно проживавших в Англии российских подданных. Историк П.Г. Виноградов говорил об отношениях правительства, интеллигенции и народа, социалист-оборонец А.Ф. Аладьин – о рабочем движении в России, председатель Польского национального комитета Роман Дмовский – о судьбах Польши. Кульминацией мероприятия стало состоявшееся 29 июля торжественное присуждение Милюкову, Струве, Лаппо-Данилевскому и Дмовскому степени почетных докторов права Кембриджского университета[2]. Новоиспеченных докторов облачили в мантии красного бархата и такие же береты и провели торжественной процессией по улицам города. Далее чествование продолжилось на пышном банкете[3].

Судя по его воспоминаниям, Милюков был полностью поглощен участием в насыщенной программе «русского сезона» и не вёл никакого поиска информации о русско-германских контактах. Не задавал вопросов об этом он и русским дипломатам, когда 24 июля вырвался из Кембриджа в Лондон, чтобы посетить посольство своей страны. Те сами обрушили на него сетования по поводу перемен в МИДе. В посольстве все «удручены отставкой Сазонова», – записал лидер кадетов в своем дневнике после встречи с российским послом А.К. Бенкендорфом[4]. Более того, Бенкендорф поделился с Милюковым конфиденциальной информацией о предстоящем назначении товарищем министра иностранных дел посланника в Португалии П.С. Боткина, имевшего репутацию германофила.

В 1906–1910 гг. Боткин последовательно выступал за соглашение с Германией, считая, что Россия должна стать посредницей

---

[1] *Алексеева И.В.* Последнее десятилетие Российской Империи: Дума, царизм и союзники России по Антанте. 1907–1917 годы. М. СПб., 2009. С. 338–339.

[2] *Басаргина Е.Ю.* «Русский сезон» в Кембридже в 1916 г. // Вопросы истории естествознания и техники. 2014. № 2. С. 54–63.

[3] *Милюков П.Н.* Указ. соч. С. 231.

[4] ГАРФ. Ф.579. Оп.1. Д.3546. Л.25.

в примирении Парижа и Берлина. Одновременно этот дипломат ратовал против сближения с Великобританией[1]. Его взгляды не соответствовали точке зрения большинства сотрудников МИДа. Но он никогда не боялся идти против течения, энергично отстаивая своё понимание интересов России. Ещё в 1893 г., будучи всего лишь секретарем русской миссии в США, П.С. Боткин, по собственной инициативе, опубликовал в популярном журнале «Century illustrated monthly magazine» (Нью-Йорк) опровержение книги «Сибирь и ссылка» американского публициста Кеннана, содержавшей нападки на российскую систему наказаний[2].

Это была первая статья русского официального лица в американской прессе. Она получила огромный резонанс. Однако у Боткина среди чиновников МИДа создалась репутация выскочки, метящего в министры. Выходец из московской семьи купеческого происхождения, окончивший Петербургский университет, П.С. Боткин был чужаком для преобладавших на высших постах в министерстве дворян – выпускников Александровского лицея. Неприязнь к Боткину особенно возросла после начатой им критики кадровой политики в МИДе и предложений кардинально реформировать ведомство. «Боткин имеет здесь славу очень большого карьериста и интригана», сообщал из Петербурга германский посол Пурталес[3].

Разумеется, для А.К. Бенкендорфа, принадлежавшего к сливкам МИДа, назначение его бывшего строптивого подчиненного (в 1906–1907 гг. Боткин работал в Лондоне) на один из важнейших постов в ведомстве представлялось крайне нежелательным. (Боткину предстояло заменить В.А. Арцимовича, который занимался личным составом министерства[4].) Тем более, поскольку Б.В. Штюрмер не имел опыта дипломатической работы и был загружен делами как премьер, а другой товарищ министра, А.А. Нератов, не отличался силой характера, именно Боткин с его энергией и собственным взглядом на внешнеполитические интересы России мог стать фактическим руководителем министерства. В этих обстоятельствах приезд Милюкова, известного депутата и редактора газеты, обладавшего обширными связями в России и заграницей, пришёлся Бенкендорфу как нельзя кстати. Поделив-

---

1 *Бестужев И.В.* Борьба в России по вопросам внешней политики. 1906–1910. М., 1961. С. 46, 137, 301.

2 *Боткин П.С.* Картинки дипломатической жизни. Париж, 1930. С. 170–176.

3 *Алексеева И.В.* Последнее десятилетие Российской империи: Дума, царизм и союзники России по Антанте. 1907–1917 годы. С. 449.

4 *Лопухин В.Б.* Записки бывшего директора департамента Министерства иностранных дел / отв. ред. С.В. Куликов. СПб., 2008. С. 270.

шись с ним сенсационной информацией о планировавшемся возвышении Боткина и выставив того в качестве германофила, посол мог рассчитывать на то, что шумиха вокруг этого поднимется и в печати, и в Государственной думе. Таким образом, мог быть нанесен удар не только по Боткину, но и по Штюрмеру, назначение которого старожилы МИДа восприняли очень недоброжелательно.

Нельзя исключить, что через Милюкова информация о предстоящем возвышении Боткина попала и к британцам. (Это также могло быть одной из целей англофила и германофоба Бенкендорфа[1].) Лидер кадетов наверняка поделился впечатлениями о своей беседе с послом, по крайней мере, с двумя из своих спутников по путешествию – П.Б. Струве и Гарольдом Вильямсом. И тот и другой могли передать эти сведения представителям британских правительственных кругов.

Струве с 1915 г. возглавлял российский Комитет по ограничению снабжения и торговли неприятеля[2]. Указанная структура была связана с английским министерством по делам блокады. С его главой, Робертом Сесилем, Струве как раз в это время проводил консультации[3]. Что касается Вильямса, то тот в годы Первой мировой войны служил важным источником информации для британского посольства в Петрограде[4].

Англичан чрезвычайно обеспокоило известие о предстоящем назначении П.С. Боткина. Мало того что он имел репутацию германофила, он ещё являлся лицом близким к царской семье. Его брат Евгений был лейб-медиком, домашним врачом семьи Николая II. Сам П.С. Боткин долгое время состоял в переписке с начальником военно-походной канцелярии императора В.Н. Орловым, излагая в своих посланиях взгляды на внешнюю политику России. Орлов перепечатывал текст этих писем на машинке и отдавал на просмотр царю[5]. Этот факт ясно свидетельствует об особом интересе императора к взглядам Боткина.

Англичан не могло не тревожить и то, что двоюродный брат кандидата в товарищи министра – Сергей Дмитриевич Боткин – возглавлял в МИДе временный Особый отдел, занимавшийся делами российских

---

[1] Подробнее о нём см.: *Сорока М.Е.* Последний императорский посол в Лондоне граф А.К. Бенкендорф (1903–1916 годы) // Новая и новейшая история. 2010. № 1. С. 179–191.

[2] *Витенберг Б.М.* П.Б. Струве и Комитет по ограничению снабжения и торговли неприятеля (1915–1917 гг.) // Санкт-Петербургское научное общество историков и архивистов: Ежегодник [1997]. СПб., 1997. С. 217–228.

[3] *Пайпс Р.* Струве: правый либерал, 1905–1944. Том 2. М., 2001. С. 292.

[4] *Алексеева И.В.* Агония сердечного согласия. Царизм, буржуазия и их союзники по Антанте. С. 61.

[5] *Бестужев И.В.* Указ. соч. С. 137.

военнопленных. Указанная должность позволяла осуществлять контакты с германской стороной. Таким образом, если при Сазонове выход немецких дипломатов на высшее руководство России по линии МИДа был невозможен (бывший министр обо всех германских предложениях сообщал сначала Бьюкенену и только потом царю), то теперь возникал канал связи, с помощью которого представители Берлина и Петербурга могли вести сепаратные переговоры.

Вопрос о П.С. Боткине обсуждался царем и главой кабинета во время приезда Б.В. Штюрмера в Ставку 1 августа 1916 года. Николай II «соизволил указать», что в Португалии уходящего на повышение дипломата может заменить посланник в Сиаме Плансон[1]. Во время следующего посещения Ставки, 21 августа, Штюрмер доложил о протесте английского посла против нового назначения Боткина. Бьюкенен заявил, что лично знакомый с кандидатом в товарищи министра «по одновременному их пребыванию на Западе», он не может не вспомнить о «неоднократно высказывавшихся Боткиным симпатиях к Германии». Поэтому возможность его назначения «могла бы возбудить в Англии подозрение в изменении прежних сердечных отношений к тройственному союзу». Штюрмер ответил Бьюкенену, что о назначении Боткина «не было и речи»[2]. Хронология этих событий указывает на высокую степень вероятности того, что Бьюкенен узнал о предстоящем назначении Боткина в результате утечки информации, допущенной А.К. Бенкендорфом в беседе с Милюковым 24 июля 1916 года.

1 августа 1916 г. «русский сезон» в Кембридже завершился, и Милюков и Струве уехали во Францию. Там лидер кадетов первым делом встретился с русским послом А.П. Извольским. 3 (16) августа в записной книжке Милюкова появилась запись: «Свидание с Извольским, которому рассказываю историю отставки Сазонова»[3]. Отметим, что особой печали в связи с этим посол не выказал, ограничившись констатацией того, что считает отставку Сазонова результатом интриги противников дружбы России с Англией и Францией.

После посещения российского посольства Милюков ещё какое-то время побыл в Париже. Никаких действий по сбору данных о сношениях германцев с русскими «сферами» по поводу заключению сепаратного мира он не предпринимал. Его занимали совсем другие вопросы. Лидер кадетов встречался с польскими эмигрантами[4]. (Для партии

---

[1] Монархия перед крушением. 1914–1917. Бумаги Николая II и другие документы. М., Л., 1927. С. 142.

[2] Там же. С. 149–150.

[3] ГАРФ. Ф. 579. Оп. 1. Д. 3546. Л. 21.

[4] ГАРФ. Ф. 579. Оп. 1. Д. 3546. Л. 8–10.

Народной Свободы польский вопрос имел чрезвычайно большое значение[1].) Главное же внимание П.Н. Милюкова было сосредоточено на организации постоянного общения парламентариев союзных стран. Он считал это задачей первостепенной важности[2]. Для её выполнения российский депутат провел насыщенную встречу с председателем французской межпарламентской группы Франклин-Бульоном. Был обговорён план создания интернационального депутатского объединения, которое в перспективе могло превратиться в постоянный международный парламент[3].

В беседе с Милюковым Франклин-Бульон затронул и тему германофильства. Но только не в русском, а в английском кабинете. Главные упреки в этой связи французский парламентарий обрушил на британского министра финансов Маккенну[4].

Покончив с делами, Милюков в середине августа отправился приятно провести время на берегах Женевского озера. Особо подчеркнем: его целью не было разоблачение германофильских интриг. В своей знаменитой речи в Государственной думе 1 ноября 1916 г. лидер кадетов прямо сообщил, что поехал в Швейцарию «отдохнуть, а не заниматься политикой»[5].

Лидер кадетов остановился в Лозанне, где у него были «кое-какие связи с старой русской эмиграцией»[6]. Однако никаких имён эмигрантов ни в думской речи 1 ноября, ни в показаниях Чрезвычайной следственной комиссии Временного правительства, ни в мемуарах он не назвал. Но благодаря записной книжке политика точно известно, что он тесно общался с участником революции 1905–1907 гг. эсером Н.А. Рубакиным[7]. Тот жил в Кларане – небольшой деревеньке коммуны Монтре на северо-восточном берегу Женевского озера, снимая две квартиры в комфортабельном пятиэтажном доме «Ламбер». В одной из них размещалась его знаменитая библиотека, которую пользовались многие русские революционеры, жившие в Швейцарии, включая В.И. Лени-

---

1 См.: *Трунов К.Н.* Партия кадетов и польский вопрос (1905–1917) // Клио. 2014. № 12.

2 Русская парламентская делегация за границей // Красный архив. 1933. Т. 3 (58). С. 6.

3 ГАРФ. Ф. 579. Оп. 1. Д. 3546. Л. 16.

4 ГАРФ. Ф. 579. Оп. 1. Д. 3546. Л. 17.

5 Речь П.Н. Милюкова, произнесенная в заседании Государственной думы 1 ноября 1916 г. // Российские либералы: кадеты и октябристы / Сост. Д.Б. Павлов, В.В. Шелохаев. М., 1996. С. 182.

6 *Милюков П.Н.* Воспоминания. Т.2. С. 232.

7 ГАРФ. Ф.579. Оп.1. Д. 3546. Л. 3, 4.

на и А.В. Луначарского. Поэтому Рубакин был в курсе всех новостей и слухов, циркулировавших в эмигрантской среде. «На меня посыпался целый букет фактов – достоверных, сомнительных и неправдоподобных: рассортировать их было нелегко», – вспоминал Милюков[1].

Общим мнением эмигрантов было то, что «русское правительство через своих агентов ведет переговоры с Германией»[2]. Этот вывод делался на основании того, что приезжающие в Швейцарию «чиновники департамента полиции оказываются постоянными посетителями салонов русских дам, известных своим германофильством»[3]. Речь шла о Елене Константиновне Нарышкиной (урожденной Толь, по отцу русской немке) и Марии Павловне Кнорринг (супруге русского немца и дочери бывшего посла в Берлине П.А. Шувалова, известного своим стремлением сблизить Россию и Германию).

Правда салон в Монтре постоянно держала только Кнорринг. Нарышкина проживала во Флоренции. В Монтре она гостила только две недели летом 1916 г. проездом из Италии через Швейцарию и Францию в Россию[4]. Сомнительно, чтобы её могли посещать «чиновники Департамента полиции» (Л. Ратаев и В. Лебедев). Милюков об этом знал. На допросе в Чрезвычайной следственной комиссии Временного правительства он признался: «для меня в дальнейшем выяснилась невинность этой дамы» (Е.К. Нарышкиной)[5]. Тем не менее 1 ноября 1916 г. лидер кадетов станет рассказывать с думской трибуны именно о ней. Знающие люди будут легко узнавать её в даме «перешедшей от симпатии к австрийскому князю к симпатии к германскому барону» из речи Милюкова[6].

Увлекательная история любовной связи русской великосветской львицы с австрийским послом[7] и германским бароном могла сильно взвинтить общественный интерес к этому делу. А громкая фамилия Нарышкиной, ассоциировавшаяся с Двором, позволяла запустить камень в огород Б.В. Штюрмера и бросить тень на Александру Федоровну. «Это та самая дама, которая начала делать дипломатическую

---

1 *Милюков П.Н.* Воспоминания. Т. 2. С. 232.

2 Падение… Т. VI. С. 344.

3 Речь П.Н. Милюкова, произнесенная в заседании Государственной думы 1 ноября 1916 г. С. 182.

4 ГАРФ. Ф.579. Оп. 1. Д. 3546. Л. 11.

5 Падение… Т. VI. С. 345.

6 Речь П.Н. Милюкова, произнесенная в заседании Государственной думы 1 ноября 1916 г. С. 182.

7 Австрийский возлюбленный Е.К. Нарышкиной, Франц Лихтенштейнский с 1894 по 1898 г., занимал должность посла Австро-Венгрии в Петербурге. В этом время Е.К. Нарышкина родила от него сына.

карьеру г. Штюрмера, попытавшись несколько лет тому назад походатайствовать, чтобы ему дали место посла в одном из второстепенных государств Европы», – многозначительно заявил 1 ноября Милюков[1], спутав (с подачи Рубакина) Е.К. Нарышкину с Елизаветой Алексеевной Нарышкиной, статс-дамой, «приближенной к императрице»[2].

От Рубакина Милюков узнал ещё об одном «изменнике» – А.П. Извольском. Эмигрант-библиофил обвинил русского посла в Париже в тайных сношениях с немцами. «Источник Rey, которому верит», – записал в дневнике Милюков[3]. Разумеется, лидер кадетов захотел узнать подробности. И ему была устроена встреча с этим человеком (Августом Реем). Видимо ради неё глава Прогрессивного блока ездил в немецкую Швейцарию, в Берн. «Далее, я получил записки некоего Рея, обращенные ко мне лично, как к председателю партии народной свободы», – рассказал Милюков следователям ЧСК: «Одна из этих записок была направлена против нашего посла Извольского и заявляла, что Извольский принимает участие в переговорах с германцами и что эти переговоры ведутся как-то через банки»[4].

Вероятно, Август Рей или те, кто за ним стоял, рассчитывали, что Милюков поделиться этой информацией с российскими дипломатами в Лондоне и Стокгольме, а потом озвучит её с трибуны Государственной думы. Тем самым по репутации и карьере Извольского будет нанесен сокрушительный удар. Однако содержание докладной записки Рея показалось российскому депутату подозрительным. Тем более что этот загадочный человек ничего о себе не рассказал. И Милюков, вернувшись 20 августа (2 сентября) в Париж, первым делом пошёл в русское посольство. В его дневнике появляется запись «У Извольского – передаю ему узнанное о нём в Швейцарии. Прошу подробностей»[5].

Огорошенный посол признался, что к нему приезжала Нарышкина – родственница (двоюродная сестра) его жены Маргариты Карловны (урожденной Толь). Причем остановилась в посольстве, «чем его шокировала» и жила там довольно долго, демонстрируя «свои германофильские симпатии». Она «вращается в Швейцарии среди австрийцев, о чём он уже слышал и выговаривал ей». Теперь она – в Петрограде. О Кнорринг Извольский рассказал, что она «дочь Шувалова,

---

[1] Речь П.Н. Милюкова, произнесенная в заседании Государственной думы 1 ноября 1916 г. С. 182.

[2] *Милюков П.Н.* Воспоминания. Т. 2. С. 232.

[3] ГАРФ. Ф.579. Оп.1. Д. 3546. Л.3.

[4] Падение… Т. VI. С. 344.

[5] ГАРФ. Ф.579. Оп. 1. Д. 3546. Л. 3.

жила долго в Дрездене» и тоже «в круге германофильских сношений»[1]. Относительно переговоров с банкирами посол сообщил, что «правда, были сношения с банками», но они велись «по поручению министра финансов» и касались вопроса о займе[2].

Чтобы вернуть доверие Милюкова, Извольский посвятил его в несколько своих тайн. Посол поведал о том, как в бытность министром (т. е. не позднее 1910 г.), узнал от германского посла Пурталеса о его попытке с помощью И.Ф. Манасевича-Мануйлова (теперь приближенного Штюрмера) подкупить журналистов газеты «Новое время»[3]. Кроме того, зная, что лидер кадетов платонически влюблен в Болгарию, где провел несколько счастливых лет, Извольский конфиденциально сообщил: «Румыния прямо заявила в Париже, что хочет примирить Болгарию с согласием и поэтому не объявляет ей войны»[4].

Милюков ухватился за эту информацию и в интервью, появившемся 25 августа (7 сентября) в газете Jornal, заявил о желательности того, чтобы «французская печать относилась к вопросу об “измене” болгарской нации с большей долей вдумчивости». Правда, за это лидер кадетов получил злую отповедь от газеты Jornal des debates, написавшей 27 августа (9 сентября): «Все это хуже, чем простое ослепление»[5]. Возможно благодаря этому пассажу разгневанного французского журналиста у Милюкова и сложилась формулировка его знаменитого вопроса («Что это – глупость или измена?»), который 1 ноября 1916 г., разоблачая действия кабинета Штюрмера, он будет адресовать депутатам Государственной думы. В речи, произнесенной 1 ноября, Милюков нашёл место и для рассказа Извольского о попытке Манасевича-Мануйлова выступить посредником между германским посольством и газетой «Новое время», присовокупив: «вот, господа, на какого рода поручения употребляли не так давно личного секретаря министра иностранных дел Штюрмера»[6].

В целом можно сказать, что откровенность Извольского подкупила Милюкова. Он перестал подозревать посла в измене и в знак доверия

---

1 ГАРФ. Ф.579. Оп. 1. Д.3546. Л. 2.

2 Падение… Т. VI. С. 345.

3 Падение… Т. VI. С. 345–346.

4 ГАРФ. Ф.579. Оп. 1. Д. 3546. Л. 2.

5 Н.Е. Марков, речь 3 ноября // Первая мировая война в оценке современников: власть и российское общество. 1914–1918, в 4-х Т. Т.2. Консерваторы: великие разочарования и великие надежды / отв. ред. А.В. Репников. М., 2014. С. 445–446.

6 Речь П.Н. Милюкова, произнесенная в заседании Государственной думы 1 ноября 1916 г. С. 178.

утром 21 августа (3 сентября) принёс ему записки Рея. Извольский взял их, чтобы показать премьер-министру Франции Бриану[1]. Через три дня, 24 августа (6 сентября) посол передал Милюкову, что по данным французских властей «Рей – это друг Вильгельма II, архитектор, который строил дворцы». Он соблюдает «интересы Германии». Это «агент, но агент особого типа, квалифицированный, не платный, не наёмный»[2].

Сведения Бриана вызывают ряд вопросов. Как архитектор германского императора узнал о частном визите Милюкова в Швейцарию? Зачем «друг кайзера» пытался сорвать гипотетические русско-немецкие контакты, тогда как сам Вильгельм всеми силами старался их установить? Не лукавил ли здесь Бриан? Отметим в этой связи, что в историографии существует мнение, что в это самое время сношения с немцами установились у самого французского премьера[3].

Похоже «друг Вильгельма II Август Рей» – это плод воображения Бриана и Извольского. Русский посол в Париже с подачи Бриана назвал Рея германским агентом лишь для того, чтобы обесценить в глазах Милюкова его информацию. Этот ход оказался удачным: руководитель Прогрессивного блока не стал разглашать компромат на Извольского. В действительности же Август Рей, судя по всему, действовал на стороне противников Германии.

Не был ли человек, назвавшийся этим именем, связан с Maffie («Мафией») – секретной организацией чешских эмигрантов, упорно добивавшихся развала Австро-Венгрии? Её руководителями являлись Томаш Масарик, живший в Лондоне и поддерживавший контакты с британским министерством иностранных дел, и Эдвард Бенеш, обосновавшийся в 1915 г. во Франции. «Мафия» занималась разведывательной деятельностью в пользу Антанты и выявляла австро-германских агентов в странах Согласия. Важную роль в «Мафии» играл американец чешского происхождения Эммануэль Воска, сотрудничавший с английской разведкой и имевший выход на военного министра Китченера. Весьма осведомленная русская эмигрантка Е. Кускова в 1956 г. писала в «Русской мысли» со ссылкой на воспоминания Масарика, что «Воска в своих сообщениях обратил внимание на председателя Совета министров Штюрмера»[4].

---

1 ГАРФ. Ф.579. Оп. 1. Д. 3546. Л. 2.

2 Падение… Т. VI. С. 344–345.

3 *Евдокимова Н.П.* Между Востоком и Западом. Проблема сепаратного мира и маневры австро-германского блока в 1914–1917 гг. Л., 1985. С. 137.

4 *Кускова Е.* В дополнение...// Фельштинский Ю.Г. Германия и революция в России. 1915–1918. Сборник документов. М., 2013. С. 389.

Очень вероятно, что у «Мафии» возникли подозрения и в отношении Извольского (он сам давал для этого поводы) и она решила, воспользовавшись приездом Милюкова, добиться его отставки. Руководители «Мафии», Бенеш и Масарик, лично знали лидера кадетов и встречались с ним во время его заграничного турне. Поддерживал контакт с ними и Струве[1]. Поэтому «Мафия» была в курсе всех перемещений Милюкова и вполне могла вывести на него «Августа Рея»[2].

Если Извольского с помощью Милюкова свалить не удалось, то в борьбе против Штюрмера лидер кадетов оказался очень эффективным оружием. Сам он, разумеется, не понимал, что его используют, и жадно впитывал подбрасываемый ему компромат на главу российского правительства. Очередную порцию порочащих Штюрмера сведений руководитель Прогрессивного блока получил на обратном пути домой, в Лондоне, где он 26 августа (8 сентября) беседовал с российским послом А.К. Бенкендорфом и советником посольства К.Д. Набоковым.

Накануне приезда Милюкова английские дипломаты при встрече с Бенкендорфом выразили обеспокоенность, тем, что после ухода Сазонова через российский МИД происходит утечка секретной информации и демонстративно не дали ему ознакомиться с каким-то документом. Через несколько дней Бенкендорф послал Штюрмеру телеграмму, в которой говорилось о «дымке, подернувшей доверие к России» со стороны союзников[3]. С Милюковым российский посол был более откровенен, сказав, что англичане, когда он приходит «припрятывают в стол бумаги, чтобы не показывать», говоря при этом: «Знаете, мы не уверены теперь, что самые большие секреты не попадут к нашим врагам»[4]. «В Лондоне я наткнулся на прямое заявление, мне сделанное, что с некоторых пор наши враги узнают наши сокровеннейшие секреты, и что этого не было во время Сазонова», – громогласно заявит 1 ноября 1916 г. Милюков[5].

Разумеется, эти обвинения были беспочвенными. Они лишь показывают ту степень раздражения, которую вызывал у англичан

---

1 *Пайпс Р.* Указ. соч. С. 292.

2 Интересно, что это же имя носил эстонский революционер, позднее сотрудничавший с английской разведкой. Правда, в 1916 г. в Швейцарии он находиться не мог, поскольку служил в русской армии, в артиллерийской батарее под Сестрорецком.

3 *Алексеева И.В.* Последнее десятилетие Российской Империи: Дума, царизм и союзники России по Антанте. 1907–1917 годы. С. 450.

4 Падение… Т. VI. С. 343.

5 Речь П.Н. Милюкова, произнесенная в заседании Государственной думы 1 ноября 1916 г. С. 183.

Б.В. Штюрмер. В.С. Васюков, отрицающий стремление российского руководства к сепаратному миру, полагает, что сменивший «гибкого» Сазонова Штюрмер вызывал недовольство своих западных партнеров, прежде всего своей назойливостью в вопросе о Константинополе. Новый министр «вымогал» у них согласие на придание огласке тайного соглашения по Константинополю и черноморским проливам[1]. Обвинения в измене должны были сломать карьеру несговорчивого русского министра.

Английское руководство придавало вопросу о смещении Штюрмера настолько большое значение, что с Милюковым встретились ключевые фигуры британского кабинета: премьер-министр Асквит, военный министр Ллойд-Джордж и министр иностранных дел Грэй. Асквит и Грей, как рассказал Милюков своим товарищам по ЦК кадетской партии на заседаниях 30 сентября и 1 октября 1916 г. «плохо скрывали свои чувства в отношении русского правительства». «Что касается Ллойд-Джорджа, – говорил Милюков, – то последний является застрельщиком кампании против правящей русской бюрократии и проводником в сознание английских политических и общественных деятелей идеи о необходимости поддержки русских либералов в их борьбе с бюрократией». В Англии «с чувством ужаса следят за тем хаосом, который благодаря политике Гофмейстера Штюрмера установился в России, причем опасаются, что если эта политика в корне не изменится, то “Россия принуждена будет выйти из игры”», – передавал свои впечатления кадетский лидер. По словам Милюкова «в руки английского дипломатического шпионажа попал ряд нитей», компрометирующих Штюрмера и «подтверждающих его неискренность в отношении союзных держав и стремление приблизить конец войны хотя бы и ценой компромисса». Милюков заявил коллегам, что собирается заявить об этом с думской кафедры[2].

Отметим, что лидер кадетской партии ничего не сказал товарищам о своём вояже в Швейцарию. Основную информацию против российского министра иностранных дел он получил не там, а в Лондоне – в русском посольстве и от британских официальных лиц. Причем изначально сбор порочащих Штюрмера сведений не входил в планы Милюкова. Руководитель Прогрессивного блока ехал заграницу читать лекции и отдыхать. Но его поездка была использована людьми, добивавшимися отставки Штюрмера в своих целях.

---

[1] *Васюков В.С.* К вопросу о сепаратном мире накануне Февральской революции // Исторические записки. М., 1982. Т. 107. С. 121.

[2] ГАРФ. Ф. ДП.ОО. Оп. 1916. Д. 27. Ч. 46. Л. «Б». Л. 13–14об.

А.Д. ПРОТОПОПОВ И ПРОГРЕССИВНЫЙ БЛОК: ДРУГОЙ ВЗГЛЯД НА ВЫСТУПЛЕНИЕ П.Н. МИЛЮКОВА В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ 1 НОЯБРЯ 1916 ГОДА[1]

Ляндрес С. (Semion Lyandres), профессор русской и европейской истории Нового и Новейшего времени на историческом отделении Нотр-Дамского университета (University of Notre Dame), штат Индиана, США

Аннотация

В статье предпринята попытка пересмотра значения известной речи П.Н. Милюкова в Думе 1 ноября 1916 г. («Глупость или измена»). По мнению автора, одна из основных задач «штурмового сигнала» русской революции было дискредитировать недавно назначенного министра внутренних дел, бывшего думца А.Д. Протопопова, прочно связав его с «изменническим» режимом Б.В. Штюрмера и распутинской кликой для того, чтобы предотвратить будущие назначения «общественников» на министерские посты без согласования с руководством Прогрессивного блока. Иными словами, кроме общеизвестных целей милюковских обвинений, ноябрьскую речь следует рассматривать и в качестве отчаянной попытки лидера думской оппозиции отстоять присвоенное себе руководством Блока право решать, кто достоин доверия общества и каким по составу может быть правительство доверия.

Ключевые слова: А.Д. Протопопов, П.Н. Милюков, Прогрессивный блок, «Штурмовой сигнал» революции, речь 1 ноября 1916 г., Ф.Ф. Кокошкин, правительство доверия

Драматическую речь Павла Николаевича Милюкова о «глупости или измене» на открытии сессии Думы 1 ноября 1916 года, в которой он обвинил царский режим в полной некомпетентности и прогерманской политике, часто называют «штурмовым сигналом революции»[2]. В са-

---

[1] Один из вариантов этой статьи был впервые опубликован на английском языке в 2004 г. См.: Lyandres S. Progressive Bloc Politics on the Eve of the Revolution: Revisiting P.N. Miliukov's «Stupidity or Treason» Speech of November 1, 1916 // Russian History, vol. 31, no. 4 (Winter, 2004). Pp. 447 – 464. Статья предоставлена для публикации автором. Авторизованный перевод с английского произведен Ф.А. Селезневым в 2015 г. специально для данного издания.

[2] См.: *Stockdale M.* Paul Miliukov and the Quest for a Liberal Russia, 1880–1918. Ithaca New York, 1996. P. 234; *Riha T.* A Russian European. Paul Miliukov in Russian Politics. Notre Dame, 1969. P. 267–268; *Figes O.* A People's Tragedy. A History of the Russian Revolution. New York, 1997. P. 287; *Милюков П.Н.* История второй русской революции. София, 1921. С. 31–33; *Pipes R.* The Russian Revolution. New York, 1990. P. 253–255; *Pearson R.* The Russian Moderates and the Crisis of Tsarism, 1914–1917. New York, 1977. P. 99–123; Гессен И.В. В двух веках. Жизненный отчет // Архив русской революции. Берлин, 1937. Т. XXII. С. 346–347; *Водовозов В.В.* Воспоминания // ГАРФ. Ф. 539. Оп. 1. Д. 3199. Л. 1, 11; ГАРФ. Ф. 102. Оп.265 [Перлюстрация]. Д.1047. Лл. 85, 114; *Резанов А.С.* Штормовой сигнал П.Н. Милюкова. С приложением полного текста речи, произнесенной Милюковым в заседании Госуд. [арственной] Думы 1 ноября 1916 г. Paris, [1924]. С. 10–11, 33–34; *Борман А.* А.В. Тыркова-

мом деле, выступление Милюкова имело такой большой общественный резонанс, а обвинения, выдвинутые им в адрес власти, носили настолько сенсационный характер, что вот уже почти столетие спустя историки продолжают спорить о мотивах и последствиях этой речи.

В то время как в некоторых ранних исследованиях обращается внимание на то, что обвинения в «измене» были необоснованными и клеветническими[1], американские биографы Милюкова считают, что прозвучавшие обвинения были вполне оправданы, если принять во внимание весьма блеклый послужной список «глупого» режима и действительно отчаянное положение в стране[2]. Историки для которых личность и взгляды Милюкова не являются ни предметом специального изучения ни, тем более, восхищения, не так давно предложили более убедительные объяснения двигавших им мотивов: попытка вывести Прогрессивный блок из затруднительного положения, в котором он оказался в связи с развитием революционной атмосферы в стране на протяжении 1916 г. и, тем самым, восстановить моральный авторитет Думы, а также предотвратить надвигающийся раскол Прогрессивного блока и кадетской партии[3]. Принимается во внимание и личный фактор. Поскольку Милюков понимал, что его авторитет, как внутри кадетской партии, так и за ее пределами, несколько упал, Милюков, чтобы сохранить своё ведущее положение должен был выступить с драматическим антиправительственным заявлением. Чем и стала думская речь 1 ноября 1916 года[4]. Но независимо от конкретной интерпретации большинство современников и историков, похоже, согласны в понима-

---

Вильямс по её письмам и воспоминаниям сына. Вашингтон, 1964. С. 118; *Думова Н.Г.* Кадетская партия в период первой мировой войны и Февральской революции. М., 1988. С. 75–77.

1 *Мельгунов С. П.* Легенда о сепаратном мире. Paris, 1957. С. 279–318; *Katkov G.* Russia: 1917. The February Revolution. New York, 1967. P. 191–194; *Дякин В.С.* Русская буржуазия и царизм в годы первой мировой войны. Л., 1967. С. 242–243; *Тарсаидзе А.* Четыре мифа. New York, 1969.

2 *Stockdale M.* Op. cit. P. 236; *Riha T.* Op. cit. P. 264–269. См. также: П.Н. Милюков: историк, политик, дипломат. Материалы международной научной конференции. Москва, 26–27 мая 1999 г. М., 2000. С. 478–479.

3 См.: *Pearson R.* Op. cit. P. 115. Hasegawa T. The February Revolution: Petrograd, 1917 . Seattle London, 1981. P. 54; Думова Н.Г. Указ. соч. С. 75–76; *Pipes R.* Op. cit. P. 252; *Bohn Thomas M.* «Dummheit oder Verrat» Gab Miljukov am 1. November 1916 das «Sturmsignal» zur Februarrevolution?» // Jahrbucher fur Geschichte Osteuropas. 1993. 3 (41). P. 361–393; *Balmuth D.* The Russian Bulletin, 1863–1917. A Liberal Voice in Tsarist Russia. New York, 2000. P. 352.

4 *Pearson R.* Miliukov // Critical Companion to the Russian Revolution, 1914–1921, edited by Edward Acton, Vladimir Iu. Cherniaev, William G. Rosenberg. Bloomington, 1997. P. 170.

нии непосредственных последствий речи. Кадетская партия была катапультирована на передний план борьбы против ненавистного режима, сам Милюков стал «героем дня», Штюрмер за «глупость и измену» был отстранен от занимаемой должности, а Прогрессивный блок Государственной думы смог позиционировать себя в качестве наиболее вероятного преемника царского правительства.

Тем не менее есть еще один важный аспект речи 1 ноября, которым историки пока пренебрегали: следовавшие рефреном обвинения Милюкова режиму Штюрмера – Протопопова сопровождались нападками на личность и прошлое А.Д. Протопопова. На первый взгляд, подобные выпады в адрес этого политика, недавно назначенного исполняющим обязанности министра внутренних дел (с 19 сентября), могут быть восприняты как случайные, в той рутинной практике дискредитации оппозицией любого нового избранника «загнивающего режима». Однако готовность Милюкова посвятить часть своей антиправительственной речи достаточно видному депутату Государственной думы, и занимавшему (до 19 сентября), кресло её вице-председателя требует более нюансного и комплексного объяснения. В данной статье предлагается переосмыслить эту историческую речь, рассматривая нарисованный в ней портрет Протопопова в более широком контексте оппозиционной думской политики, особенно в соотношении со стратегическим курсом Прогрессивного блока на создание министерства общественного доверия.

Как мы помним, Милюков начал свою канонаду, противопоставив усилия союзных правительств, которые сплотили в своих рядах «лучших людей из всех партий», с действиями царского режима, который не только не смог сформировать правительство национального единства, но увольнял каждого министра, способного работать с Думой и общественными организациями[1]. Наглядным примером подобной политики, заявил кадетский лидер, стала замена либерального министра иностранных дел С.Д. Сазонова недееспособным ретроградом Б.В. Штюрмером, который, в дополнение к другим его недостаткам, окружил себя такими сомнительными личностями, как И.Ф. Манасевич-Мануйлов. Другим примером, и здесь Милюков на мгновение остановился, как бы подчеркивая, что он хочет привлечь осо-

[1] *Stockdale M.* Op. cit. P.234–235; *Riha T.* Op. cit. P. 264. Текст ноябрьской речи см. в фонде Милюкова в ГАРФ (Ф.579. Оп. 1. Д. 462). См. также: Речь П.Н. Милюкова 1 ноября 1916 г. Пг., 1917; Речь П.Н. Милюкова, произнесенная в заседании Государственной Думы 1-го ноября 1916 года. М., 1917; *Резанов А.С.* Указ. соч. С. 43–61. В представленной работе я буду ссылаться на недавно воспроизведенный полный текст речи, включающий все цензурные изъятия (см: Российские либералы: кадеты и октябристы. М., 1996. С. 176–186). См. также неопубликованные думские стенографические отчеты в РГИА (Ф. 1278. Оп. 5. Д. 266. Заседание 1-го ноября 1916 г.).

бое внимание слушателей, стало недавнее назначение Протопопова исполняющим обязанности министра внутренних дел. Оно не только было организовано прогерманской придворной партией и состряпано в распутинской «прихожей», но и последовало вскоре после встречи Протопопова с германским представителем в Стокгольме[1]. По мере того как напряжение в аудитории нарастало, Милюков предложил два вероятных объяснения этого и других «вражеских» деяний режима Штюрмера, после очередного примера задавая риторический вопрос: «Что это, глупость или измена?». Каждый такой вопрос всё более накалял атмосферу в зале, и в какой-то момент очевидно близкая к истерике Дума закричала: «глупость!» «измена!» «и то и другое!» Когда видимое спокойствие восстановилось, Милюков приступил к заключительной части своего драматического выступления, потребовав отставки нынешнего, да и любого будущего кабинета, если его состав, а также его программа не будут полностью одобрены блоком[2].

Так несколькими краткими (но, очень действенными, хотя и далекими от правды) пассажами одной речи самый заметный либеральный политик России провел прямую линию между бывшим «общественником» (Протопоповым) и «глупым» и «изменническим» режимом. Но что побудило Милюкова, этого уверенного в себе ученого и ветерана думских баталий, известного продуманностью своих речей и действий, обрушиться на человека, недавно назначенного исполняющим обязанности министра внутренних дел, который – учитывая временный характер его назначения и тот факт, что к 1 ноября Протопопов занимал новую должность чуть больше месяца – не мог быть ответственным за политику и решения о которых говорил Милюков? Или, если выразить ту же мысль иными словами, каким образом произошло превращение Протопопова, этого средних лет благообразного господина, известного своими умеренными политическими взглядами (он был левый октябрист) и мягкими и приятными манерами во «врага номер один» «прогрессивных сил»[3]?

---

[1] Российские либералы: кадеты и октябристы. С. 183–184.

[2] Там же. С. 186.

[3] По меткому выражению Г.М. Каткова (см. его The February Revolution, p. 212). О личности Протопопова и его политических взглядах см.: *Букгейм Н.* А.Д. Протопопов. Из личных воспоминаний о современниках // Русская газета. 1933. 19 ноября. См. также его многостраничные показания Чрезвычайной следственной комиссии Временного правительства: «Падение царского режима. Стенографические отчеты допросов и показаний, данных в 1917 г. в Чрезвычайной следственной комиссии Временного правительства». Л.–М., 1924–1927. Т. 1, 2, 4, 5 (далее – Падение…).

Для объяснения такой метаморфозы приводятся разные причины. В том числе: участие в назначении Протопопова Распутина и придворной камарильи, широко обсуждаемая встреча Протопопова с немецким финансистом Фрицем Варбургом в Стокгольме в июне 1916 года, борьба Протопопова с Думой и предложенная им якобы реакционная программа реформ, его предполагаемое психическое расстройство и даже безумие. Но главной причиной, конечно же, был его переход в стан врага – то есть то, что ни одна политическая сила, а тем более резко враждебная власти думская и внедумская оппозиция, не была готова ни стерпеть, ни простить[1]. Давайте кратко рассмотрим предъявленные Протопопову претензии.

Хотя для непоколебимых оппонентов режима было с одной стороны политически целесообразно, а с другой эмоционально удобно полагать, что возвышение Протопопова стало результатом его близости с Распутиным, источники свидетельствуют о наличии иного объяснения. По словам самого Протопопова, он впервые встретился с Распутиным зимой 1915 года. Через некоторое время, но, безусловно, до поездки Протопопова в Европу весной и летом 1916 г. «Святой черт» предсказал ему премьерство и утверждал, что через Александру Федоровну довёл эту мысль до царя. На это Николай II ответил, что он не знает Протопопова, после чего «дело заглохло»[2]. Гораздо более вероятно, что назначение Протопопова стало возможным благодаря тому положительному впечатлению, которое он произвел на иностранных государственных деятелей в качестве главы русской парламентской делегации, посетившей в апреле – июне 1916 г. союзные и нейтральные страны Европы. Например, в письме к своему русскому кузену, король Георг V передал своё (и страны) восхищение Протопоповым, похвалив того за «государственную мудрость»[3]. Но, пожалуй, еще более веской причиной его назначения была поддержка либерально настроенного министра иностранных дел Сазонова, который, вслед за европейским триумфом Протопопова, не только устроил ему личную

---

[1] Более полный перечень этих аргументов см.: Stockdale M. Op. cit. P. 232; *Думова Н.Г.* Указ. соч. С. 72, 76; *Аврех А.Я.* Царизм накануне свержения. М., 1989. С. 136–139; *Старцев В.И.* Русская буржуазия и самодержавие в 1905–1907 гг. (борьба вокруг «ответственного министерства» и «правительства доверия»). Л., 1977. С. 201–203; *Черменский Е.Д.* IV Государственная дума и свержение царизма в России. М., 1976. С. 195–204; *Дякин В.С.* Указ. соч. С. 232.

[2] См. Показания Протопопова в «Падении…», т.1, С. 132–133, 140–141; т.4, С. 5, 13, 61; и «Из дневника А.Д. Протопопова» // Красный архив. 1925. Т. 3 (10). С. 183.

[3] Согласно воспоминаниям Воейкова, считавшего, кстати, назначение Протопопова неудачным. См.: *Воейков В.* С Царем и без царя. Воспоминания последнего дворцового коменданта государя императора Николая II. М., 1995. С. 163.

встречу с царем, но и рекомендовал его монарху как подходящего кандидата для занятия высокой государственной должности[1]. Император и вернувшийся из-за границы думец встретились 19 июля 1916 года. Протопопов понравился Николаю. Два месяца спустя он был назначен исполняющим обязанности министра внутренних дел[2].

Следует отметить, что назначая вице-председателя Думы на этот самый важный из министерских постов, Николай, по мнению некоторых осведомленных современников, надеялся успокоить оппозицию, предлагая новые возможности для плодотворного сотрудничества между Думой и правительством. Свидетельством этого намерения царя являются слова из письма, написанного императрице в конце июля 1916 года, после своей первой встречи с Протопоповым о том, что он «всегда мечтал иметь министра внутренних дел» способного к совместной работе с Думой[3]. Таким же образом новость о назначении Протопопова изначально была воспринята в умеренных, либеральных, и, даже некоторых радикальных кругах. Пресса обеих столиц, от умеренно-консервативного «Нового времени» до либерального «Русского слова» и социалистического «Дня» называла Протопопова «конституционалистом», человеком «умеренных либеральных взглядов» и трактовала его назначение как «начало новой эры примирения между правительством и обществом»[4]. Фондовый рынок реагировал на назначение резким ростом, а слухи о новых назначениях министрами видных депутатов Думы стали злободневной темой обсуждений[5]. Даже такие

---

[1] Там же. С. 162; Падение… Т.1. С. 113, Т. 4, С. 61. Председатель Государственной думы М.В. Родзянко и военный министр Д.С. Шуваев дали схожие рекомендации царю летом 1916 г. (Падение… Т. 1, с. 119, 145; Дякин В.С. Указ. соч. С. 229. См. также *Воейков В.Н.* Указ. соч. С. 162–163). В 1915–1916 гг. Протопопов поддерживал близкие отношения и пользовался поддержкой влиятельного А.В. Кривошеина. См.: А.В. Кривошеин и общественные деятели в годы Первой мировой войны. Письма А.И. Гучкова, А.Д. Протопопова, П.Б. Струве // Русское прошлое. Кн. 5. 1994. С. 49 и Совет министров Российской империи в годы Первой мировой вой-ны. Бумаги А.Н. Яхонтова. Записи заседаний и переписка. Спб., 1999. С. 205.

[2] Падение… Т. 4. С. 61–62; *Дякин В.С.* Указ. соч. С. 229.

[3] Вырубова (Танеева) А.А. Страницы из моей жизни // Страна гибнет сегодня. Воспоминания о Февральской революции 1917 г. М., 1991. С. 220. В интерпретации В.А. Маклакова это назначение стало важной уступкой оппозиции. См.: Collection V.A. Maklakov, Box 16-8, p. 32, Hoover Institution Archives, Stanford University [далее – HA]. Наиболее подробный и вдумчивый анализ отношений Николая с Думой дан в 3-й части монографии С. В. Куликова: *Куликов С. В.* Бюрократическая элита России и падение Старого Порядка. Рязань, 2003.

[4] *Мельгунов С. П.* Указ. соч. С. 57. См. Также: *Татищев Б.А.* Крушение: 1916–1917 гг. Воспоминания // Возрождение (Париж). 1949. № 4 (июль). С. 119.

[5] См.: *Мельгунов С. П.* На путях к дворцовому перевороту. Париж, 1931. С. 55; *Дякин*

непримиримые противники режима, как А.И. Гучков и А.И. Коновалов были согласны в том, что назначение Протопопова стало «колоссальной победой общественности» и что теперь следующая уступка режима – «министерство Милюкова и Шингарева», т. е. «кабинет доверия» с преобладанием кадетов – есть вопрос нескольких месяцев[1]. Председатель Думы М.В. Родзянко лично поздравил своего давнего коллегу, тоже самое сделали и другие видные депутаты[2].

Только Милюков, как справедливо замечает его биограф, и «несколько других членов блока» с самого начала отнеслись с недоверием к назначению Протопопова в правительство[3]. Но основания для тех опасений, которые приводит Стокдэйл – слухи о причастности Распутина к назначению и «ужасающая недальновидность» Протопопова, договорившегося встретиться в Стокгольме «с немцем, пожелавшим обсудить вопрос о сепаратном мире»[4] – вряд ли можно считать убедительными. И хотя Милюков, и некоторые из его единомышленников возражали против этого назначения, они в течение месяца не показывали своего враждебного отношения к Протопопову открыто, пока первая волна общественного энтузиазма не улеглась, и не стало понятно, что их бывшего коллегу не удастся убедить добровольно уйти в отставку с новой должности.

Мы уже упоминали об отсутствие прямых доказательств о влияние Распутина на назначение Протопопова. Сам же Николай II сказал Протопопову: «Вы – мой личный выбор»[5]. Что касается его «изменнической» встречи в Стокгольме, то она, похоже, не вызывала никаких нареканий среди руководства Блока, до тех пор пока Протопопов не вошёл в кабинет. На самом деле, несмотря на все инсинуации 1 ноября 1916 г., сам Милюков в своих комментариях до и после этого выступления отмечал, что встреча Протопопова с Варбургом была «случайной» и «политически незначительной»[6].

В.С. Указ. соч. С. 230–232; *Черменский Е.Д.* Указ. соч. С. 195–204; *Старцев В.И.* Указ соч. С. 201–205; *Hasegawa T.* Op. cit. P.51; *Аврех А.Я.* Распад третьеиюньской системы. М., 1985. С. 104–126; *Тарсаидзе А.* Указ. соч. С. 370–374; *Поливанов А.А.* Девять месяцев во главе Военного министерства (13 июня 1915 г. – 13 марта 1916 г.) // Вопросы истории. 1994. № 10. С. 142. Энтузиазм, охвативший думские круги в связи с назначением Протопопова, отражает стенограмма заседания бюджетной комиссии 18 октября 1916 г. (РГИА. Ф. 1278. Оп. 5. Д. 330. Лл. 18–19).

1 Буржуазия накануне Февральской революции. М. Л., 1927. С. 141.

2 Падение…Т.4. С. 64.

3 *Stockdale M.* Op. cit. P.232. Интересно, что ведущая кадетская газета «Речь» в номере от 23 сентября 1916 г. Приветствовала назначение Протопопова.

4 *Stockdale M.* Op. cit. P.232.

5 Падение… Т. 4. С. 5.

6 РГИА. Ф. 1278. Оп.5. Д.303. Л. 1, 18; Падение… Т. 6. С. 339.

Приписываемая Протопопову политическая трансформация в сторону «реакции» была, как и многие другие вещи, которые он делал, ни последовательной ни полной, и в любом случае, она была замечена его критиками только тогда, когда кампания по его дискредитации уже шла полным ходом. Точно так же «безумие» Протопопова вдруг обнаружилось, как сердито заметил Николай II, только после того, как он был назначен министром[1]. Миф о безумии опровергается, в числе прочего, прямым свидетельством заслуженного (хотя и не лечащего) врача, который имел регулярные контакты с Протопоповым с июля 1916 до февраля 1917 года[2]. Даже Милюков, который сыграл ведущую роль в дискредитации Протопопова, в своих мемуарах счел более благоразумным, отступить от ранее данного своему бывшему товарищу по Прогрессивному Блоку диагноза «прогрессивный паралич» в пользу столь же нелепо звучащей «упадочной классовой психологии»[3].

Так называемые антилиберальные меры, которые Протопопов пытался осуществить за то короткое время, когда он был в правительстве, на самом деле имели гораздо больше общего с собственной программой Блока, чем многие противники министра были готовы признать. Его программа реформ включала, например, отмену остававшихся юридических ограничений в отношении евреев, давно назревшее введение волостного земства и наделение крестьян землями, конфискованными у немецких колонистов. Как сторонник рыночных отношений, он выступал за отмену твердых цен и сокращение государственного вмешательства в торговлю сельскохозяйственными продуктами. Он также был готов добиваться одобрения Думы на введение судебной ответственности министров перед Сенатом[4]. Последнее предложение, кстати, имеет

---

1 *Крыжановский С. Е.* Воспоминания. Из бумаг последнего государственного секретаря Российской империи. Берлин, б.г. С. 168–169.

2 *Рейн Г.Е.* Из пережитого, 1907–1918. Берлин, б.г. Т.2. С. 86. См. также описание Протопопова в дневнике его брата (РГАЛИ. Ф. 389 [С.Д. Протопопов]. Оп. 1. Д.д. 42–46 [дневник за 1914–1917 гг.]). Собственные дневниковые записи Протопопова, а также его обширные показания ЧСК Временного правительства не оставляют впечатление о нём как об умственно отсталом человеке. (Из дневника А.Д. Протопопова // Красный архив. 1925. Т. 3 (10). С. 175–183; Падение… Т. 1, 2, 5 и, особенно, Т. 4). Об утверждении, что Протопопов страдал «прогрессивным параличом» см.: *Родзянко М.В.* Крушение империи. М., 1990. С. 179. См. также письмо Ф.И. Родичева Е.А. Родчевой от 2 декабря 1916 г. ГАРФ. Ф. 102. оп. 265. Д.1064. Л. 44 и Дневник П.А. Базилевского НИОР РГБ. Ф. 15. картон 4. Д.1. Лл. 69–70.

3 *Милюков П.Н.* Воспоминания. New York, 1955. Т.2. С. 234.

4 Из дневника А.Д. Протопопова // Красный архив. 1925. Т. 3 (10). С. 182; Падение… Т. 1. С. 120–121. О его более ранних взглядах на введение волостного земства, ориентированную на крестьян земельную реформу и прогрессивный налог см. в резюме его разговора с Самуэлем Харпером и Бернардом Пэрсом 14 октября 1911 г. (*Samuel N.* Harper Papers, box 26, folder 34, Special Collections Research Center, The

поразительное сходство с тем, что его оппонент, московский кадет Ф.Ф. Кокошкин частным образом советовал Милюкову принять в качестве нового основного требования Блока для предстоящей сессии Думы[1].

Наконец, распространенное суждение о том, что переход Протопопова в правительственный лагерь был основной причиной кампании развернутой против него Прогрессивным блоком, должно быть пересмотрено в свете того энтузиазма, с каким было встречено его назначение в сентябре и начале октября 1916 года. К тому же он не был первым думцем, получившим высокий пост в МВД. В этом качестве ему предшествовали его двое коллег: князь В.М. Волконский, лидер фракции националистов и непосредственный предшественник Протопопова в роли вице-председателя Думы, стал заместителем министра в июле 1915 года; А.Н. Хвостов был назначен министром спустя четыре месяца. Учитывая в целом более умеренные политические взгляды Протопопова, его прежнее высокое положение в Думе и тесные политические и личные связи с её руководством, это назначение следовало бы рассматривать в качестве крупного шага навстречу Думе.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что ни политическое прошлое Протопопова, ни шаги, предпринятые им в течение короткого периода между 19 сентября и 1 ноября, ни особенности его личности и особенно его склонность к мистике, не могли стать толчком к превращению Протопопова во «врага номер один прогрессивных сил». Традиционные версии не способствуют выявлению беспрецедентной по масштабу кампании по дискредитации Протопопова как личности и как политика в ходе крестового похода начатого руководством Блока во второй половине октября, к которому вскоре присоединились и многие из тех, кто еще неделей или двумя ранее приветствовали его назначение, расхваливая его характер и навыки, и не осуждали его Стокгольмскую встречу.

Внимательное изучение этого неожиданного кульбита поможет нам со временем сделать некоторые обобщения и наблюдения в отношении персонажей российского политического ландшафта накануне революции; пока же мы должны заняться вопросом о том, что означало назначение Протопопова для руководителей Прогрессивного блока и как оно повлияло на их тогдашнюю цель – создание «правительства доверия».

University of Chicago Library). Дополнительным доказательством намерений Протопопова отменить все правовые ограничения в отношении евреев является его письмо барону Э. Ротшильду от 19 января 1917 г. (ГАРФ. Ф. 324 [С.Г. Сватиков]. Оп.2. Д.30. Л. 2–3).

[1] Письмо Ф.Ф. Кокошкина П.Н. Милюкову от 22 октября 1916 г. (ГАРФ. Ф. 579 [П.Н. Милюков]. Оп. 1. Д. 4654. Л. 2–3).

Мы уже отмечали, почти целиком положительную реакцию общественности на это назначение и большие ожидания, которые оно изначально породило, в том числе и среди оппозиционных политиков. Действительно, возвышение видного парламентария выглядело как важный шаг в направлении реализации основополагающего требования Блока, а именно – «создание правительства из лиц, пользующихся доверием страны». Тем не менее, Милюков и его ближайшие соратники нашли такой поворот событий нежелательным. Ведь получалось, что режим неожиданно замахнулся на присвоенную ими монополию на определение того, кто именно достоин доверия общественности[1]. Назначив Протопопова, режим поставил под угрозу саму стратегию многочисленного и далеко неоднородного блока. А, если бы подобные назначения общественных деятелей продолжились, то исчез бы сам смысл существования этой политически шаткой структуры.

То, что назначение Протопопова было истолковано руководством блока именно таким образом подтверждается прямыми свидетельствами некоторых из его ключевых фигур, данными ими как тогда же, так и позже. Вопрос этот стал предметом интенсивного обсуждения на состоявшемся 1–2 октября 1916 г. заседании Московского отделения Центрального комитета кадетской партии. Сначала Н.М. Кишкин, а затем и однофамилец А.Д. Протопопова, Д.Д Протопопов отметили, что это назначение подрывает «основную идею Блока» и «создает другие комбинации»[2]. Днем позже это впечатление было подтверждено Шингаревым и Милюковым на заседании представителей Прогрессивного блока, земского и городского союзов и военно-промышленных комитетов, которые собрались в московской резиденции А.И. Коновалова, чтобы обсудить последствия назначения Протопопова и выработать общую стратегию для предстоящей сессии Думы. Кадетские лидеры настаивали на необходимости срочных действий, чтобы развеять любые разночтения в понимание того, что такое «министерство общественного доверия», которые возникли в результате вхождения Протопопова в правительство Штюрмера[3].

---

[1] Смотрите, например, замечание Милюкова на этот счет на кадетской партийной конференции в июне 1915 г.: «далеко не всякий общественный деятель заслуживает доверия…» (Кадеты в дни Галицийского разгрома 1915 г. // Красный архив. 1934. Т.4 (59). С. 118–119).

[2] ГАРФ. Ф. 579. Оп. 1. Д. 698. Лл.3об., 7об.

[3] Прогрессивный блок в 1915–1917 гг. // Красный архив. 1933. Т.1 (56). С. 82–83. См. Также отрывок из письма, отправленного в сентябре 1916 г. лидером прогрессистов И.Н. Ефремовым к члену президиума Прогрессивного блока В.В. Шульгину (ГАРФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 1046. Л. 77).

Еще одно важное подтверждение вышесказанного исходит от С.Т. Варун-Секрета, хорошо знавшего Протопопова по партии октябристов и его непосредственного преемника на посту товарища председателя Думы. Хотя Варун-Секрет не был поклонником Милюкова, его никак нельзя считать консервативным политиком и уж тем более сторонником власти. Не одобрял он и решение Протопопова войти в правительство, а также некоторые его шаги в качестве министра[1]. В 1922 г., по-прежнему держа обиду за свой горький опыт в качестве вице-председателя Думы (он должен был уйти в отставку после милюковской речи 1 ноября) и, продолжая испытывать отвращение к тому, что он называл двуличной политикой Прогрессивного блока, Варун-Секрет решил нарушить неписанное табу, строго соблюдавшееся до тех пор его бывшими коллегами. В коротких, но информативно насыщенных воспоминаниях, написанных по заказу умеренно правого эмигрантского журнала «Русская летопись», Варун подтвердил, что основные возражение против решения Протопопова войти в правительство Штюрмера пришли из кругов, наиболее тесно связанных с Милюковым и руководством Прогрессивного блока. Они испугались, что их право диктовать, что следует считать «министерством общественного доверия» будет экспроприировано царским режимом. Согласно Варун-Секрету, лидеры кадетов были убеждены, что если будут сделаны новые назначения на правительственные посты из числа представителей общественности, их собственная партия останется вне игры[2]. Иными словами, они почувствовали угрозу и были определенно настроены предотвратить подобное развитие событий. Но что же они могли в этой связи предпринять? Принуждение Протопопова уйти в отставку было бы для них лучшим, хотя далеко не самым реалистичным, решением проблемы.

Случай для воплощения задуманного представился, когда недоумевающий и задетый столь неожиданной для него реакцией своих думских коллег, Протопопов попросил Родзянко устроить ему частную встречу с лидерами блока. Бывший думец надеялся объяснить свое

---

[1] См. думское досье Варун-Секрета (РГИА. Ф. 1278. Оп. 5. Д. 1348. Л. 21) и его «Записки комиссара Временного правительства о развитии революции в провинции» [ноябрь 1922] (Collection S.E. Kryzhanovskii. Box 4. BA [Bakhmeteff Archive, Columbia University, New York]). (В 1917 г. Варун-Секрет занимал пост губернского комиссара Временного правительства в Екатеринославе). Недоверие, которое Варун-Секрет испытавал к Милюкову судя по всему связано с его неудавшейся попыткой посредничества между лидером Прогрессивного блока и тогдашним министром внутренних дел А.Н. Хвостовым, предпринятой в январе 1916 г. См.: *Дякин.* Русская буржуазия... С. 165 и ГАРФ. Ф. 579. Оп. 1. Д. 479. Лл. 1–2об.

[2] *Варун-Секрет С. Т.* Протопопов и последние дни Государственной думы. Рукопись [1922]. Л. 1–2, 6–7, 23 // Collection S.E. Kryzhanovskii, Box 4; BA.

решение войти в правительство и обеспечить поддержку в Думе для предполагаемой им программы реформ. 19 октября Протопопов встретился с четырнадцатью депутатами Думы (шесть из которых принадлежали к его собственной партии) в квартире Родзянко на Фурштатской улице[1]. Хотя некоторые из участников встречи впоследствии включили рассказ о ней в свои мемуары, большинство из того, что об этом рандеву стало известно современникам и что знают о нём историки, получено из подробной записи, сделанной Милюковым по памяти после свидания[2]. Милюковская запись был напечатана и оперативно распространена по всей стране в сотнях тысяч экземпляров. Затем она в виде брошюры была напечатана на гектографе с, казалось бы, совершенно безобидным названием «Совещание с А.Д. Протопоповым и М.В. Родзянко 19 октября 1916 г.»[3]

Со своей стороны, Протопопов не имел возможности представить свою версию того, что произошло на Фурштатской улице за исключением разве что нескольких обрывочных замечаний, которые он сделал,

---

[1] *Stockdale M.* Op. cit. P.232–233.Согласно составленному П.Н. Милюковым рукописному протоколу встречи (ГАРФ. Ф. 579. Оп. 1. Д. 524. Лл.1–9) в ней участвовали Милюков и Шингарев (фракция кадетов), П.Н. Крупенский, Б.А. Энгельгардт и Д.Н. Сверчков (Центр), Н.Н.Чихачев и В.В. Шульгин (националисты), И.И. Дмитрюков, В.И. Стемпковский, Н.В. Савич, И.И. Капнист, Д.П. Капнист и М.В. Родзянко (октябристы). В опубликованной версии протокола в этом списке находится ещё и прогрессист И.Н. Ефремов (ГАРФ. Ф. 579. Оп. 1. Д. 528. Л. 1.).

[2] См. показания Милюкова в: Падение… Т. 6. С. 342. См. также различные воспоминания о встрече: Милюков П.Н. Воспоминания. С. 267; *Родзянко М.В.* Крушение империи. С. 179, 214; *Савич Н.В.* Воспоминания. СПб., 1993. С. 173; *Глинка Я.В.* Одиннадцать лет в Государственной думе. Дневники и воспоминания. М., 2001. С. 149–150. Наиболее объемные воспоминания о встрече 19 октября оставил В.В. Шульгин (*Шульгин В.В.* Годы. Воспоминания бывшего члена Государственной думы. М., 1979. С. 308–314). Однако они базируются исключительно на протоколе, сделанном П.Н. Милюковым.

[3] Два отдельных издания этой брошюры отложились в ГАРФе (ГАРФ. Ф. 579. Оп. 1. Д. 382. Л. 1–6; Д. 528. Л. 1–7. См. также: Архив РАН. Ф. 647. [С.П. Мельгунов]. Оп. 1. Д. 261. Гектографированные копии протокола можно обнаружить и в других архивах, например в бумагах А.В. Пешехонова (ОР РГБ. Ф. 225. Картон 8. Д. 247. Лл. 1–5 об.). Протокол был опубликован А. Шляпниковым (*Шляпников А.Г.* Канун семнадцатого года. М. Пг., 1923. Т.2. С. 115–124) и Блоком (Блок А. Последние дни императорской власти. Пг., 1921. С. 144–157). В данной статье все ссылки на этот документ, основываются на т.н. думской (печатной) версии, которая является наиболее полной из всех известных автору (РГИА. Ф. 1278. Оп. 5. Д. 303. Лл. 13–21). В качестве характерного образца общественной реакции на протокол, можно указать на письмо к В.А. Маклакову от нескольких «общественников» из Винницы, датированное 7 ноября 1916 г. (ГАРФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 1059. Ч. 1. 1916. Л. 952. Большевик А. Шляпников упоминает в своих мемуарах, что он получил «почти стенографический отчет» о встрече 19 октября. (*Шляпников А.Г.* Указ. соч. Т.1. С. 279).

будучи уже пленником Временного правительства в марте 1917 г., т. е. в состоянии большого физического и психологического дискомфорта[1]. Тем не менее его личное отношение к записи Милюкова, которым он поделился с П.Г. Курловым (своим хорошим знакомым и подчиненным) позволяет предположить, что распространенный текст не совсем точно отражал то, что на самом деле было сказано[2]. Но даже запись Милюкова показывает, что с самого начала встречи собеседников Протопопова, особенно Шингарева, интересовали не доводы их бывшего коллеги, а его безоговорочное согласие немедленно подать в отставку. На Протопопова обрушился шквал обвинений в значительной степени бездоказательных или касающихся политики его предшественников, за которую он никак не мог нести прямой ответственности. В целом же на него смотрели едва ли не как на осужденного преступника. Каждый раз, когда управляющий МВД пытался объяснить свою позицию, Милюков буквально затыкал ему рот, несмотря на жалобные протесты бывшего коллеги[3]. Примечательно, что ни один из нападавших не упомянул о недавней и казалось бы компрометирующей встрече Протопопова с германским представителем в Стокгольме или об участии Распутина в его назначении, хотя оба эти обвинения будут чуть ли не центральными в речи Милюкова о «глупости и измене» всего лишь двенадцать дней спустя. Еще более важно содержащееся в записи «совещания» прямое указание Милюкова на то, что для него было наиболее неприемлемым в решении Протопопова войти в царское правительство. По словам кадетского лидера, когда Протопопов, будучи человеком наделенным доверием Думы, стал частью кабинета Штюрмера, он «вонзил нож в спину Блока», внеся крайне нежелательную неясность в вопрос о том что считать «правительством общественного доверия»[4]. Это, однако, не подействовало на Протопопова, который, казалось, был сбит с толку такой казуистской интерпретацией своих действий. Не произвели на него впечатления и слова его давнего товарища, октябриста граф И.И. Капниста, который встал со стула, подошел к Протопопову и твердо заявил: «Александр Дмитриевич, уйдите в отставку с вашего поста». По записи Милюкова, встреча завершилась презрительным замечаниями нескольких депутатов, посоветовавших бывшему коллеге

---

1 Падение… Т. 1. С. 122.

2 *Курлов П.Г.* Гибель императорской России. М., 1991. С. 238.

3 РГИА. Ф. 1278. Оп. 5. Д. 303. Л. 14. Милюков в своих воспоминаниях (Т. 2. С. 267) написал о Протопопове: «Он был жалок, но мы его не пожалели». О преобладающем среди думцев отношении к Протопопову в те дни, см.: ГАРФ. Ф. 102. Оп.265. Д. 1067. Л. 805; Д. 1061. Л. 1184.

4 РГИА. Ф. 1278. Оп. 5. Д. 303. Л. 20.

пойти вздремнуть и отдохнуть[1]. Отказ Протопопова был зафиксирован, придан огласке и послужил предлогом для начавшейся тотальной кампании по диффамации нового исполняющего обязанностями министра внутренних дел, которого вскоре объявили не только некомпетентным, но и психически неуравновешенным.

Но если циркулировавшая по стране запись встречи 19 октября должна была продемонстрировать неспособность Протопопова к выполнению министерских обязанностей, то совсем другое и куда более сильнодействующее средство было необходимо, чтобы изобразить популярного депутата Думы в качестве ставленника темных сил и придворной камарильи. Только в этом случае руководство блока могло надеяться, что дискредитирует «жест примирения» режима и в то же время восстановит свою монополию на определении того, кто имеет право на доверие общества. Исходя из этого, назначение Протопопова министром должно было быть представлено не только как «глупость», но и как «измена».

Нет ничего удивительного в том, что такая сложная, можно сказать филигранная миссия была поручена некому иному, как Милюкову. Возможность для её выполнения представилась менее чем через две недели, 1 ноября 1916 г., когда депутаты должны были собраться в Петрограде на открытие долгожданной новой сессии Думы. Вместе с тем было бы ошибкой считать, что Милюков, несмотря на свои незаурядные качества политика и оратора, в одиночку подготовил свою самую знаменитую речь. В этой, как и во многих других деликатных ситуациях, начиная, по крайней мере, с 1905 г., лидеру кадетской партии помогал его ближайший соратник и мастер политической стратегии Ф.Ф. Кокошкин[2]. Хотя плохое здоровье и врожденный дефект речи помешали Кокошкину стать видным публичным политиком, его центральное место в истории ведущей либеральной партии России в качестве одного из её главных идеологов и стратегов всегда признавалось его коллегами, а в последнее время и исследователями русского либерализма[3]. Ограниченный объем данной статьи не позволяет более

---

[1] РГИА. Ф. 1278. Оп. 5. Д. 303. Л. 21. Согласно записи Милюкова, Протопопов завершил встречу, латинским изречением: Feci quod potuti, faciant meliora potentes («Я сделал все, что мог; пусть, кто может, сделает лучше» – ГАРФ. Ф. 579. Оп. 1. Д. 524. Л. 9.).

[2] См. его письма к Милюкову (ГАРФ. Ф. 579. Оп. 1. Д. 4654) и переписку с И.И. Петрункевичем (ГАРФ. Ф. 5839 [И.И. Петрункевич] Оп. 1. Д. 47 и BA, S.F. Panina Collection, box 3. См. также: *Stockdale M.* Op. cit. P.131.

[3] ГАРФ. Ф. 1190 [Ф.Ф. Кокошкин]. Оп. 1. д.21. Лл.54–54об.; *Винавер М.М.* Недавнее (Воспоминания и характеристики. Париж, 1926. С. 163; Памяти погибших. Сборник статей. Париж, 1929. С. 181.; *Rosenberg William G.* Liberals in the Russian Revolution. The Constitutional Democratic Party, 1917–1921. Princeton, 1974.). P. 21; Думова Н.Г. Указ. соч. С. 76; Шелохаев В.В. Федор Федорович Кокошкин // Российские ли-

полно проанализировать политическую биографию Кокошкина. Пока же можно кратко обрисовать роль Кокошкина в разработке ноябрьской речи Милюкова.

Судя по всему, две основные идеи этого выступления – преподносить наиболее вредоносные решения правительства как следствие государственной измены в высших эшелонах власти, и требовать, чтобы политика любого будущего кабинета и членство в нём утверждались бы Прогрессивным блоком – были сформулированы Милюковым под влиянием письма Кокошкина от 22 октября 1916 года[1]. Чтобы обеспечить его конфиденциальность и быструю доставку, письмо отправили из Москвы с курьером и поэтому, оно, безусловно, было получено Милюковым в Петрограде за неделю или около того до 1 ноября. Идея разыграть карту «измены» выводилась из содержания письма, хотя непосредственно в нем не затрагивалась. Вместо этого Кокошкин рекомендовал кадетскому лидеру установить регулярные личные контакты с князем Г.Е. Львовым, председателем Всероссийского земского союза, и координировать с ним действия Блока во время новой сессии Думы.

У нас нет прямых свидетельств о том, что рекомендовавшаяся Кокошкиным встреча имела место до 1 ноября, однако содержание письма, направленного князем Львовым руководству Госдумы 29 октября позволяет предположить, что такая встреча произошла. В этом письме Львов выразил решительную поддержку слухам о вражеских влияниях и предательстве в высших сферах и заявил, что любое сотрудничество с этим изменническим режима больше невозможно[2]. Исходя из содержания, а также времени написания письма Львова (тесно связанного с Кокошкиным), видно, что оно предназначалось как раз для того, чтобы уверить Милюкова в широкой общественной поддержке тех обвинений в адрес власти, которые тот собирался произнести с трибуны Думы[3]. Возможно также, что именно после прочтения писем Кокошкина и Львова у Милюкова родилась мысль пересмотреть оценку недавней стокгольмской встречи, которую сам Милюков до сих пор считал незначительной, а 1 ноября будет изображать в качестве главного предательского акта, обеспечившего назначение Протопопова[4].

бералы. М., 2001. С. 316–354.

1 ГАРФ. Ф. 579. Оп. 1 Д. 4654. Л. 1–9.

2 ГАРФ. Ф. 579. Оп. 1. Д. 382. Л. 12–13 об.; *Думова Н.Г.* Указ. соч. С. 77; *Мельгунов С. П.* На путях к дворцовому перевороту. С. 78; *Милюков П.Н.* Воспоминания. Т.2. С. 276.

3 *Думова Н.Г.* Указ. соч. С. 77; ГАРФ. Ф. 579. Оп.1. Д.382. Лл. 12–12об.

4 Кадеты и октябристы. С. 183. Подцензурный текст ноябрьской речи см.: Государственная дума. Четвертый созыв. Стенографический отчет. Сессия V. Пг., 1917. Стб.35–48.

После того как это эффектное, хотя и шаткое обвинение было выдвинуто, Милюков мог сосредоточиться на второй, и с его точки зрения, гораздо более важной теме своей речи – обоснованию права блока определять, что может называться кабинетом общественного доверия. В этой заключительной части своего выступления он использовал письмо Кокошкина от 22 октября почти дословно, подвергнув режим Штюрмера–Протопопова беспощадной критике. Так, Милюков заявил, что это правительство довело страну до такой пропасти, что сотрудничество между ним и общественностью стало невозможно[1]. Бюрократически назначенное правительство не может адекватно решать проблемы страны и привести её к победе. Эти цели могут быть достигнуты, только если будет сформирована «действительно ответственная государственная власть», отвечающая трём условиям: она должна быть едина в понимании насущных потребностей страны; она должна разделять намеченную Прогрессивным блоком программу реформ; и она должна заручиться абсолютной поддержкой блока[2]. Вопреки традиционным описаниям, Милюков закончил свое выступление не повторением знаменитого вопроса, «что это – глупость или измена», а утверждением права блока давать санкцию на существование любому новому правительству: «Кабинет, не удовлетворяющий этим признакам, не заслуживает доверия Государственной думы и должен уйти [в отставку]»[3]. Вышесказанное показывает, что действительное значение «самой известной речи в истории Думы» состояло не только в указании на «глупость» и «измену» режима Штюрмера–Протопопова и их соратников, но и в утверждение права блока диктовать, что можно и нужно рассматривать в качестве правительства общественного доверия[4].

Внимательное изучение ноябрьской речи Милюкова и кампании по борьбе с Протопоповым, которая ей предшествовала, даёт более полное представление о политической линии оппозиции накануне революции, раскрывая стратегию лидеров блока и их непоколебимую решимость покончить с ненавистным режимом. Как известно, их стремление к замене царского правительства кабинетом общественного доверия дало свои плоды спустя четыре месяца, когда 2 марта 1917 г., Милюков сформировал первый состав Временного правительства.

---

1 Кадеты и октябристы. С. 176–177; ГАРФ. Ф. 579. Оп. 1. Д. 4654. Л. 2–3.

2 Кадеты и октябристы. С. 186.

3 Там же.

4 Интересно отметить, что некоторые из более информированных (или может быть более откровенных) современников, казалось, разделяли эту интерпретацию, а именно, что речь Милюкова был ключевым эпизодом в борьбе за создание Блоком правительства доверия. См.: например: *Набоков В.Д.* Временное правительство // Архив русской революции. Берлин, 1922. Т. 1. С. 55 или протокол допроса А.Д. Протопопова в Чрезвычайной следственной комиссии (ГАРФ. Ф. 1467. Оп. 1. Д. 957. Л. 32).

АРЕСТ ГЕНЕРАЛА СУХОМЛИНОВА И БОРЬБА ЗА ВЛАСТЬ МЕЖДУ ЭЛИТОЙ И ОБЩЕСТВЕННОЙ КОНТРЭЛИТОЙ (АПРЕЛЬ 1916 – ФЕВРАЛЬ 1917 ГГ.)

Евдокимов А.В., аспирант кафедры зарубежного регионоведения и локальной истории Института международных отношений и мировой истории ННГУ им. Н.И. Лобачевского

Аннотация

Статья посвящена изучению ареста генерала Сухомлинова в контексте борьбы за власть между элитой и общественной контрэлитой в апреле 1916 – феврале 1917 гг. Особое внимание обращается на образование союза части элиты и общественной контрэлиты, который способствовал падению самодержавия и дальнейшему развитию «дела Сухомлинова».

Ключевые слова: В.А. Сухомлинов, элита, общественная контрэлита, борьба за власть, дело Сухомлинова.

Abstract

The article is devoted to the study of the arrest of general Sukhomlinov in the context of the struggle for power between the elite and public counter-elite in April 1916 – February 1917. Special attention is drawn to the creation of the coalition of one part of elite with public counter-elite, which contributed to the fall of autocracy and further development of «Sukhomlinov case».

Keywords: V.A. Sukhomlinov, elite, public counter-elite, struggle for power, Sukhomlinov case.

В последние годы наметилась тенденция к возрастанию интереса нашего общества к своему прошлому. Одним из объектов такого интереса становится история последнего десятилетия Российской империи, а также Первая мировая война. Многие проблемы того времени являются предметом исследований историков и других специалистов.

В то же время в исторической науке, а также в обществоведении в целом наблюдается серьезный теоретический и методологический кризис. На наш взгляд, его можно преодолеть путем создания новой теории или комплекса теорий в истории и других социально-гуманитарных науках. Нужна историческая и социальная системология, позволяющая по-новому взглянуть на исторические и социальные процессы в различных обществах.

Одним из элементов нового знания является элитология. А уже в ее рамках одной из самых перспективных областей является историческая элитология, которую мы определяем как «…новый раздел исторической науки, который изучает историю элитологических учений, наиболее общие закономерности зарождения, развития и крушения элит в различных обществах, а также историю конкретных элит (национальных и наднациональных)»[1].

[1] *Евдокимов А.В.* Историческая элитология: определение, структура, перспективы развития // Гуманитарные научные исследования. 2014. № 12. С. 22.

В данной статье мы с помощью исторической элитологии проанализируем арест генерала Сухомлинова в контексте борьбы за власть между элитой и общественной контрэлитой в апреле 1916 – феврале 1917 гг. Это позволит нам понять не только «дело Сухомлинова», но и то, каким образом оно было использовано общественной элитой в союзе с частью элиты в борьбе за власть и дискредитации авторитета Николая II и другой части правящей элиты.

Данная проблема получила отражение в историографии, однако до сих пор остается недостаточно изученной. А. Тарсаидзе[1] описал проблему, но из-за отсутствия доступа к ряду источников осветил ее неполно. У. Фуллер[2] также ограничился описанием изучаемого нами вопроса. Современный российский исследователь Н.Р. Славнитский[3] хорошо изучил арест и пребывание Сухомлинова в Петропавловской крепости, но не рассмотрел это в контексте борьбы за власть между элитой и контрэлитой. При анализе данной проблемы мы опирались на исторические источники и особенно на архивные материалы, некоторые из которых впервые введены в научный оборот.

20 апреля 1916 года бывший военный министр В.А. Сухомлинов был арестован, а затем заключен в Петропавловскую крепость. Несмотря на усилия власти, в прессу попали некоторые сведения о ходе данного дела. Например, «Речь» 26 апреля 1916 года сообщала о неожиданности ареста для Сухомлинова, а также о том, что «…ежедневно по делу В.А. Сухомлинова представляются доклады председателю совета министров Б.В. Штюрмеру и министру юстиции А.А. Хвостову»[4].

А 8 мая та же газета сообщала о том, что «…Сухомлинов подал несколько прошений и заявлений на имя производящих предварительное следствие сенаторов Богородского и Кузьмина, а также на имя обер-прокурора уголовного кассационного департамента правительствующего сената Носовича, которых Сухомлинов просил разрешить ему теперь же начать организацию защиты, именно прежде всего предоставить право обозрения и получения копий со всех документов и следственных актов, которые уже в настоящее время имеются в распоряжении следственной комиссии. Это ходатайство В.А. Сухомлинова было

---

1 *Тарсаидзе А.* Четыре мифа о Первой мировой: Дело о мобилизации 1914 г.; Дело Мясоедова; Дело Сухомлинова; Дело Протопопова («Стокгольмская история»). М., 2007.

2 *Фуллер У.* Внутренний враг: Шпиономания и закат императорской России. М., 2009.

3 *Славнитский Н.Р.* Арест и заключение военного министра В. А. Сухомлинова // История в подробностях. 2014. № 6 (48). С. 36–39.

4 РГВИА. Ф. 962. Оп. 2. Д. 10. Л. 132.

категорически отклонено следователями-сенаторами, причем ему было последними объявлено, что в настоящем случае все данные следствия могут быть сообщены и будут предъявлены ему не ранее, как при установленном законом, так называемом, заключении следствия»[1].

Кроме того, в сообщении «Речи» от 8 мая указывалось, что «…В.А. Сухомлинов поручил своей жене обратиться немедленно к видным представителям русской адвокатуры не только Петрограда, но и других русских городов с просьбой принять на себя защиту его в верховном уголовном суде»[2]. Эту тему развила газета «Русское слово» в сообщении от 13 мая: «…Е.В. Сухомлинова обратилась к присяжному поверенному С.А. Андриевскому с просьбой взять на себя защиту ее мужа. С.А. Андриевский категорически отказался. Тогда г-жа Сухомлинова с тем же предложением обратилась к присяжному поверенному М.Г. Казаринову. Последний изъявил свое согласие»[3].

Дворцовый комендант генерал Воейков в мемуарах писал: «…на Фоминой неделе врагам В.А. Сухомлинова удалось добиться его ареста и предания суду. Государь согласился на производство следствия, хотя продолжал верить в невиновность Сухомлинова и не изменял своих чувств к нему. Не желая пользоваться своим положением, он сделал эту уступку общественному мнению, не допуская мысли, что под личиной законности скрывалось стремление закидать грязью министра государя. Меньше года пробыл на своем посту заместитель В.А. Сухомлинова генерал А.А. Поливанов, немало содействовавший гибели своего предшественника»[4].

Кроме того, Воейков отмечал, что «…предшествовавшее суду над В.А. Сухомлиновым следствие производилось людьми, находившимися под гипнозом раздутого общественного мнения, причем как во время следствия, так и в течение процесса допускались нарушения закона, вроде выяснения частной жизни супругов и т. д.»[5]

По «Записке о движении предварительного следствия по делу о бывшем Военном Министре Генерале от Кавалерии в отставке Сухомлинове и бывшем Начальнике Главного Артиллерийского Управления Генерале от Артиллерии Кузьмине-Караваеве» мы можем детально проследить ход дела с марта по сентябрь 1916 года.

---

1 Там же. Л. 142а.

2 Там же. Л. 142а.

3 Там же. Л. 147.

4 *Воейков В.Н.* С царем и без царя: Воспоминания последнего дворцового коменданта государя императора Николая II. М., 1995. С. 180–181.

5 *Воейков В.Н.* Указ. соч. С. 319.

Отметим, что еще 10 марта постановлением Первого департамента Государственного совета было назначено предварительное следствие по обвинениям в адрес генералов Сухомлинова и Кузьмина-Караваева. Высочайшим повелением для производства предварительного следствия 12 марта был назначен сенатор И.А. Кузьмин, приступивший к своим обязанностям на следующий день. Но вскоре он заболел, и до выздоровления (до 12 мая) Кузьмина заменял сенатор С.А. Богородский, который 19 апреля составил постановление о привлечении Сухомлинова в качестве обвиняемого в преступных деяниях, предусмотренных 108 ст[атьей] Угол[овного] Улож[ения], 2 ч[астью] 341 и 362 ст[атей] Улож[ения] О Нак[азаниях], 243, 142, 2 п[унктом] 144, 2 ч[астью] 145, 141 и 273(3) ст[атей] Воин[ского] Уст[ава] о Наказ[аниях][1].

На следующий день, 20 апреля, сенатор Богородский произвел обыск в квартирах, занимаемых Сухомлиновым. По окончании обыска, который сопровождался выемкой значительного количества письменного материала, Генералу было предъявлено обвинение в вышеописанных преступных деяниях. После этого он был заключен под стражу в Петроградскую крепость. 21 и 22 апреля продолжался допрос Сухомлинова в качестве обвиняемого с возможностью представления объяснения по существу предъявленных ему обвинений. 25 апреля в помещении Петроградского Общества взаимного кредита был произведен осмотр двух принадлежавших генералу безопасных ящиков лит[ера] Ж за № 83 и 103[2].

Обратимся теперь к такому важному источнику, как переписка императора Николая II и его супруги Александры Федоровны. Сначала императрица оказалась настроена негативно по отношению к бывшему военному министру. 4 марта 1916 года она писала: «…Я узнала из газет, что ты приказал отдать Сухомлинова под суд; это правильно – вели снять с него аксельбанты. Говорят, что обнаружатся скверные вещи, что он брал взятки, это, вероятно, ее вина – это очень грустно! Дорогой мой, как не везет! Нет настоящих “джентльменов”, вот в чем беда – ни у кого нет приличного воспитания, внутреннего развития и принципов, – на которых можно было бы положиться. Горько разочаровываешься в русском народе – такой он отсталый; мы стольких знаем, а когда приходится выбирать министра, нет ни одного человека, годного на такой пост»[3].

В письме от 15 марта Александра Федоровна уже начала понемногу менять первоначально негативное отношение к Сухомлинову: «…

[1] ГАРФ. Ф. 1467. Оп. 1. Д. 739. Л. 28.

[2] Там же. Л. 28–28об.

[3] Переписка Николая и Александры. М., 2013. С. 507.

Правда ли, что дело с Сухомлиновым очень плохо? Игорь слышал, будто ему грозит расстрел, но я не знаю, откуда он взял это. Конечно, он виноват, но его преемник, на мой взгляд, еще больший изменник»[1].

25 апреля императрица писала Николаю: «…Наш Друг сказал А. по поводу ареста Сухомлинова, что “малесенько не ладно”»[2]. Император в письме от 30 апреля написал: «…Заточение бедного Сухомлинова очень меня волнует. Хвостов (юстиция) меня предупредил, что это, вероятно, должно случиться по приказанию того сенатора, в чьих руках это дело. Я ему заявил, что, по-моему, это несправедливо и не нужно; он ответил мне, что это произведено, чтоб воспрепятствовать бегству С. из России, и что кем-то уже распространяются слухи об этом с целью возбудить общественное мнение! Во всяком случае это отвратительно»[3]. Александра Федоровна на следующий день ответила: «…нахожу, что это срам, будто Сухомлинов думает о побеге»[4].

2 мая императрица написала Николаю о разговоре с Штюрмером: «…Он сообщил, что Фредерикс получил письмо (вероятно, подобное полученному мной) от его жены, но ответил, что не его дело говорить с тобой об этом, и передал письмо Ш., а тот показал его министру юстиции. Последний написал обстоятельный ответ, почему пришлось так сделать, и Ш. собирался теперь его отвезти тебе, но я сказала, что у тебя эти дни не будет времени принять его, и он будет просить аудиенцию по твоем возвращении – он ни разу не был в Ставке. Ему не хотелось огорчать тебя по поводу Сухомлинова, так как ему известно, что ты любил его. А потому я просила его снова поговорить с Хвостовым, нельзя ли хоть держать С. по крайней мере где-нибудь в другом месте, а не там»[5].

Спустя некоторое время, а именно 22 мая, Александра Федоровна писала императору: «… Мне неприятно, что приходится докучать тебе письмом от мадам Сухомлиновой»[6]. А в письме от 9 июня она написала: «…мне поручено передать еще следующее: судьей Сухомлинова будет генерал Селиванов, говорят, что он не может быть беспристрастным, так как раньше был уволен Сухомлиновым из Сибири – и что лучше назначить члена Государственного совета генерала Шумилова.

---

1 Там же. С. 534.
2 Там же. С. 579.
3 Там же. С. 590.
4 Там же. С. 591.
5 Там же. С. 592–593.
6 Там же. С. 602.

Сообщаю это тебе только потому, что такого Его желание, но я сказала А., что сомневаюсь, чтоб ты стал вмешиваться в это дело»[1].

Императрица, вероятно, ошиблась в фамилии предлагаемого судьи, как отмечает составитель, следует читать не Шумилов, а Шатилов. Но здесь интересно другое. В предыдущих письмах Александры Федоровны мы находим упоминания о том, что жена Сухомлинова написала два письма – одно ей, а другое Фредериксу с просьбой помочь находящемуся в Петропавловской крепости Сухомлинову.

Среди исследователей принято считать, что Е.В. Сухомлинова обратилась к Распутину или даже соблазнила его, после чего старец, бывший до этого врагом Сухомлинова, стал всячески способствовать освобождению генерала. В частности, факт воздействия Распутина не отрицают ни А. Тарсаидзе[2], ни У. Фуллер[3].

Обнаруженный нами документ заставляет усомниться в правдоподобности всесилия и помощи Распутина. Это анонимное заявление на имя председателя Государственной думы, датированное 6 июня 1916 года. Председателем Думы был М.В. Родзянко.

Приведем полный текст документа, так как именно в нем указывается на роль Распутина в освобождении Сухомлинова: «Считаю долгом сообщить Вам, как видному члену Государственной Думы, имеющему большое влияние в серьезных сферах и могущему с думской кафедры сказать свободное слово и выразить протест против величайшего акта беззакония, который может совершиться на днях благодаря негодяю Распутину – кошмару нашей бедной Родины. Г-жа Сухомлинова отдалась старцу. Эта ловкая авантюристка, предавшая и продавшая Россию, в данный момент не щадит ни ласк, ни денег. Распутин, осыпанный ее милостями, совершенно подпал под влияние этой Цирцеи, цинично расхваливает ее прелести и щедрость и энергично исполняет все ее приказания. Результаты начинают сказываться. В обществе энергично говорят, что Сухомлинов будет освобожден, так как обвинение по ст. 108 отпадает, но это еще полбеды, самое страшное то, что мерзавец Распутин позволяет себе кричать в многочисленном обществе, что он спасет Сухомлинова, что он уже приказал Там, что остановят следствие и суд. Что Сухомлинов получит в награду армию, что его развратница жена будет принята и выслушана в Царском Селе / последний факт к несчастью уже совершился/, что Министр Юстиции будет удален, а всех Сенаторов, судивших Сухомлинова, и всех лиц,

[1] Там же. С. 634.

[2] *Тарсаидзе А.* Указ. соч. С. 284.

[3] *Фуллер У.* Указ. соч. С. 248.

показавших правду, сошлют в Сибирь, а некоторых даже повесят…. Страшно становится жить, ужас должен овладеть каждым честным человеком любящим родину. Пьяный мужик хвалится, что он не только спасет Сухомлинова, но и возвратит его в Армию, которая с таким трудом от него избавилась; страшно жить в стране, где имея большие деньги и красивую жену, можно делать безнаказанно любые преступления. Обратите внимание, спасите Россию от Сухомлинова и Мясоедова и им подобных, не дайте торжествовать ужасу и злу – на Вас вся надежда»[1].

Стиль изложения и некоторые детали позволяют с большой долей вероятности утверждать, что автором данного анонимного заявления был князь М.М. Андроников. Он известен тем, что собирал разного рода сплетни и слухи и использовал их в своих интересах. Это проявлялось, например, в составлении анонимных доносов на разных высокопоставленных лиц, в том числе и на бывшего военного министра.

Исходя из авторства анонимного заявления, можно усомниться в правдоподобности факта помощи Распутина в отношении Сухомлинова. Если бы это было так, то бывшего военного министра сразу бы выпустили, а не держали в заточении до октября 1916 года.

С мая по сентябрь было произведено огромное количество следственных действий. Кроме самого Сухомлинова, были допрошены: генерал Поливанов, полковники Ерандаков и Горленко, генерал Еремин, отставной капитан Коломнин, крестьянин Семен Борисов, Франц Мюллер, эксперт-бухгалтер Гойер, генерал Батог, бывший муж Е.В. Сухомлиновой дворянин В.Н. Бутович, тайный советник Кусаков, графиня Рациборовская, подполковник Поляков, следователь Петроградского окружного суда Зайцов, купеческая дочь Бронислава Брауншвейг, Мария Шредер, А.И. Гучков, дворянин Константин Мирецкий, мещанин Иосиф Андришак, Виктор Воблый, Василий Думбадзе, Николай Гошкевич, Валентин Иванов, Максим Веллер, генерал Савич, Андрей Грек, Николай Реек, генерал Янушкевич и некто Шкларевич[2].

Чтобы понять ту обстановку, в которой находился бывший военный министр, необходимо обратиться к его мемуарам. Сухомлинов описал не только обстановку камеры, но и свой образ жизни на время заключения: «…На продовольствие от казны полагалось всего 40 копеек в сутки, три раза в день подавали кипяток в чайнике. При отсутствии собственных средств у заключенного приходилось довольствоваться из котла команды крепости. Но оставшаяся тогда на свободе моя жена на другой же

[1] ГАРФ. Ф. 1467. Оп. 1. Д. 738. Лл. 25–26.

[2] ГАРФ. Ф. 1467. Оп. 1. Д. 739. Лл. 28об. 31об.

день моего заключения энергично принялась хлопотать о том, что можно сделать, чтобы облегчить мое положение, и протестовать против небывалого произвола... Большим утешением были свидания, хотя очень краткосрочные, в присутствии полковника Иванишина, причем не разрешалось говорить ни о деле, ни о политике, ни о газетах, вообще о том, что не касается семейных дел и дома. Ежедневно на полчаса меня пускали на прогулку в небольшой садик, внутри пятиугольного бастиона, а когда заключенных было совсем мало, одно время чуть ли не я только один, то и по часу и даже два раза в день. Ко мне слетались голуби, и я кормил их хлебом и зерном, приручив до того, что когда только показывался из дверей, они окружали меня целой стаей, садились на плечи, вились над головой. Я приучил их ходить за мной по пятам. Посреди садика находилась баня, которая отапливалась один раз в две недели»[1].

Кроме того, генерал отмечал, что «…наблюдательная команда состояла из 24 человек, половина – жандармов Петербургского губернского жандармского управления и другая половина – специально крепостных нижних чинов. Люди эти неуклонно исполняли все правила, установленные для наблюдения за арестованными, но делали это человечно, не позволяя себе ни в чем ухудшать и без того тяжелые условия узников, наоборот, что только было допустимо, толковалось в пользу заключенных. Несколько раз навещал меня комендант крепости, мой старый знакомый, бывший командующий войсками Одесского военного округа, генерал Никитин. В церковь не пускали, но священник для исповеди и причастия приходил в бастион. Для него отводилась пустая камера, куда приносились образа и аналой»[2].

Вполне естественно, что у Сухомлинова не могло быть симпатий к людям, проводившим следствие, и они платили ему тем же. Однако бывший военный министр не без юмора их охарактеризовал: «…Довольно долго не являлся ко мне для допроса сенатор Кузьмин. Но, наконец, появился вместе с Носовичем и секретарем. Являясь в Трубецкой бастион, Кузьмин напомнил мне «Акакия Акакиевича» аккуратным обращением своим с канцелярскими принадлежностями и формалистикой заурядного чиновника, – будучи слепым к существу дела до такой степени, что для краткости пропускал смысл. Протоколы писал всегда собственноручно, тщательно выводя любимые им буквы, а в один из них вставил, не стесняясь, целую фразу, которой я не говорил, но которая ему тоже нравилась»[3].

---

1 *Сухомлинов В.А.* Воспоминания Сухомлинова. М.–Л., 1926. С. 278.

2 *Сухомлинов В.А.* Указ. соч. С. 278–279.

3 Там же. С. 279.

Также бывший военный министр отмечал, что его всячески ограничивали в возможности собственной защиты и запроса необходимых сведений для объяснений по каждому из предъявленных обвинений. Он приводил ряд примеров неудачных попыток получения необходимых справок: «…Прошу официально сообщить мне копии журнальных постановлений Военного совета о предуказаниях 1904 года, которые, очевидно, относились к вопросу снабжения снарядами. Не скоро, конечно, однако получаю копию о снабжении, но не снарядами, а биноклями! Прошу справку о снарядах через следователя, сенатора Кузьмина, который мне пишет, что предоставляет обратиться непосредственно в ведомство. Пишу военному министру, ссылаясь на указания сенатора Кузьмина. Долго не имею ответа. Оказывается, что военный министр Шуваев спрашивал министра юстиции Добровольского, который ответил, со ссылкой на разные статьи закона, что мне, как частному лицу, выдавать справок не полагается, но что я могу обратиться через сенатора Кузьмина»[1].

Генерал продолжал: «…Просил через председателя верховной комиссии, генерала Петрова, справку о поставке автомобилей. Очень скоро получил ответ, что распоряжение сделано, но с 1915 года по настоящее время этой справки я не получил. А она представляла большой интерес, так как после моего ухода цена по поставке грузовиков с 8,5 тыс. руб. возросла сейчас же до 18,5 тыс. Мне не удалось, конечно, узнать и о поставке более миллиона ружейных лож к винтовкам членом Военно-промышленного комитета В.М. Родзянко, для чего он покупал березовую рощу у помещицы Хитрово, близ села Кончанского, Новгородской губернии. А интересно было бы знать, сколько времени потребовалось на превращение рощи в ружья и во что это обошлось?»[2].

Уже 9 сентября, в дополнительных показаниях сенатору Кузьмину, Сухомлинов отметил следующее: «…Когда я вступал в должность, государь император указал мне, чтобы я, приводя ведомство в порядок, избегал особой ломки и разгона. Я волю его величества так и исполнил, оставив даже генерала Поливанова помощником военного министра, несмотря на предупреждение, что это человек неверный. При назначении в разгар войны военным министром Поливанова у него личные счеты взяли верх над служебным долгом, и все 9 месяцев его управления ведомством посвящены были деятельности, не только ничего общего с интересами государственными не имевшими, а даже вредными для последних»[3].

---

[1] Там же. С. 279.

[2] Там же. С. 279–280.

[3] Из дополнительных объяснений бывшего военного министра В.А. Сухомлинова

Генерал также сказал: «…Должен признать, что считаю себя виновным, во-первых, в том, что оставил помощником генерала Поливанова и не поверил предупреждениям о его неблагонадежности; удалось бы тогда, вероятно, сделать больше в отношении снабжения… Во-вторых, не могу простить себе, что не сдал должности в 1911 г., когда выяснилось, что благодаря интригам мне не осилить того труда, который приходится затрачивать на одно вытаскивание палок из колес, которые мне ставили власть и влияние имущие»[1].

Кроме того, Сухомлинов отметил, что «…Работа вообще была тяжелая: в короткий промежуток времени из числа моих деятельных сотрудников начальник Генерального штаба генерал Мышлаевский надорвал свое здоровье и ушел на Кавказ, следующий за ним генерал Гернгросс не выдержал и умер, умер начальник Главного штаба генерал Кондратьев от переутомления, точно так же и начальник Канцелярии Военного министерства генерал Гарф. А с надорванным здоровьем я сам теперь пятый месяц нахожусь в мои годы в одиночном заключении в Трубецком бастионе Петропавловской крепости благодаря грандиознейшей интриге. Но если наша армия оказалась боеспособной настолько, что третий год успешно воюет, а я, по мнению Верховной комиссии генерала Петрова, виновен в недостаточной подготовке боевой ее мощи, в бездействии власти, то чем же объяснить тогда такое необыкновенное явление?»[2].

В сентябре 1916 года положение Сухомлинова начинает меняться. 22 сентября императрица писала Николаю: «…наш Друг сказал: *“Генерала Сухомлинова надо выпустить, чтоб он не умер в темнице, а то не ладно будет. Никогда не боятся выпустить узников, возрождать грешников к праведной жизни – узники через их страданья, пока доходят до темницы, – выше нас становятся перед лицом Божиим”*, – более или менее Его слова. У каждого, даже самого низкого грешника, бывают минуты, когда его душа возвышается и очищается через тяжкие страдания, и тогда следует протянуть ему руку, чтоб спасти его, прежде чем он вновь не потеряет себя, ожесточившись и впав в отчаянье. У меня есть прошение мадам Сухомлиновой к тебе – хочешь, я тебе его пришлю? Уже шесть месяцев он сидит в тюрьме – срок достаточный (так как он не шпион) за все его вины, он стар, надломлен

члену Верховной следственной комиссии сенатору И.А. Кузьмину // Военная промышленность в начале XX века. 1900–1917. Сборник документов. М.: Новый хронограф, 2004. С. 591.

[1] Там же. С. 591.

[2] Там же. С. 591.

и не проживет долго; было бы ужасно, если б он умер в тюрьме. Прикажи освободить его и держать дома под строжайшим надзором, не подымая шуму, прошу тебя, голубчик»[1].

27 сентября Александра Федоровна вновь пишет Николаю о Сухомлинове: «…Поговори с Протопоповым о следующем: 1. Сухомлинов – вели найти способ освободить его…»[2] Здесь надо отметить, что А.Д. Протопопов был назначен на должность министра внутренних дел 16 сентября. Любопытно, что сам он не способствовал освобождению Сухомлинова.

Из его показаний чрезвычайной следственной комиссии Временного правительства видно, что Николай II предложил Протопопову перевести бывшего военного министра под домашний арест, однако тот ответил: «…Знаете, ваше величество, я думаю, что это дело неподходящее. Поднимется большой шум…»[3]

Кроме того, Протопопов сказал, что «была принята другая мера, помимо меня»[4], то есть перевод Сухомлинова под домашний арест. Министр юстиции А.А. Макаров подтверждал, что Сухомлинов был освобожден из Петропавловской крепости по воле Николая II. Любопытно, что это произошло против желания как самого Макарова, так и нового председателя Совета министров Трепова: «…мы по этому поводу беседовали, и решено было, что этого исполнить нельзя и что нужно принять все меры к тому, чтобы дело Сухомлинова не было прекращено»[5].

Освобождение бывшего военного министра состоялось 11 октября 1916 года. Вот что писал об этом сам Сухомлинов: «…Получив от следователя постановление о моем освобождении, комендант Петропавловской крепости, добрейший генерал Никитин, пришел сам объявить эту действительно радостную весть. В октябре, через 6 месяцев, я возвратился к себе на квартиру. По соглашению с Министерством внутренних дел, домашний арест обставлен был таким образом, что из губернского жандармского управления по очереди дежурили офицеры, сменяясь в 12 ч. пополудни: Верещагин, Лавренко, Козак, Игнатьев, Белопольский, Шершов, Тучемский и Собещанский. По-видимому, дежурства эти не были для них тягостны, а меня они не могли стеснять

---

1 Переписка Николая и Александры. М., 2013. С. 762–763.

2 Там же. С. 775.

3 Падение царского режима. Стенографические отчёты допросов и показаний, данных в 1917 г. в Чрезвычайной следственной комиссии Временного правительства / под ред. П.Е. Щеголева. Т.2. М.–Л., 1925. С. 301.

4 Там же. С. 302.

5 Там же. С. 127.

после того, что я испытал в одиночном заключении... За полгода я так отстал от всех событий и одичал, что потребовалось время, чтобы освоиться с моим новым положением и обстановкой полусвободного человека. Из того, что я узнавал, – в какой массе людей пришлось разочароваться и убедиться, кто был истинным другом. В несчастье это познается весьма определенно»[1].

14 октября императрица написала Николаю: «…Протопопов видел Сухомлинова – я так рада!»[2] Н.Р. Славнитский верно заметил, что «… дома ему довелось провести не так много времени, как ему хотелось – уже в первые дни после Февральской революции он снова был заключен под стражу, причем по тому же делу»[3].

Как общественная контрэлита отреагировала на освобождение Сухомлинова? На заседании ЦК партии кадетов 29 октября 1916 г. среди запросов фигурировал и такой запрос: «…Об освобождении Сухомлинова и кто взял на себя ответственность по этому делу…»[4]

Гораздо жестче отреагировали участники Прогрессивного блока. Еще 27 сентября 1916 года они обсуждали текст своей декларации. Шидловский высказался за то, чтобы не поднимать тему бывшего военного министра и выразил общее к нему отношение: «…О Сухомлинове – Павел Николаевич и Шульгин, действительно, настаивали, но я не сделал потому, что у нас достаточно указаний, под которые можем подвести и Сухомлинова. Упоминать частность – не надлежит. Много чести для Сухомлинова – он один из мерзавцев, которых много»[5].

Лелюхин согласился с предыдущим оратором и предложил следующий вариант: «Меня текст удовлетворяет. О «системе» надо упомянуть. О Сухомлинове согласен с Шидловским. По болезни временно освобожден…»[6]

Шульгин настаивал на противоположном: «О Сухомлинове следует говорить. В речах выльется в форме очень резкой. Мы можем сказать, что надо ускорить суд, а не принимать меру. Если будет движение, то толпа пойдет к дому Сухомлинова. (*Капнист*: И вы с ними)…»[7]

---

1 *Сухомлинов В.А.* Указ. соч. С. 280–281.

2 Переписка Николая и Александры. М., 2013. С. 788.

3 *Славнитский Н. Р.* Указ. соч. С. 38.

4 Протоколы Центрального комитета конституционно-демократической партии. Т. 3. 1915–1920 гг. М., 1998. С. 332.

5 Прогрессивный блок в 1915–1917 гг. Предисл. Н. Лапина // Красный архив. 1933. № 1 (56). С. 107.

6 Там же. С. 107.

7 Там же. С. 107–108.

Ратьков-Рожнов был солидарен с Шидловским: «О Сухомлинове – это частность. Согласен с Шидловским: следует избежать…»[1]

П.Н. Крупенский отметил важный момент, а именно – роль суда над Сухомлиновым в ударе по престижу власти: «Сухомлинов – маленькое слагаемое в большой декларации. Это вызов верховной власти, которая имеет право даже миловать осужденного»[2]. В отношении же его освобождения Крупенский заявил следующее: «Измена в военное время решается полевым судом. Доканчивайте суд. Требуйте немедленного и скорого суда над изменниками»[3].

Милюков поддержал вариант включения Сухомлинова в декларацию: «За резкий текст "требования"… За включение Сухомлинова»[4].

Годнев же на это заметил, что «Государю не дано право вмешиваться в судебное дело. Он не предан до сих пор суду. "Ждет скорого суда". Осуждать до суда преждевременно…»[5]

Шидловский подвел итог обсуждению: «Большинство против включения "ответственности". Сухомлинова вставить в подходящее место. "Система"»[6].

Вскоре общественная контрэлита нанесла мощный информационный удар по самодержавию, сделавший скорое падение монархии и продолжение «дела Сухомлинова» неизбежным. 1 ноября 1916 года, выступая в Государственной думе, лидер кадетов П.Н. Милюков произнес знаменитую речь, в которой обрушился с критикой на власть и не забыл при этом упомянуть и о Сухомлинове: «…Нам нужно судебное следствие, вроде того, какое было произведено над Сухомлиновым, Когда мы обвиняли Сухомлинова, мы ведь тоже не имели тех данных, которые следствие открыло. Мы имели то, что имеем теперь: инстинктивный голос всей страны и ее субъективную уверенность…»[7]

Арест генерала Сухомлинова явился уступкой общественному мнению со стороны Николая II. Часть элиты (А.А. Хвостов, А.А. Макаров и следователи) создавали Сухомлинову намеренные препятствия в процессе организации собственной защиты. К тому же эта же часть элиты игнорировала сигналы от Николая и Александры и даже

---

1 Там же. С. 108.
2 Там же. С. 108.
3 Там же. С. 108.
4 Там же. С. 108.
5 Там же. С. 108.
6 Там же. С. 109.
7 Речь П.Н. Милюкова на заседании Государственной думы 1 ноября 1916 года [Электронный ресурс]. URL: http: // doc20vek.ru/node/1428 (дата обращения: 30.05.15).

пытались саботировать перевод бывшего военного министра под домашний арест. Это свидетельствовало о серьезном кризисе в системе управления. Подготовленное всем ходом предшествовавших событий и умело руководимое контрэлитой общественное мнение было направлено против самодержавия и лично Николая II, что предопределило последующее поражение власти в борьбе с контрэлитой.

ПРОПОРЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА ВЫБОРОВ В НИЖЕГОРОДСКИЕ СОВЕТЫ РАБОЧИХ И СОЛДАТСКИХ ДЕПУТАТОВ ВЕСНОЙ 1917 Г.

Кураков Д.В., аспирант кафедры истории России и вспомогательных исторических дисциплин Нижегородского государственного педагогического университета им. К. Минина

Аннотация

Статья посвящена процессу выборов в Нижегородские Советы рабочих и солдатских депутатов весной 1917 г. Особое внимание уделяется вопросам реализации пропорциональной избирательной системы при формировании Советов. Рассматриваются причины участия общества в становлении рабочих и солдатских собраний.

Ключевые слова: Совет рабочих и солдатских депутатов, пропорциональная избирательная система, представительская функция

Abstract

The article is devoted to the electoral process in the Nizhny Novgorod soviet of workers' and soldiers' deputies in the spring of 1917. Special attention is paid to the implementation of the proportional electoral system in the formation of the Soviets. The reasons of participation of society in formation of the workers' and soldiers' meetings are considered.

Keywords: Soviet of workers' and soldiers' deputies, the proportional electoral system, representative function

Революционные события февраля 1917 г. утвердили демократические начала во всех сферах жизни общества и государства. Вместе с тем, как подчеркивают исследователи, сформировалась определенная альтернативность власти, сложившаяся в том числе на возможности непосредственного участия широких слоев населения в управлении[1]. Опираясь на демократические институты (выборности, принципы сменяемости и краткосрочности органов власти и управления), происходила смена управленческих кадров и формирование новой политической

[1] *Липатова Т.В.* Советы рабочих и советы солдатских депутатов Центрально-промышленного региона России в марте-октябре 1917 года: автореф. дис. … канд. ист. наук: 07.00.02. Ульяновск, 2002. С. 7; *Криницкий А.Я.* Историография формирования и функционирования системы органов власти и управления на Урале, март–октябрь 1917 года: автореф. дис. … канд. ист. наук: 07.00.09. Тюмень, 2001. С. 3.

элиты, как в центре, так и в провинции. Результатом гражданского участия стало повсеместное создание различных органов власти и управления, которые выступали определенными социальными лифтами, а участие в выборах служило механизмом социальной мобильности.

Среди всего разнообразия органов и организаций, созданных на волне революции, наибольшее значение приобрели Советы рабочих и солдатских депутатов. Особое значение их в политической жизни общества уже весной 1917 г. демонстрирует уровень поддержки и участия населения в процессе их формирования. Эта поддержка базировалась между прочими причинами на стремлении местного населения закрепить уже достигнутые и решить новые задачи, лежащие прежде всего в сфере защиты прав и интересов различных социальных групп. Именно этот характер корпоративного представительства позволил Советам укрепиться на провинциальном уровне.

Идея защиты и управления «снизу» двигала настроениями населения и в Нижегородской губернии. Наибольшую активность в данном процессе проявили рабочие и солдаты. Выборы в Нижегородские Советы рабочих и солдатских депутатов начались в марте 1917 г.

Наиболее успешно и организованно избирательный процесс шел среди рабочих. Первостепенной задачей при создании Совета стало обеспечение представительства интересов рабочих и служащих предприятий, трудовых объединений и общественных организаций. Основой для проведения выборов стала пропорциональная система, которая распространялась на территорию Нижнего Новгорода и прилегающих районов. Положение о выборах в Совет рабочих депутатов было распространено 3 марта 1917 г. в первом выпуске «Известий Совета рабочих депутатов».

Нормы представительства, основанные на определенных пропорциях, в ходе избирательного процесса продемонстрировали определенную гибкость, а подчас и несоразмерность. Так, 5 марта 1917 г. рабочие типографии газеты «Волгарь» в количестве 51 человека избрали Вячеслава Павловича Уткина[1]. 55 рабочих Цепного завода т-ва Чупрунова и Ко 8 марта 1917 г. избрали Ивана Федоровича Чадова[2]. Вместе с тем от мельницы М.Е. Башкирова, на которой работало 1400 человек, избраны 2 делегата[3]. Снарядный завод от 1600 рабочих и служащих направил в совет 2 представителей[4]. Завод взрывчатых веществ

[1] ЦАНО. Ф. 1100. Оп. 1. Д. 9. Л. 71.
[2] Там же. Л. 104.
[3] Там же. Л. 29.
[4] Там же. Л. 58.

в количестве 4100 рабочих и служащих 10 марта 1917 г. направил в Совет 4 депутатов[1]. Фабрично-заводской комитет фабрики Т-ва Гурьев, Склянин и бр. Карповы 4 марта 1917 г. от 1200 человек избрал представителей – П.П. Крылов и В.М. Полумордвинов, а так как, по мнению Совета, куда был доставлен протокол, была нарушена пропорция, то на следующем собрании 25 апреля последовало переизбрание, на котором большинством голосов избран один делегат – П.П. Крылов[2]. В данных условиях демократичность состояла в том факте, что каждый трудовой коллектив получал своего представителя в Совете. Но места в нем, несмотря на пропорциональный принцип, распределялись неравномерно по отношению к количеству избирателей. Становилось весьма распространенным явлением стремление трудовых коллективов получить как можно больше мест в Совете.

Пропорция нарушалась и другим путем. С одной стороны, вполне естественным стало объединение предприятий и представительство от их союзов. Малые предприятия не могли преодолеть необходимый установленный порог, и единственным выходом становилась кооперация. Так, рабочие 15 типографий в количестве 320 человек избрали единого делегата из своей среды[3]. Но этот процесс был характерен и для предприятий, где порог был вполне достижим. В частности, 11 марта 1917 г. рабочие и служащие трех лесопильных заводов Набахова, Швецова, Юсова и ящичной мастерской Егорова, в количестве 200 человек, объединились в одно избирательное собрание[4].

С другой появляются тенденции к разделению предприятий и избранию делегатов от каждого цеха или отдельного корпуса завода. Так, избранный 3 марта делегат от Акционерного общества Доброва и Набгольц 6 марта вызвал раскол на предприятии. Рабочие заявили о наличии двух отделений завода – машиностроительного и судостроительной верфи. Представители последней в составе 200 рабочих посчитали необходимым избрать своего делегата[5].

На процесс формирования Совета также влияли тенденции к дифференциации в социальной структуре общества. В силу его корпоративного характера, а также различий материального положения среди рабочих и служащих начинается их размежевание и в рамках Совета. На предприятиях Нижегородской губернии поднимаются вопросы

---

1 Там же. Л. 107.
2 Там же. Л. 23.
3 Там же. Л. 57.
4 Там же. Л. 116.
5 Там же. Л. 89.

самостоятельного представительства служащих, что также изменяло пропорции. 7 марта этот вопрос обсуждался на заводе общества «Бывший Фельзер». Председателем собрания П.П. Беловым был поднят вопрос о выборе представителя от служащих. Попытка председателя сохранить единство не увенчалась успехом. Он попытался возложить обязанности представительства интересов служащих на уже избранных 4 марта 1917 г. делегатов (Ивана Гавриловича Макарова и Петра Поликарповича Белова и кандидатов Роберта Штромберга и Ивана Стефановича Мокина), указав на то обстоятельство, что сам состоит служащим на заводе. Однако это не было поддержано и решено было избрать равное количество (т. е. 4 представителей) из среды служащих, коими были избраны О.О. Беклер, Д.И. Болотов, К.М. Реутов и К.Т. Клементев[1].

Пропорциональная избирательная система объективно не дала возможности политическим партиям напрямую делегировать в Совет большое количество своих представителей, поскольку организационно и численно они были слабы[2]. Однако опосредованно через предприятия Совет активно пополнялся членами РСДРП и ПСР, что связано, прежде всего, с их активностью в рабочей среде. 1 марта 1917 г. на собраниях социал-демократов звучали лозунги организации Советов и в целом, как отмечает В.П. Сапон, несмотря на фракционные разногласия, преобладало стремление сообща строить справедливый строй[3].

Чисто технически наибольшие проблемы в избирательном процессе марта 1917 г. сосредотачивались в наличии кворума местного комитета, а подчас и в проблеме произвести общее собрание. Рабочие решали эти вопросы более оперативно. В целях ускорения процесса формирования Совета рабочих депутатов многие предприятия и организации направляли своих представителей временно. Как правило, они не избирались большинством трудового коллектива и легитимизировались лишь после организации местного комитета. Так, правление Нижегородского отделения Красного Креста 5 марта 1917 г. уполномочило Станислава Валенчевского войти временно в Совет для защиты и охраны интересов Красного креста до созыва общего собрания[4].

---

[1] ЦАНО. Ф. 1100. Оп. 1. Д. 9. Л. 96.

[2] См.: *Соборнов П.Е.* Нижегородские советы рабочих депутатов 1917 года: проблема формирования. // X Нижегородская сессия молодых ученых. Гуманитарные наука. Н. Новгород, 2006. С. 47–48.

[3] Сапон В.П. Нижегородские социалисты весной 1917 года: от эйфорического единства к прагматическому размежеванию // Государство, общество, церковь в истории России XX–XXI веков: материалы XIV Междунар. науч. конф.: в 2 ч. Иваново, 2015. Ч. 2. С. 522.

[4] ЦАНО. Ф. 1100. Оп. 1. Д. 9. Л. 49.

Оперативность создания постоянного Совета рабочих депутатов непосредственно связана с тем обстоятельством, что он в какой-то мере вышел из созданного 1 марта 1917 г., городского исполнительного комитета. Несмотря на тот факт, что представительство пролетариата в нем было не велико, как отмечает В.П. Сапон, он «не собирался довольствоваться ролью “младшего брата” буржуазии и интеллигенции и отдавать на откуп имущим социальным слоям вопрос конструирования новой власти»[1]. Процесс ее формирования шел, и уже 2 марта создается временный Совет рабочих депутатов. Таким образом, было заложено определенное основание в структуре и кадрах Совета. Избранным представителям во временный орган в ходе создания постоянного Совета требовалось вновь заручиться поддержкой со стороны своих избирателей[2].

При этом широкий спектр демократических органов и общественных организаций, созданных в Нижегородской губернии, требовал установления тесных связей между ними. Советы весной 1917 г. воспринимались в обществе как органы, действующие при Нижегородском исполнительном комитете либо тесно с ним связанные, что обеспечивало им дополнительную поддержку, а в последующем рост влияния. Этому способствовала практика совмещения делегатом представительных функций в разных провинциальных органах. Наиболее типичным было сочетание в одном лице функций члена городского исполнительного комитета и депутата Совета.

Выступая в роли общественных, профсоюзных организаций, Советы уже в марте 1917 г. устанавливали тесные связи друг с другом, что обеспечивало взаимную поддержку и координацию в действиях, а впоследствии позволило укрепиться в организационном и финансовом плане. Совет рабочих депутатов в этом ключе воспринимался как более деятельный и влиятельный орган. На этой политической площадке старались получить место многие вновь возникшие «альтернативные» органы. Наиболее существенным было представительство солдатского собрания. Последнее направило 7 марта 1917 г. список делегатов из 10 человек (члены исполнительного комитета), которые, по мнению представителей солдат, должны были войти в состав Совета рабочих депутатов[3].

Солдаты не имели подобного опыта создания представительных органов, что сказалось на скорости их формирования. Солдатской

---

[1] Сапон В.П. Февральская революция 1917 года в Нижнем Новгороде: новые аспекты // Научный диалог. 2012. № 9. С. 71.

[2] ЦАНО. Ф. 1100. Оп. 1. Д. 9. Л. 115.

[3] ЦАНО. Ф. 1100. Оп. 1. Д. 9. Л. 92.

массе, сформированной в ходе мобилизации из крестьян, была близка идея и организационная форма Совета, напоминающая им сельские сходы. Это одно из распространенных мнений среди исследователей, объясняющее активность избирателей в формировании новой власти[1]. Другой причиной, побудившей солдатские массы к организации, выступили собственно демократические требования солдат, идеи защиты собственных интересов.

При этом Нижегородский гарнизон в процессе формирования собственного Совета оказался менее сплоченным и не смог сохранить единство в вопросах утверждения и распространения демократических начал. Гарнизон был расколот на две части – солдат и офицеров, каждая из которых приступила к формированию собственных представительных органов. Среди офицеров, как главной опоры поддержания дисциплины в частях, существовала устойчивая уверенность в необходимости ее сохранения. Нижние чины в свою очередь высказывались за идею «солдата-гражданина», обладающего демократическими правами и свободами. При этом ими собственно не отрицалась и необходимость сохранения порядка.

4 марта 1917 г. состоялось первое общее собрание Совета офицерских депутатов. Поводом и главным вопросом, вынесенным на обсуждение, стало проникновение в части гарнизона Приказа № 1. Собрание призвало, заботясь о сохранении дисциплины, с «особой осторожностью относиться к подобного рода приказам и воззваниям, не принимая их к исполнению»[2].

Процесс формирования собственно Совета солдатских депутатов был запущен и поддержан как со стороны Нижегородского городского исполнительного комитета в общем для всех частей постановлении от 2 марта 1917 г., так и начальником гарнизона полковником А.Л. Заленским, распространившим телефонограмму о необходимости созыва собраний в частях от 3 марта 1917 г. Процесс его формирования, так же как и в рабочей среде, затянулся и едва ли завершился к концу марта.

Представительство в Совете солдатских депутатов получили все входящие в состав гарнизона города воинские части, а также нестроевые команды, обмундировочные мастерские, солдаты продовольственных магазинов. Возможность направить своего представителя получили все, даже самые малочисленные, части нижегородского гарнизона.

---

[1] *Тропов И.А.* Особенности функционирования советской системы в России в 1917–1920 гг. // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2009. № 93. С. 35.

[2] ЦАНО. Ф. 1102. Оп. 1. Д. 57. Л. 4.

Так, 4 марта солдаты штаба 64 бригады государственного ополчения в числе 26 человек направили одного делегата[1]. От 62 солдат управления нижегородского уездного воинского начальника 8 марта 1917 г. было избрано два депутата[2].

Своих представителей направили солдаты-рабочие на заводах. 17 марта 1917 г. солдаты на Снарядном заводе в количестве 180 человек делегировали Васильева в Совет солдатских депутатов[3]. 8 марта 1917 г. выборы прошли в 1-й и 2-й командах солдат, работавших на Сормовских заводах (623 человека). От каждой из них было направлено по 2 делегата[4]. Однако 21 марта 1917 г. их представительство в Совете было ограничено одним депутатом[5]. Таким образом, некоторые предприятия устанавливают связи сразу с двумя Советами, что в дальнейшем станет крайне важным при разрешении вопросов проверки военнообязанных. В целом Сормовский завод, будучи локомотивом революции в Нижнем Новгороде, имел особые связи с Советами. Помимо наличия представителей в Солдатском собрании, 25 его представителей вошли в состав Совета рабочих депутатов, избранных местным комитетом. Кроме того, сормовские партийные организации направили по два своих представителя[6].

Реализация пропорциональной системы избрания находилась под контролем созданного в начале марта 1917 г. Исполнительного комитета Совета солдатских депутатов, в количестве 44 человек. При нем была сформирована Комиссия по личному составу, в которую вошли С. Михалев, Лапшин, Я. Берман, Д. Архангельский, К. Цыпленков. Именно на этих людей были возложены обязанности по проверке выборов в солдатское собрание и подготовке протоколов частей к утверждению Исполнительным комитетом. К компетенции комиссии были отнесены и вопросы рассмотрения жалоб на неправильность выборов[7]. При этом комиссия не только механически утверждала протоколы о выборах, но и могла их оспаривать.

При этом спешка, отсутствие опыта и индивидуальные качества баллотируемых наложили свой отпечаток. Так, на члена исполнительного комитета, вошедшего как в комиссию по личному составу, так и в президиум, ефрейтора из вольноопределяющихся 62-го пехотного

---

1 ЦАНО. Ф. 1102. Оп. 1. Д. 106. Л. 19.
2 Там же. Л. 36.
3 Там же. Л. 78.
4 ЦАНО. Ф. 1100. Оп. 1. Д. 9. Л. 77.
5 ЦАНО. Ф. 1102. Оп. 1. Д. 106. Л. 148.
6 ЦАНО. Ф. 1100. Оп. 1. Д. 9. Л. 59.
7 ЦАНО. Ф. 1102. Оп. 1. Д. 106. Л. 124.

запасного полка К. Цыпленкова была подана жалоба от курсантов допризывной подготовки[1]. По мнению заявителей, Цыпленков дал им на подпись протокол о собственном избрании, скрыв его содержание. Курсанты же «по доверию» к нему ее подписали. Вскрыв подобный обман, они потребовали отстранить Цыпленкова и заявили об отказе направлять собственного депутата в Совет. Однако это заявление было встречено холодно.

Контроль со стороны комиссии по личному составу, несмотря на все проблемы, связанные с ее членами, усилил формализм в составлении требуемых документов. Самым главным в данном вопросе было указание, как общего количества избирателей, так и голосовавших. Данным требованием рабочие пренебрегали, и тем самым еще более затягивали процесс формирования Совета, которому самостоятельно приходилось выяснять эту информацию.

При этом на волне революционного энтузиазма общество стремилось получить как можно больше мест в Совете, направляя заведомо непропорциональное число представителей. Иногда на это обращали внимание. Так, два избранных делегата от 95 солдат кадетского корпуса 5 марта 1917 г. были поставлены под вопрос. Комиссия по личному составу определила, что достаточно одного представителя, исходя из численного состава[2]. Иногда дело доходило до абсурда. 31 марта 1917 г. команда 5-й практической радиостанции возбудила вопрос о кооптации своего депутата из Совета Михаила Жукова в исполнительный комитет. Комиссия в кооптации, естественно, отказала, указав на то обстоятельство, что команда состоит из 18 человек[3].

В ходе выборов имели место нарушения, а подчас и злоупотребления. Спешное проведение выборов в ряде частей привело к отсутствию кворума. Так, нестроевая команда 672 пешей нижегородской дружины 8 марта 1917 г. рассматривала вопрос о перевыборах. При обсуждении выяснилось, что выборы 5–6 марта были проведены спешно и при участии незначительного числа выборщиков. Руководствуясь этим, были произведены перевыборы[4]. В 50-й интендантской бригаде 6 марта в выборах участвовало 70 человек из 185 личного состава. И лишь 22 марта удалось произвести перевыборы, когда личный состав был собран для принятия присяги Временному правительству[5]. Переиз-

[1] Там же. Л. 138.
[2] Там же. Л. 28.
[3] Там же. Л. 93.
[4] Там же. Л. 39.
[5] ЦАНО. Ф. 1102. Оп. 1. Д. 106. Л. 82.

брание подчас приходилось производить неоднократно. 13 марта 1917 общее собрание солдат 1-го нижегородского отделения конского запаса в количестве 250 человек произвело переизбрание в третий раз, поскольку 3 и 5 марта выборы проводились неполным собранием[1].

Яркой иллюстрацией выступает ситуация в 181 эвакуационном госпитале, где 3 марта «начались» выборы, которые завершились лишь к концу апреля 1917 г. Начатые, как позднее утверждалось, в отсутствие истинных целей собрания, без какого-либо представления о характере формируемого Совета, выборы привели к «халатности» и целому клубку противоречий. Отсутствие информации о функциях Совета снизило активность участия избирателей. Распространение же подробной информации в команде госпиталя привело к острейшим противоречиям и борьбе за место в Совете.

Избранный в отсутствие большинства команды 3 марта П. Калинин поднял вопрос о формировании местного комитета в количестве 12 человек и выборе двух делегатов из их среды в солдатское собрание. В ходе обсуждения кандидатов в исполнительный комитет Совета солдатских депутатов на заседании местного комитета преобладали работники канцелярии госпиталя, один из которых заявил, что необходим делегат и от команды. В это время вошел В. Туф, и под действием части присутствующих он был проведен в комитет без ведома команды. В результате избраны в исполком были два кандидата П. Калинин и В. Туф, но на собрании выяснилось, что представителем может быть лишь один. Путем жеребьевки остался П. Калинин, который не смог вернуться в госпиталь после заседания. Это стало основанием для его отстранения, поскольку В. Туф, вернувшись в госпиталь, не сообщил об изменениях, а наоборот настоял на переизбрании.

После этих событий мнения в команде госпиталя разделились. Поддерживавшая П. Калинина группа направила жалобу в исполнительный комитет, который, в свою очередь, направил представителя 182 госпиталя С. Михалева, члена комиссии по личному составу, для разбора дела. По результатам разбирательства решение 181-го госпиталя об избрании В. Туфа было отменено исполнительным комитетом, что вызвало бурю негодования внутри команды, указывая на незаконность подобных постановлений[2]. 13 апреля Совет солдатских депутатов настоял на проведении переизбрания, поскольку он не мог удовлетворить два течения в госпитале, и призвал выбрать лицо беспристрастное, которым стал М. Бочаров.

---

[1] Там же. Л. 64.

[2] Там же. Л. 63.

В ходе столь длительного определения собственного представителя в Совет проявились следствия спешки, с которой формировались органы управления. При этом активность гражданского участия в процессе их формировании в целом можно объяснить теми функциональными обязанностями, которые возлагались на них. Именно информированность о представительных функциях и задачах формируемого органа двигала настроениями общества, хотя реально эти характеристики весной 1917 г. носили еще аморфный, гипотетический характер. Общественное участие можно связывать и с характерным для исторического момента отрицанием старого порядка и замене их идеями новой, революционной справедливости и демократии.

Таким образом, энергичность общества в формировании Советов основывалась на их представительном корпоративном характере, включавшем элементы старой, понятной организации, перенесенной на новую идеологическую платформу, ставшей привлекательной и актуальной.

ОКТЯБРЬСКАЯ РЕВОЛЮЦИЯ 1917 ГОДА В НИЖНЕМ НОВГОРОДЕ: ХРОНИКА СОБЫТИЙ

Сапон В.П., д.и.н., доцент, профессор кафедры истории и вспомогательных исторических дисциплин НГПУ им. К. Минина

Аннотация

Статья охватывает события конца октября – начала ноября 1917 года в Нижнем Новгороде, в ходе которых происходит переход политической власти в руки большевиков. Нижегородские большевики и их союзники готовы были разделить политическую власть с умеренными социалистами, тем не менее проект создания «однородного социалистического правительства» в регионе провалился.

Ключевые слова: Октябрьская революция 1917 г., Нижний Новгород, борьба за политическую власть

Abstract

The article covers the events of the end of October – the beginning of November 1917 in Nizhny Novgorod, in the course of which transition of political power into the hands of the Bolsheviks took place. Nizhegorod Bolsheviks and their allies were ready to share political power with the moderate socialists, nonetheless the project of creating a “homogeneous socialist government” in the region failed.

Keywords: October revolution 1917, Nizhny Novgorod, struggle for political power

Последние недели октября 1917 г. прошли в Нижнем Новгороде и губернии в нервозном ожидании применения вооруженного насилия – то ли со стороны неких «темных сил», то ли со стороны большевиков, то ли со стороны правительства. Так, в Сормове с вечера 13 октября «среди местного населения замечалось тревожное настроение

в связи со слухами о том, что из города ожидается прибытие партии погромщиков. Ввиду таких слухов местные власти тотчас же приняли надлежащие меры к охране имущества и граждан, для чего поставлены были на ноги все наличные силы комиссариата, местного гарнизона, добровольной милиции и боевой дружины…»[1]

20 октября 1917 г. в Нижнем Новгороде, так же как и в столице, ждали большевистского путча в связи с предполагаемым открытием Всероссийского съезда Советов. Никаких эксцессов в этот день не последовало (не состоялся и съезд), тем не менее на охрану порядка в городе была брошена вся милиция, а также специально созданная сводная караульная рота из 600 солдат и офицеров. В состоянии боевой готовности находились части гарнизона.

21 октября 1917 г. в Нижегородский Совет рабочих и солдатских депутатов пришла телеграмма, сообщавшая, что с фронта в тыл выдвинуты карательные экспедиции «для подавления внутренней анархии». Возникли слухи о том, что одна из таких экспедиций будет направлена в Нижний Новгород[2].

23 октября 1917 г. в Нижний Новгород по распоряжению командования Московского военного округа прибыли два эскадрона драгун – согласно официальной версии, для охраны хлеба, заготовленного по заданию Министерства продовольствия, и поддержания порядка в Арзамасе[3]. Но передислокацию кавалерии можно было вполне рассматривать и как подготовку удара по «темным силам» (или большевикам?).

Вечером **23 октября 1917 г.** губернский комиссар М.И. Сумгин провел беседу с членами Временного комитета общественной безопасности, сформированного 15 октября городской думой, и дал согласие на передачу КОБу 500 берданок из гарнизонных запасов. Губкомиссар подчеркнул, что «населению в конце концов придется принять участие в открытой схватке с темными элементами, выступающими под флагом большевизма»[4].

24 октября 1917 г. на заседании биржевого общества поставлен вопрос об организации добровольческой боевой дружины в целях самообороны населения. На эти цели Общество ассигновало 10 тысяч рублей, которые тут же пошли на закупку оружия[5].

---

[1] Сормовская жизнь. Тревожное настроение // Нижегородский листок (далее НЛ). 1917. № 246. 18 октября. С. 3.

[2] Материалы по истории революционного движения в Нижегородской губернии. Под ред. В.Т. Илларионова. Н. Новгород, 1922. Т. 3. (далее – Материалы). С. 81.

[3] Материалы. Т. 3. С. 90.

[4] Там же. С. 94.

[5] Там же. С. 93, 95. – В газете «Русское слово» сообщалось, что экстренное собра-

24 октября 1917 г. министр внутренних дел направил губернским комиссарам телеграммы, в которых предписывал им «в случае возникновения беспорядков или попыток захвата… принять самые решительные меры к подавлению их, опираясь на все здоровые силы местного населения». «Не поддавайтесь ложным слухам о событиях в Петрограде, где все спокойно», – призывал министр Никитин[1].

25 октября 1917 г. пришли «тревожные сообщения» о восстании в Петрограде, в связи с чем состоялось экстренное объединенное заседание исполнительных комитетов Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, Временного ревкома и представителей социалистических партий (под председательством В.Б. Либина)[2]. Было решено «пока воздержаться от каких бы то ни было выступлений в ту или иную сторону и опубликовать особое воззвание с призывом населения и гарнизона к спокойствию»[3]. Примечательно, что это воззвание поручили составить большевику Г.С. Биткеру и эсеру В.Б. Либину.

В этот же день нижегородские большевики получили информацию о событиях по своим партийным каналам и раскололись на два течения – сторонников и противников немедленного захвата власти в городе и губернии[4]. Судя по всему, поначалу возобладали сторонники умеренной политической линии, именно поэтому Г.С. Биткер и другие «мягкие» большевики активно включились в антикризисную работу совместно с эсерами и меньшевиками. Лидеры Нижегородской организации РСДРП(б) отложили окончательное решение вопроса до общего собрания губернского Совета рабочих и солдатских депутатов, намеченного на следующий день.

Вероятно, на тактику нижегородских большевиков повлияло отсутствие достоверной информации о событиях в центре. Так, 27 октября 1917 г. в газете «Нижегородский листок» была опубликована заметка «Ликвидация мятежа», которая передавала следующие сведения якобы «из официальных источников»: «…Казаки явились к Временному

ние Нижегородского биржевого общества по поводу организации самоохраны состоялось еще 13 октября. «Поводом к этому решению, – сообщала консервативная газета, – послужили распространяемые проскрипционные списки, в которые внесены состоятельные горожане и евреи. Временем погрома назначено 12–20 октября. Под каким флагом предполагается погром, на собрании не выяснено» (Самоохрана. Нижний Новгород // Русское слово. 1917. № 236 (15 октября). С. 5).

1 Телеграмма министра внутренних дел // НЛ. 1917. № 253. 26 октября. С. 1.

2 К событиям дня // НЛ. 1917. № 254. 27 октября. С. 3.

3 К событиям дня в Нижнем // НЛ. 1917. № 253. 26 октября. С. 3.

4 Победа Октябрьской социалистической революции в Нижегородской губернии. Сб-к док-тов. Под ред. А.И. Великоречина и К.Г. Селезнева. Горький, 1957. С. 329.

правительству и потребовали полной свободы действий. Требование их было удовлетворено. В результате – все быстро и решительно ликвидировано.

Ленин, говорят, спасся на "Авроре".

Переданные ранее московскими вечерними газетами сведения об аресте правительства оказались вымышленными, исходящими из большевистских кругов».

А 29 октября газета нижегородских меньшевиков «Жизнь» перепечатала заметку из московской эсеровской газеты «Труд» такого содержания: «Петроград взят верными правительству и демократии войсками. Большевистский "Революционный Комитет" бежал. Повстанческие полки сдают оружие»[1].

26 октября 1917 г. прошло «бурное» собрание Совета рабочих и солдатских депутатов. Г.С. Биткер, выступая от имени своей партийной фракции, подчеркнул, что провозглашенное большевиками новое революционное движение «направлено против буржуазной власти, которая не соглашается ни на передачу земли крестьянам, ни на мир, ни на борьбу с спекуляцией и контроль над производством… Отошедшим силам надо дать мир, землю и контроль над производством. Тогда они снова будут поддерживать революцию, – этим будет спасено и Учредительное собрание»[2].

Далее в прениях по поводу большевистской декларации выступили *меньшевики* и *эсеры*, которые озвучили весьма парадоксальную для революционных демократов позицию. Так, председатель Совета рабочих и солдатских депутатов эсер В.Б. Либин заявил, что его партия «преклоняется» перед волей Учредительного собрания, «даже если бы оно декретировало какую угодно монархию», а меньшевик П.Ф. Налетов, председатель солдатского Совета, в паническом тоне обрисовал картину развития социально-политических процессов: «…городской обыватель и интеллигент дышат ненавистью к демократии, а в среде демократии – раскол… При таком соотношении сил единственный призыв должен быть: «Безумцы, остановитесь! Это – авантюра… Революция погибла..»[3] При наличии такого расщепления политического сознания эсерам и меньшевикам, действительно, не стоило больше находиться у кормила власти, тем более что на том же собрании советских депутатов прозвучали пробольшевистские резолюции заводских собраний по текущему моменту: Сормовского завода (от 10 тысяч участников

---

[1] Ликвидация восстания // Жизнь. 1917. № 75. 29 октября. С. 2.

[2] Собрание С.Р.С. и Кр. Д. (Заседание 26 октября) // НЛ. 1917. № 255. 28 октября. С. 3.

[3] Там же. С. 3.

митинга), Молитовской фабрики (от 4 тысяч рабочих), Канавинского общезаводского комитета, ряда других заводов[1].

«Моментом истины» для объединенного собрания Советов стало голосование по проектам резолюций. За эсеро-меньшевистскую резолюцию при поименном голосовании высказались **105** депутатов, за большевистскую – **62**, воздержались 9 человек[2]. Тем не менее П.Ф. Налетов от фракции меньшевиков и Бунда заявил, что настоящий состав Совета неточно отражает настроение масс и предложил назначить в трехдневный срок общие перевыборы в Советы[3].

26 октября 1917 г. состоялось и заседание Нижегородской городской думы. На заседании Думы прозвучали страстные антибольшевистские речи, а также призывы защитить Временное правительство и продолжить работу по созыву Учредительного собрания. Дума единогласно приняла резолюцию, в которой прокламировалось, что «это восстание является гибельным для революции, свободы и самого существования родины…»[4] Дума создала ***Комитет защиты революции*** из числа гласных, стоящих на «государственной точке зрения». В комитет были избраны: 3 эсера (С.С. Векслерчик, В.Г. Ганчель и И.И. Калюжнов), 2 трудовика (В.М. Владиславлев и К.Н. Дертев), 1 сионист (И.Л. Бергер), 3 кадета (Ф.А. Ермолаев, Г.Р. Килевейн и Г.М. Степанов (кандидатом)), 2 меньшевика (П.Ф. Налетов и А.И. Иванов)[5]. (Налетов и Иванов были избраны заочно и без согласия своей партийной фракции, поэтому они уже на следующий день публично заявили, что отказываются «от звания членов комитета спасения революции при городской думе»[6].)

27 октября 1917 г. стал «комитетским днем» в том смысле, что вся активная политическая жизнь сосредоточилась в руках революционных комитетов. С одной стороны, думский Комитет защиты революции (председатель – эсер Ганчель) сделал попытку объединить силы с ***Временным революционным комитетом*** (председатель – эсер Либин), однако договориться не удалось, тем более что под руководством Либина работал представитель большевистской партии[7]. С другой стороны, в этот же день, **27 октября**, большевики сформировали ***Военно-революционный***

---

[1] См.: там же. С. 3.

[2] В Совете рабочих и солдатских депутатов // НЛ. 1917. № 254. 27 октября. С. 3.

[3] Собрание С.Р.С. и Кр. Д. (Заседание 26 октября) // НЛ. 1917. № 255. 28 октября. С. 3.

[4] Заседание городской думы // НЛ. 1917. № 254. 27 октября. С. 3.

[5] Там же; Победа Октябрьской социалистической революции в Нижегородской губернии. Сб-к док-тов. С. 333 334.

[6] Письма в редакцию // НЛ. 1917. № 255. 28 октября. С. 3.

[7] Материалы. Т. 3. С. 111–112.

комитет из представителей городской, Сормовской и Канавинской организаций РСДРП(б) и трех представителей гарнизона[1].

В печатном органе нижегородских большевиков – газете «Интернационал» – создание ВРК мотивировалось так: «Считая, что борьба петроградских рабочих и солдат должна быть поддержана немедленно и опираясь на мнение большинства рабочих и солдат, партия социал-демократов большевиков решила взять на себя инициативу в организации такого революционного центра, который мог бы, не дожидаясь результата перевыборов в Советы на эти 2–3 дня явиться бы выразителем воли рабочей и солдатской массы»[2].

Большевистский ВРК расположился на первом этаже Дворца свободы в Кремле (там же находилась резиденция Нижегородского губкома РСДРП(б)). Члены большевистского ревкома были направлены в части гарнизона, на заводы, к речникам и железнодорожникам для выяснения обстановки и агитации в пользу большевистской тактики. Плоды этой работы проявились уже на следующий день.

В это же время энергично действовали и антибольшевистские силы. **27 октября** участники общего собрания железнодорожников Нижегородского района назвали большевистское вооруженное восстание «преступлением против родины и революции, а попытку большевиков захватить власть силой изменой России, насилием меньшинства над большинством и посягательством на права народные, ввергающим страну в пучину анархии и братоубийственной гражданской войны»[3]. (Вскоре под влиянием этой резолюции большевиков забаллотировали на выборах в Викжель[4].)

---

[1] По сведениям К.П. Маслова, от городской организации в Нижегородский ВРК вошли Н.М. Федоровский, Г.С. Биткер, А.В. Савельева, от Сормова – И.А. Богданов, Н.Г. Мирошин, А.И. Писарев, К.И. Хахарев, от Канавина – Я.З. Воробьев, И.Г. Королев, А.Д. Костин, Б.И. Краевский, И.В. Петров. Возглавил комитет И.Р. Романов (см.: *Маслов К.П.* Из истории борьбы рабочего класса за власть Советов и ее упрочение. Горький, 1964. С. 158).

В экстренном выпуске к нижегородской большевистской газете «Интернационал» (31 октября 1917 г.) отмечалось, что в состав местного ВРК входят представители «большевиков, с.-р. Максималистов, совета профессиональных союзов, общезаводского комитета, рабочей гвардии и представители от 62-го, 183-го, 185-го полков и др. воинских частей».

[2] В Нижнем-Новгороде // Экстренный выпуск к газете «Интернационал». 1917. 31 октября.

[3] Рабочие и текущий момент // Жизнь. 1917. № 75. 29 октября. С. 2. – К этой резолюции единогласно присоединился заводской комитет Нижегородского завода ручных гранат (см. там же).

[4] См.: К событиям дня // НЛ. 1917. № 257. 1 ноября. С. 2.

Не остались в стороне и представители непролетарских слоев населения – от служащих органов городского и земского самоуправления до студентов и гимназистов. Например, члены Покровской волостной управы направили на имя нижегородского уездного комиссара А.А. Остафьева телефонограмму, в которой от имени населения волости выразили протест против «преступного выступления петроградских советов» и заявили «о своей непоколебимой верности временному правительству»[1]. Ряды протестующих станут и дальше расширяться, но по большей части на бумаге.

28 октября 1917 г. Нижегородский ВРК совершил решающую попытку переломить ситуацию в свою пользу. С 4 часов утра начали продвижение к центру города вооруженные отряды из рабочих пригородов[2]. Дальнейшую хронологию событий приведем по заметке в меньшевистской газете «Жизнь»:

«**С 8 часов утра** в город явилась вооруженная сормовская боевая дружина, составившая красную гвардию, которая стала дефилировать по главным улицам.

К большевикам примкнула часть солдат местного гарнизона. На Бол[ьшой] Покровке появились автомобили с вооруженными людьми.

В 11 часов у Дворца свободы состоялся большой митинг. Благовещенская площадь и Б[ольшая] Покровка наполнилась толпами солдат и народа…»[3]

После массового митинга в центре города, по выражению «Нижегородского листка», «началось осуществление лозунга “Вся власть Советам”»[4]. Переворот стал разворачиваться довольно активно, но без ярко выраженного революционного напора[5]. Рабочие-красногвардейцы по распоряжению ВРК заняли почтово-телеграфную контору № 2 на Нижнем базаре (в доме Биржевого общества), редакции газет «Нижегородский листок» и «Волгарь» (при этом продолжили свою работу меньшевистская «Жизнь», эсеровский «Народ» и монархический «Голос нижегородца» (!)), однако захват железнодорожных вокзалов не удался – из-за угрозы забастовки[6]. По описанию меньшевистской

---

1 НЛ. 1917. № 258. 2 ноября. С. 3.

2 См.: 2-е экстренное прибавление «НЛ».

3 К событиям вчерашнего дня // Жизнь. 1917. № 75. 29 октября. С. 2.

4 В Нижнем Новгороде // 2-е экстренное прибавление «НЛ». 30 октября.

5 Характерно, что в Сормове большевики заняли почту и телеграф еще 27 октября, но оставили их «после убеждений» помощника начальника милиции. См.: Материалы. Т. 3. С. 112.

6 Три последних дня в Нижн.-Новгороде // Волгарь. 1917. № 255. 31 октября. С. 2;

«Жизни», «на улицах города в течение дня было спокойно, никаких эксцессов не происходило. Среди широкой обывательской массы наблюдался почти полный индифферентизм к происходящему»[1].

Утром 28 октября 1917 г. из Москвы вернулся начальник гарнизона прапорщик Б.Н. Змиев. Он был арестован и посажен под домашний арест, благо, что его квартира находилась во Дворце свободы[2]. Уже, будучи под арестом Змиев составил и опубликовал свой собственный приказ, которым высшую власть в пределах Нижегородской и двух уездов Владимирской губернии он присваивал себе. Только после этой акции Змиева ВРК был «вынужден совершенно его изолировать…»[3]

29 октября 1917 г. прокурор Нижегородского окружного суда Н.П. Чернявский, его товарищ (заместитель) М.А. Сачков и судебный следователь по важнейшим делам И.Ф. Иващенко попытались прорваться к экс-начальнику гарнизона для производства следственных мероприятий по поводу его незаконного ареста, но члены ВРК отказались давать показания. Тем не менее формальности были соблюдены: «по требованию прокурора об этом был составлен протокол, к которому дали подписи и члены большевистского комитета»[4]. Удивительное уважение к формальным прокурорским процедурам со стороны революционеров-«анархистов»!

Ночью с 28 на 29 октября 1917 г. представитель ВРК А.Д. Костин с красногвардейским отрядом появился в стенах городской думы и потребовал распустить Комитет защиты революции; гласные отказались (их осталось на ночное дежурство не более полутора десятков), и большевики отступили[5]. Когда растерянные большевики ушли, думцы забаррикадировали помещение третьего этажа думы, где находился комитет, однако штурма со стороны большевиков так и не дождались[6].

Впрочем, нежелание нижегородских большевиков прибегать к крайним мерам сыграло в их пользу – это привело к расколу в рядах их политических оппонентов. Так, гласные городской думы – меньшевики выразили готовность «стоять за активную оборону демократических

Материалы. Т. 3. С. 114.

1 К событиям вчерашнего дня // Жизнь. 1917. № 75. 29 октября. С. 2.

2 Материалы. Т. 3. С. 115.

3 В Нижнем-Новгороде // 2-е экстренное прибавление «НЛ». 30 октября. (См. также: Материалы. Т. 3. С. 115; Победа Октябрьской социалистической революции в Нижегородской губернии. Сб-к док-тов. С. 335.)

4 Отказ в производстве следствия // 2-е экстренное прибавление «НЛ». 30 октября.

5 Материалы. Т. 3. С. 116–117.

6 В Нижнем-Новгороде // 2-е экстренное прибавление «НЛ». 30 октября.

организаций и населения», и в то же время высказались против агрессивных выступлений против большевистского ВРК, так как это могло повлечь за собой эксцессы и жертвы[1]. Ночью, после инцидента с А.Д. Костиным, В.Г. Ганчель связался по телефону с членами эсеро-меньшевистского Временного ревкома и попросил прислать в думу вооруженную охрану, но ему отказали. Более того, члены Временного ревкома М.И. Сумгин и А.И. Иванов явились на ночное заседание думы и призвали гласных разойтись по домам. В этих условиях думцы приняли решение «ни в коем случае не расходиться» и выразить свое недоверие Временному ревкому за «непротивление большевикам», отозвав из него пятерых своих представителей[2].

29 октября 1917 г. антибольшевистские силы попытались взять инициативу в свои руки. Утром после долгих дискуссий произошло организационное слияние Военного ревкома и Комитета защиты революции в таком составе: городской голова, начальник гарнизона, губернский комиссар, по 6 гласных городской думы и Советов, 5 представителей социалистических партий, по 1 представителю от почтово-телеграфного и железнодорожного союзов[3]. Комитет вызвал для охраны думы роту войск, которая осталась для охраны и на ночь. Меньшевики настаивали на том, чтобы новый комитет по своему партийному составу был исключительно социалистическим, однако думцы с этим не согласились, и в ***Комитет спасения революции и родины*** был избран кадет, зато не вошли социал-демократы (А.И. Иванов в ходе голосования был забаллотирован, поэтому меньшевики отозвали из комитета второго своего представителя)[4].

Чащи весов находились в примерном равновесии: как «красные», так и их противники в Нижнем Новгороде не решались прибегнуть к силовым методам. Вот что об этом **30 октября 1917 г.** сообщалось в прессе, в той самой газете «Нижегородский листок», которую якобы «закрыли» ревкомовцы-большевики:

«Городской комитет (созданный в Городской думе 29 октября. – *В.С.*) вступил а переговоры с большевиками и потребовал от них освобождения г. Змиева, освобождения занятых помещений телеграфа и телефона, а также газетных типографий и прекращения производимых на улицах арестов. Большевики ответили, что аресты произошли случайно и все арестованные отпущены, кроме начальника гарнизона,

---

1 Материалы. Т. 3. С. 116.

2 Материалы. Т. 3. С. 117.

3 В Нижнем-Новгороде // 2-е экстренное прибавление «НЛ». 30 октября.

4 Материалы. Т. 3. С. 118.

которого они отпустить не могут ввиду того, что он отказался дать обязательство не вступать в управление гарнизоном.

Относительно газет большевики заявили, что, вероятно, разрешат их, но установят цензуру.

Ночью переговоры комитета с большевиками продолжались в том же дух, но соглашение достигнуто не было.

Главною целью, которую поставил себе городской комитет, было не допустить кровопролития, чем и объясняются длительные переговоры и неприятие резких насильственных мер.

Большевистский комитет также был против кровопролития.

Выяснилось, со слов большевиков, что они ждут окончания развившихся событий в Петрограде и свое дальнейшее поведение намерены поставить в зависимость от того или иного исхода борьбы в Петрограде. Нижегородской же республики они учреждать не собираются»[1].

Неуверенности нижегородским большевикам прибавляла оппозиция со стороны умеренно-левых сил. Так, сормовские эсеры не поддержали антибольшевистскую почтово-телеграфную забастовку в городе, но в то же время высказались и против большевистских «способов разрешения задач рабочего класса как способов недемократических»[2].

Какой путь ликвидации политического кризиса предложили сормовичи? «Наше мнение, – отмечалось в цитируемом письме, – таково: возможно сильно реагировать, давить на свои партийные центры с целью скорейшего склонения их к взаимным уступкам. Только договор социалистических партий между собою поможет устранить как указанное вами в частности явление, так и все то ненормальное и печальное, что клином вошло между родственными по существу партиями и что, несомненно, ведет революцию к гибели.

Провинция, периферия должна вмешаться в дела столиц, взяв на себя почин к прекращению позорной кровавой междоусобицы и установлению единого революционно-социалистического фронта. Правительство из всех социалистических партий – вот наш лозунг, вот в чем, по нашему [убеждению], спасение, и к этому мы вас призываем, предлагая и вам сделать тот почин, который уже сделали мы (подчеркнуто в источнике. – *В.С.*)»[3].

В конце октября – первых числах ноября 1917 г. свой протест против «анархического выступления» большевиков публично выразили

---

[1] В Нижнем-Новгороде // 2-е экстренное прибавление «НЛ». 30 октября.

[2] ГОПАНО. Ф. 34. Оп. 1. Д. 9. Л. 12–12 об. (Письмо, принятое 31 октября 1917 г. на экстренном общем собрании Сормовской организации ПСР.)

[3] ГОПАНО. Ф. 34. Оп. 1. Д. 9. Л. 12 об.

также Центральный комитет профсоюза служащих заводов и фабрик Нижнего Новгорода и губернии[1], Союз служащих в торгово-промышленных предприятиях и общественных учреждениях[2], Нижегородский отдел Всероссийского союза служащих кредитных учреждений[3], Нижегородское казначейство[4], Союз мелких торговцев Нижнего Новгорода и Канавина, служащие губернской и городской продовольственных управ, офицеры и солдаты управления и команд нижегородского уездного воинского начальника, педагогический совет технического училища[5]. Забастовали даже писари из аппарата начальника гарнизона – им не понравилось, что в канцелярии «все время присутствует большевистский "комиссар", который не только следит за всеми "входящими", но даже вмешивается в разговоры служащих»[6].

В такой неустойчивой обстановке организаторы революционного переворота в Нижнем Новгороде были вынуждены действовать очень осмотрительно, не доводя пока протест оппозиции до критических масштабов.

Зыбкое равновесие сил в Нижнем Новгороде не могло сохраняться долго – кто-то должен был сделать решительные шаги для восстановления контроля над городом. Со стороны антибольшевистских сил такую инициативу проявил городской голова эсер ***В.Г. Ганчель***, который выпустил ряд воззваний к различным социальным силам. **31 октября 1917 г.** он составил обращение к солдатам и офицерам, с помощью которого надеялся вовлечь в борьбу с «комитетом большевиков» пока еще нейтральный в большинстве своем нижегородский гарнизон[7].

Присоединение даже отдельных воинских частей к городской Думе и Комитету спасения Родины и революции, наложившись на набирающее силу забастовочное движение, могло бы решительно перечеркнуть все планы большевиков. Поэтому ВРК активизировал свою деятельность, тем более что за ними тоже стояли определенные общественные силы, готовые к «крайним мерам». **Вечером 31 октября 1917 г.** большевики потребовали от Комитета спасения родины и революции самораспуститься, а до этого предложить забастовщикам возобновить

---

1 Резолюция служащих заводов и фабрик // НЛ. 1917. № 257. 1 ноября. С. 3.

2 Резолюция торгово-промышленных служащих // Там же. С. 3.

3 Забастовка-протест банковских служащих // Экстренное прибавление «НЛ» 21 октября в 2 ч. дня.

4 См.: НЛ. 1917. № 258. 2 ноября. С. 1.

5 См.: Там же. С. 3.

6 К событиям дня // НЛ. 1917. № 257. 1 ноября. С. 2.

7 Солдаты и офицеры // Там же. С. 2.

работы. Ревком попытался продемонстрировать жесткость, дав на выполнение своего требования два часа, но натолкнулся на не менее решительную позицию оппонентов. «Городской комитет ответил, что языком ультиматумов с ним говорить нельзя, тем более что большевики демонстрируют свое бессилие, обращаясь к городскому комитету с требованием о влиянии на граждан. Ультиматум был снят»[1].

Антибольшевистские силы также пребывали в состоянии растерянности и нервозности. Так, **2 ноября 1917 г.** на экстренном заседании городской Думы была рассмотрена резолюция Комитета спасения родины и революции, предложенная эсерами и дополненная меньшевиками. Первый пункт резолюции предполагал «войти в сношение с револ[юционным] комит[етом] большевиков о мерах предотвращения погромов и кровопролитий и для урегулирования нормальной жизни в городе и губернии (…), для чего избрать особую комиссию из представителей обоих комитетов»[2]. Гласные думы единогласно признали недопустимым создание постоянной смешанной комиссии с большевиками, которым следует просто прекратить свою «авантюру»[3]. Безоговорочно отвергнув меньшевистскую «тенденцию к компромиссу», думцы постановили принять все меры к консолидации антибольшевистских сил с опорой на вооруженный отряд, который находился в думском здании.

В этой ситуации уровень легитимности любой власти напрямую зависела от степени ее поддержки со стороны организованных масс и вооруженных сил.

Большевики и их леворадикальные союзники сделали ставку на закрепление своей власти путем советизации управления в губернии, тем более что в ходе перевыборов губернского Совета рабочих и солдатских депутатов они рассчитывали на большинство депутатских мандатов.

2 ноября 1917 г. состоялось первое общее собрание нового состава губернского Совета. Председателем собрания был избран большевик И.Р. Романов, одним из секретарей – большевик А.В. Савельева. Эсер В.Б. Либин и меньшевик П.Ф. Налетов вошли в президиум в качестве товарищей председателя, еще одним секретарем собрания стал

---

[1] Положение в городе // Там же. С. 3. Кстати, Городская дума, возглавляемая В.Г. Ганчелем, еще 29 октября 1917 г. предъявила большевистскому ревкому требование о его немедленном роспуске (см.: Солдаты и офицеры! // Там же. С. 2). Так что обе стороны умели говорить на «языке ультиматумов».

[2] Из заседания город. думы // НЛ. 1917. № 258. 2 ноября. С. 3.

[3] Там же.

С.А. Шкрабий[1]. Примечательно также то, что «крайняя левая» собрания отсекла от принятия судьбоносных решений депутатов губернского крестьянского Совета, которые претендовали на 67 мест (при этом налицо было лишь 10 представителей Нижегородского совета крестьянских депутатов). Было решено «считать собрание Советов только рабочих и солдатских депутатов с представителями крестьянского Совета»[2].

Меньшевики и эсеры предложили «объединить революционный фронт, прежде чем реакция воспользуется слабостью демократии», создать центральную власть «на основе коалиции всех социалистических партий». В ответ И.Р. Романов решительно заявил, что восстание, возглавленное его партией, было спровоцировано соглашательской политикой эсеров и меньшевиков. «Власть отнята не у советов, а у буржуазии», – подчеркнул он и пообещал: «Как Керенский заявил, что он не сложит оружия, так как он не побежден, так и большевики не сложат оружия, пока они не победят». А лидер сормовских максималистов В.К. Хрекин поддержал руководителя Нижегородского ВРК, призвав рабочих не складывать оружия, пока «не будет все в их руках»[3].

Несмотря на жесткую взаимную критику представителей советских фракций, общее собрание почти единогласно (при четырех воздержавшихся) высказалось «за немедленное прекращение гражданской войны в среде самой демократии» и создание однородной социалистической власти, которая – в соответствии с решениями Второго Всероссийского съезда рабочих и солдатских депутатов – призвана: «… 1) созвать Учредительное собрание в назначенный срок; 2) потребовать немедленное перемирие для начала ведения мирных переговоров; 3) передать землю земельным комитетам до Учредительного собрания; 4) установить контроль над производством и распределением»[4].

Подавляющим большинством голосов (**157** против **52**) была принята также резолюция о переходе всей власти в Нижнем Новгороде и губернии к Советам рабочих и солдатских депутатов.

Решив принципиальный вопрос о власти, участники заседания принялись за ее «конструирование». Единогласно решили, что новый исполнительный комитет должен создать некий орган вместо распущенных революционных комитетов: думского, большевистского и советского, созданного в конце сентября. В состав Совета с правом решающего голоса ввели представителей от партий

---

1 Общее собрание советов р., С. и кр. депутатов // НЛ. 1917. № 260. 4 ноября. С. 2.

2 Там же.

3 Там же.

4 Там же.

и общественно-производственных организаций, причем «крайние левые» фракции не настаивали на своем количественном перевесе: от большевиков, меньшевиков и эсеров вошло по 8 человек, от профсоюзов – 5, от литовских социал-демократов, от Бунда, максималистов, Общезаводского комитета Канавинского района – по 3, от почтово-телеграфного и железнодорожного профсоюзов – по одному.

Во временном исполнительном комитете большевики и их политические союзники также оказались в меньшинстве[1], но ненадолго: представительство в новом губернском «правительстве» попросили и – вопреки протестам эсеров – получили представители ППС (левица), Союза эсеров-максималистов и литовской социал-демократической организации (членами исполкома стали соответственно Лютостанский, Хрекин и Тарвойн).

Таким образом, *при доминировании в новом Совете большевистского настроения большевики во главе с И.Р. Романовым все-таки не пошли по стопам своих петроградских лидеров, которые на Втором Всероссийском съезде Советов сформировали однопартийное правительство*. В Нижнем Новгороде в начале ноября было создано то, к чему после начала антибуржуазного переворота дружно призывали представители самых разных революционных и демократических партий, в том числе и «старые большевики», – однородное социалистическое правительство. И не вина нижегородских большевиков, что губернское левопартийное «министерство» состоялось только на бумаге, так и не став дееспособным механизмом управления.

Впрочем, и альтернативную ветвь власти – городскую Думу – противники большевистской «анархической» революции также не сумели использовать для проведения своей политической линии. Параллельно с общим собранием губернского Совета проходило заседание городской Думы. Вялотекущие прения здесь оживлялись лишь «пикировкой партийного свойства»[2]. По предложению гласных-эсеров дума оформила в виде резолюции собственный план действий. Как ответ на роспуск большевистского ревкома, из Комитета спасения родины и революции представители Думы были отозваны, зато вместо этого создавался думский ***Комитет общественной безопасности (КОБ)*** из 10 человек –

---

[1] В состав исполкома были избраны: большевики Романов, Костин, Савченко-Бельский; меньшевики Штерин, Быховский, Карасин; социалисты-революционеры Филиппов, Кандауров, Градский; от Нижегородского совета профсоюзов – Канторович. См.: Общее собрание советов р., С. и кр. депутатов // НЛ. 1917. № 260. 4 ноября. С. 2.

[2] Из думского заседания // Там же. С. 2.

«для защиты граждан от возможных погромов, охраны политических прав граждан и организации общественного мнения». Резолюцию не поддержали лишь семеро гласных, включая четырех воздержавшихся, среди которых оказался и единственный участник заседания – большевик, Г.С. Биткер. В комитет вошли городской голова В.Г. Ганчель и гласные городской Думы Я.М. Рущук, А.Н. Свободов, кадет Г.М. Степанов, эсеры С.С. Векслерчик, Е.Н. Медынский, П.М. Степанов, трудовики Н.Д. Работнов, В.М. Владиславлев, М.Н. Бунин[1].

Любопытный и по-своему объективный анализ политического расклада сил в стране (и места социалистических партий в этом раскладе) – не менее адекватный и для реалий Нижнего Новгорода – в эти дни был опубликован в «Нижегородском листке». В частности, А. Кабанов проницательно отметил в своей статье: «По всей России все общество разбилось на две группы – на военно-революционные комитеты и на комитеты безопасности – первые большевистские, вторые – против большевиков. Опять двоевластие, как некое безумие, охватило Россию»[2].

В последующие дни газеты писали, что положение в городе попрежнему остается сложным, поскольку «несмотря на принятие советами большевистской резолюции, несмотря на вступление в советскую комиссию с.р. и с.д., соглашение между социалистическими партиями относительно организации власти еще не достигнуто»[3]. Тем не менее даже сама идея соглашения и создания коалиционной власти привела к разрядке политической напряженности. Так, окружной комитет почтово-телеграфных служащих призвал работников соответствующих учреждений вернуться к исполнению своих обязанностей.

4 ноября 1917 г., впервые за бурную революционную неделю, не состоялось заседания городской Думы, зато «вторая ветвь» – Советы – приступила к интенсивной деятельности по организации власти. Причем очень скоро выяснилось, что «однородное социалистическое правительство» в масштабах Нижегородской губернии не способно к солидарной и согласованной работе.

4 ноября 1917 г. прошло первое заседание ***Временного исполнительного комитета*** губернского Совета рабочих и солдатских депутатов (председатель – большевик И.Р. Романов, секретарь – меньшевик Н.И. Быховский). Члены Временного исполкома обсудили насущные вопросы местной политики, а также наметили повестку дня для секционных собраний Совета (солдатского и рабочего). Камнем

---

1 Положение в городе // Там же. С. 2.

2 *Кабанов А.* Мысли и факты // НЛ. –1917. № 262. 7 ноября. С. 2–3.

3 Положение в городе // НЛ. 1917. № 260. 4 ноября. С. 2.

преткновения стал вопрос об освобождении прапорщика Змиева. Большевики предложили освободить его, если тот будет отстранен от должности начальника гарнизона. Однако меньшевик Н.И. Быховский озвучил другой вариант: освободить прапорщика без всяких условий, поскольку временный исполком не имеет права отстранять должностных лиц. В ходе голосования выяснилось, что за предложение Быховского высказались пятеро (он сам, Штерин, Градский, Карасин и Кандауров), а за предложение большевиков – лишь четверо (Романов, Канторович, Костин и левый эсер Филиппов). Большевики А.Д. Костин и И.Р. Романов тут же заявили о своем выходе из состава временного исполкома, и собрание было закрыто[1].

Большевики вышли из состава временного губернского исполкома, что сразу же сделало его недееспособным. Это стало очевидным, когда меньшевик Быховский и эсер Запутряев-Градский сделали попытку освободить прапорщика Змиева, но красноармеец из охраны отказался пропустить их к арестанту. Членам губернского «однородного социалистического правительства» пришлось иметь дело с большевистским Военно-революционным комитетом, который, оказывается, не был распущен, а, напротив, вследствие того, что Временный исполнительный комитет дел от него не принимал, продолжал «нести ответственность за охрану города и порядка», а посему немедленно освободить бывшего начальника гарнизона не посчитал целесообразным[2].

Стало ясно, что большевики, осуществившие переворот в Нижнем Новгороде, как и во многих других городах, и получившие большинство депутатских мест в губернском Совете рабочих и солдатских депутатов, терять контроль над гарнизоном и структурами власти не собираются. Активным политикам из числа умеренных социалистов оставалось либо принять новые правила политической «игры», либо попытаться «обуздать анархию», т.е. повернуть революционный процесс вспять – самостоятельно (что оказалось проблематичным при массовой большевизации Советов) либо… в союзе с кадетами и другими «живыми силами», сделавшими стремительный маневр *от либерализма к казаку.*

Вечером 5 ноября 1917 г. состоялось общее собрание Нижегородского Совета рабочих и солдатских депутатов – главным вопросом вновь оказался вопрос об освобождении прапорщика Б.Н. Змиева. В начале заседания представители эсеров, меньшевиков и бундовцев по очереди выразили протест по поводу невыполнения решения

---

[1] Вопрос об освобождении прап. Змиева при сов. р. и С. д. // Там же. С. 3.

[2] Материалы. Т. 3. С. 150.

временного губисполкома об освобождении начальника гарнизона. В свою очередь, Федоровский от имени большевистского губкома заявил, что ВРК готов освободить Змиева при условии его отстранения от должности. Фракции эсеров, меньшевиков и бундовцев в знак протеста покинули зал заседаний. Они обещали вернуться к работе в Совете лишь после освобождения Змиева. На этот раз тактика обструкции помогла умеренным социалистам: при голосовании лишь четверо депутатов из 130 присутствующих высказались против освобождения прапорщика.

Однако победа оказалась Пирровой, так как то же большинство высказалось за устранение Змиева от должности начальника гарнизона. Вместо этого Совет постановил создать коллегию из трех лиц, в которую вошли два солдата (Савченко-Бельский и Ковалевский) и рабочий – большевик А.Д. Костин. Временный исполнительный комитет сохранил прежний состав. Таким образом, одержав тактическую победу над большевиками (был, наконец, положительно решен вопрос об освобождении начальника гарнизона), противники большевистской революционной линии тем не менее не сумели вернуть себе контроль над гарнизоном, а их относительное преобладание во временном губернском исполкоме – в силу «большевизации» Совета рабочих и солдатских депутатов – оказалось весьма неэффективным.

7 ноября 1917 г. эксперимент по созданию однородного социалистического правительства губернского масштаба потерпел окончательный крах. Умеренные социалисты вновь попытались давить на большевиков с помощью проверенных тактических приемов, но на этот раз никаких положительных для себя результатов не добились.

Ключевым стал вопрос о «конструкции власти» в Нижнем Новгороде и губернии. После прений большевики предложили резолюцию, в которой предлагалось создать губернский исполнительный комитет, ответственный перед Советами и созданный на основе пропорционального представительства профсоюзов, общезаводских комитетов, социалистических фракций городской Думы, железнодорожного и почтово-телеграфного союзов и даже губернского земства. При поименном голосовании за такой вариант «конструкции власти» проголосовало **136** депутатов, за резолюции других партий – **82** (воздержались 4 человека)[1].

После этого меньшевик Н.И. Быховский сделал заявление. Он выразил протест против «захвата местным Советом власти» и уведомил, что фракции социалистов-революционеров, объединенных

[1] Материалы. Т. 3. С. 159.

социал-демократов и Бунда «ни в президиум Советов, ни в исполнительные комитеты не войдут и в выборах этих органов участия не примут, а равно выходят из Временного исполнительного комитета, избранного в ночь со 2 на 3 ноября»[1].

«КРЕСТЬЯНСКИЕ СОВЕТЫ РАЗГОНЯЮТСЯ…» (И.А. МАЙОРОВ И ЕГО ПАРТИЙНЫЕ ТОВАРИЩИ О СИТУАЦИИ В КАЗАНСКОЙ И НИЖЕГОРОДСКОЙ ГУБЕРНИЯХ В 1918 Г.)

Леонтьев Я.В., профессор кафедры политической истории факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, доктор исторических наук, доцент

Аннотация

Статья посвящена фигуре одного из авторов «Основного Закона о социализации земли», видного левого социалиста-революционера, мужа Марии Спиридоновой И.А. Майорова и ситуации с крестьянским движением и организациями Партии левых социалистов-революционеров в Казанской и Нижегородской губерниях, сложившейся вследствие политического кризиса в июле 1918 года.

Ключевые слова: левые социалисты-революционеры, Советы крестьянских депутатов, Гражданская война

Abstract

The article is devoted to the figure of one of the authors of the “Basic Law on the socialisation of the land”, a prominent left socialist-revolutionary, husband of Maria Spiridonova I. A. Mayorova and the situation of the peasant movement and the organizations of the Party of left socialist revolutionaries in Kazan and Nizhny Novgorod provinces, due to the current political crisis in July 1918.

Keywords: left socialists-revolutionaries, peasant Councils, Civil war

Происходивший из крестьян деревни Гордеево Юматовской волости Свияжского уезда Илья Андреевич Майоров (1890–1941) вошел в историю как наиболее крупный левоэсеровский теоретик по аграрному вопросу. Он стал одним из авторов «Основного Закона о социализации земли», принятого Третьим Всероссийским съездом Советов в январе 1918 г., в ходе которого произошло объединение Советов рабочих и солдатских депутатов с Советами крестьянских депутатов. Вся вторая половина жизни Майорова – вплоть до их одновременного расстрела в сентябре 1941 г. в Медведевском лесу под Орлом – была связана со ставшей его женой Марией Александровной Спиридоновой (1884–1941), самым известным лидером партии левых социалистов-революционеров (далее ПЛСР). Мои исследования жизненного пути

[1] Там же. С. 160.

Ильи Майорова отражены в статьях, опубликованных в энциклопедиях и ведущих исторических журналах. К ним я и адресую читателей[1].

Напомню лишь главные достижения И.А. Майорова. Будучи осенью 1917 г. избран депутатом Всероссийского Учредительного собрания по Казанскому округу и делегатом Второго Всероссийского съезда Советов крестьянских депутатов, по приезде в Петроград он стал членом коалиционного большевистско-левоэсеровского правительства, войдя в состав коллегии Наркомата земледелия. До ухода левых эсеров из правительства в знак несогласия с ратификацией Брестского мира, Майоров являлся товарищем (заместителем) наркома земледелия А.Л. Колегаева, а весной 1918 г. вместе с Л.Л. Костиным возглавлял Отдел текущей земельной политики Наркомзема. Также он входил в исполком Крестьянской секции ВЦИК. По партийной линии на учредительном съезде ПЛСР в ноябре 1917 г. Майоров был избран кандидатом в члены ЦК, а на последующих всероссийских съездах неизменно выбирался действительным членом ЦК, продолжая оставаться таковым на протяжении первой половины 1920-х гг. Находясь непродолжительное время на свободе в 1922–1923 гг., он работал в Центральном статистическом управлении и на короткое время вновь стал членом коллегии Наркомзема РСФСР. Формально из созданной при его самом активном участии партии левых эсеров он никогда не выходил.

Не меньший след И.А. Майоров оставил в региональной истории. В крестьянском хозяйстве его отца Андрея Яковлевича Майорова (1859–1938) была десятина пахотной земля, лошадь и корова. Крестьянское происхождение не стало препятствием для поступления одаренного мальчика в гимназию. Еще во время учебы в сельской школе на «способного и умного ученика» обратила пристальное внимание учительница, уговорившая его отца отвезти сына в Казань для дальнейшей учебы. С 5-го класса Илья зарабатывал себе на жизнь частными уроками. Как явствует из недавно изданного дневника историка С.А. Пионтковского, в 1905 г. гимназист Майоров входил от революционного кружка в Первой казанской гимназии в состав «Соединенной

[1] См.: *Ионенко С.И., Леонтьев Я.В., Разгон А.И.* Майоров Илья Андреевич // Политические деятели России 1917: Биографический словарь. М., 1993. С. 198–199; *Леонтьев Я., Чубыкин И.* Майоров Илья Андреевич // Политические партии России. Конец XIX первая треть XX века. Энциклопедия. М., 1996. С. 768; Леонтьев Я.В. Персональный состав ЦК партии левых эсеров (проблемы реконструкции) // Отечественная история. 2007. № 2. С. 121–138; Леонтьев Я.В. Механизм фабрикации следственных дел [эсеровского] «Всесоюзного центра» в 1937 г. // Вопросы истории. 2008. № 6. С. 65–82.

группы учащихся средних школ» – политической организации смешанного эсеро-эсдековского направления, к которой также принадлежали тяготевшие тогда к эсерам ученики Казанского реального училища В.М. Скрябин (впоследствии известный как Молотов) и А.Я. Аросев – также видный впоследствии большевик, отец актрисы Ольги Аросевой[1]. В 1906 г. Майоров вступил в партию эсеров и по окончании гимназии продолжал участвовать в студенческом протестном движении. Первоначально он учился на медицинском факультете, затем перевелся на юридический. Учебу он совмещал с партийной работой в качестве пропагандиста и организатора кружков для рабочих. Незадолго до окончания университета, в апреле 1914 г. был арестован и в июле выслан на три года в Енисейскую губернию. В феврале 1915 г. ему удалось бежать, после чего Майоров перешел на нелегальное положение. В Казань он вернулся после победы Февральской революции и был избран в Совет крестьянских депутатов. Кстати, его отец в это время жил в родной деревне, куда, наверняка, не раз наведывался «блудный» сын. С июня по конец октября 1917 г. И.А. Майоров являлся председателем Свияжского уездного земельного комитета и уездной земской управы. Являясь сторонником радикальных земельных преобразований, 16 июня он подписал постановление земельного комитета о распределении между крестьянами помещичьих угодий, скота и инвентаря[2]. Одновременно Майоров стал ближайшим помощником лидера казанских левых эсеров А.Л. Колегаева и после отъезда последнего в Петроград заменил его на постах председателя «младшего» (левоэсеровского) губкома партии и председателя губернского Совета крестьянских депутатов. Раскол Казанской организации эсеров на «старший» (правоэсеровский) и «младший» комитеты, несмотря на неоднократные попытки нейтрализовать партийное размежевание со стороны ЦК партии, преодолеть так и не удалось. В итоге Казанская губернская организация стала в новообразованной ПЛСР одной из наиболее влиятельных, насчитывая к апрелю 1918 г. три тысячи членов.

В период пребывания в Петрограде и Москве с ноября 1917 г. по май 1918 г. Майоров женился на молоденькой сотруднице аппарата ВЦИК Валентине Соловьевой, происходившей из С. Турминское Ульянковской волости Свияжского уезда, и в 1919 г. у них родился сын Лев, живший впоследствии то с матерью в Казани, то с отцом в Уфе.

---

[1] См.: Дневник историка С.А. Пионтковского (1927–1934). Казань, 2009. С. 406.

[2] Революционная борьба крестьянства Казанской губернии накануне Октября. Казань, 1958. С. 631.

Забегая вперед, стоит рассказать о жизни Льва Ильича. После ареста отца в 1937 г. он перебрался в Казань к матери. Ему удалось сдать вступительный экзамен на геолого-почвенно-географический факультет Казанского университета, но в зачислении ему как сыну «врага народа» было отказано. Льву Майорову удалось устроиться на работу сотрудником архива научной библиотеки, но проработал он совсем недолго. 27 февраля 1938 г. он был арестован и приговорен Особым совещанием НКВД СССР 15 июля того же года к 8 годам ИТЛ по совершенно нелепому обвинению: «присутствовал на нелегальных собраниях эсеровской организации (с отцом)»), т. е. в подростковом возрасте. Дед Андрей также был арестован в Казани в 79-летнем возрасте (!) и во время следствия умер в тюремной больнице 7 августа 1938 г. После осуждения Лев Ильич Майоров отбывал заключение на колымских приисках и за ударный труд даже был освобожден досрочно 29 декабря 1945 г. Поначалу он остался работать в системе Дальстроя и успел с отличием окончить курсы геологов-поисковиков-разведчиков в Магадане. В 1947 г. он вернулся к матери и поступил в Казанский сельскохозяйственный институт, где успел на отлично проучиться два курса. Однако 10 мая 1949 г. последовал новый арест. 17 августа ОСО МГБ СССР осудило Льва Майорова как «повторника» по тому же обвинению к вечной ссылке на поселение в Красноярский край.

Окончательное освобождение пришло 31 августа 1954 г., а реабилитация – 23 декабря 1955 г. В 39-летнем возрасте он окончил Сибирский лесотехнический институт по специальности «инженер-механик по машинам и механизмам лесной промышленности и лесного хозяйства», позднее учился в заочной аспирантуре, защитил диссертацию. Некоторое время он работал главным механиком в тресте «Якуталмаз». В 1959 г. с женой и сыном Лев Ильич смог, наконец, вернуться в Казань. Работая на Татарской лесной опытной станции, он успешно занимался научно-исследовательской работой. Признанный специалист в своей области, он подготовил более 110 печатных работ по вопросам механизации, автоматизации и технологии в лесном хозяйстве. В 2007 г. в Уфе была опубликована книга его воспоминаний, повествующая о многолетних мытарствах и об отце, сразу ставшая библиографической редкостью[1].

Вернемся в 1918 год. Если первоначально И.А. Майоров был горячим сторонником продолжения союза с большевиками вплоть до признания Брестского мира, то затем он изменил свою позицию на диаметрально противоположную. Причиной этого могло стать одобрение

[1] *Майоров Л.И.* По паутине памяти колымчанина. Уфа, 2007.

ВЦИК 11 июня 1918 г., несмотря на сопротивление фракции левых эсеров, декрета о комбедах, противопоставившего комитеты деревенской бедноты Советам крестьянских депутатов. Но еще раньше, в начале мая, Майоров добровольно покинул руководящий пост в Наркомземе и вместе с А.Л. Колегаевым вернулся в Казань, где они, как члены ЦК партии, координировали деятельность левых эсеров в Поволжье. Майоров вновь вошел в состав Казанского губкома ПЛСР, активно сотрудничал в его печатном органе – газете «Земля и Воля». В Саратове была издана его брошюра «К вопросу о нашей аграрной программе» («Практическое проведение социализации земли»), где он указывал, что «обобществление земли слагается из трех основных моментов: уничтожения частной собственности на землю, замены ее трудовым землепользованием и распределением земли на уравнительных началах по потребительско-трудовой норме».

Приблизительно в двадцатых числах июня Майоров вновь появился в Москве, ставшей в марте 1918 г. новой столицей РСФСР. С этого момента он участвовал во всех практических действиях ЦК ПЛСР, направленных на срыв Брестского мира и «выпрямление» курса советской политики. 24 июня он вместе с М.А. Спиридоновой был избран в Бюро ЦК, которому поручались «учет и распределение всех партийных сил». В конце июня – начале июля Майоров в качестве делегата принял участие в III съезде ПЛСР, на котором в противоположность своей прежней позиции на предыдущем II съезде партии в апреле 1918 г. уже выступал в качестве критика большевиков[1]. По воспоминаниям видного левого эсера В.А. Карелина, «перед открытием [4 июля 1918 г.] первого заседания V съезда Советов в ложе [Большого Театра], соседней с той, в которой находился [посол Германии] Мирбах, собрались Спиридонова, Карелин и Майоров [он был избран делегатом от Казанской губернии. – *Я.Л.*]. Спиридонова заявила, что она немедленно и самолично желает застрелить Мирбаха. Карелин и Майоров не возражали против самого плана, но выдвинули каждый самого себя в качестве исполнителя. Они спорили несколько минут; в это время началось заседание, момент был упущен <…>»[2]

---

[1] Ср.: Партия левых социалистов-революционеров. Документы и материалы. 1917–1925 гг. Т. 1: Июль 1917 май 1918 г. / Сост. Я.В. Леонтьев. М., 2000. С. 380–385, 550–556; Партия левых социалистов-революционеров. Документы и материалы. 1917–1925 гг. Т. 2. Ч. 1: Апрель – июль 1918 г. / Сост. Я.В. Леонтьев, М.И. Люхудзаев. М., 2010. С. 354–357.

[2] «Мы на горе всем буржуям мировой пожар раздуем…» [доклады Я.Г. Блюмкина и В.А. Карелина о 6 июля 1918 г.] / Публ., вступ. ст. и коммент. Я. Леонтьева // Родина. 1993. № 8/9. С. 170–171.

Избежав ареста во время июльских событий в Москве, Майоров возвратился в Казань, где сразу же повел энергичную агитацию в организациях левых эсеров и в печати в поддержку позиции ЦК. По его инициативе накануне занятия губернского центра войсками Комуча был созван 5-й губернский крестьянский съезд, распущенный казанскими большевиками. Далее хочу предложить читателям ознакомиться с фрагментами пока еще не публиковавшейся стенограммы выступления И.А. Майорова на IV Всероссийском съезде ПЛСР в Москве в начале октября 1918 г., хранящейся в виде не отредактированной машинописи в фонде ЦК партии левых эсеров в РГАСПИ[1].

В день открытия съезда, 2 октября, Майоров оказался одним из трех партийных руководителей, избранных в президиум съезда, а на другой день был переизбран в ЦК. Партийный съезд, на котором были представлены 26 губернских организаций и несколько областных комитетов ПЛСР, проходил со 2 по 7 октября. Майоров выступал на съезде 4 октября с двумя докладами. Сначала он поведал о ситуации в родной губернии после провалившегося выступления левых эсеров в Москве: «В последние дни Казанская губ[ерния] находилась в несколько иных условиях, чем остальные губернии ввиду того, что Казань была взята белогвардейцами и месяц существовала власть Учредительного собрания. Поэтому июльские события, имеющие огромное не только партийное значение, но и народное, все-таки не произвели особого не только расслоения, но и подъема партии. Когда было известно местным партийным организациям об убийстве Мирбаха, в это же время был крестьянский съезд. Крестьяне горячо приветствовали партию, которая активно начала бороться с засильем немецкого капитала, и фракция целиком вместе с партией поддерживала тактику ЦК партии. Местные большевики, которые не признавали Брестского договора (у нас все они не признавали), шли сначала рука об руку с партией и с фракцией левых с.-р. До этого в Казанской губ[ернии] и в уезде [в] губернском исполнительном комитете больше чем 2/3 мест принадлежало левым с.-р., но когда начали надвигаться события, когда начала приближаться белогвардейская армия, то фракция левых с.-р. под руководством местного губернского комитета объявила мобилизацию крестьянских сил. Мобилизация начала происходить хорошо, крестьяне единодушно поступали в ряды Красной армии, было роздано много оружия, но на третий день, когда стали подходить войска[2], большевики испуга-

[1] Российский государственный архив социально-политической истории (далее РГАСПИ). Ф. 564. Оп. 1. Д. 5, 6.

[2] Народной армии Комуча.

лись и распустили войска. Демобилизация и разгон всех крестьянских комитетов произошли при ужасных условиях. Был вызван латышский полк, это делали не местные большевики, а центровики[1], и крестьян разогнали, крестьяне озлобились более всего, потому что сознавали значение Казани для Москвы, как подступ к Москве; знали, что в Казани все русское золото, и если не будут защищать ее войска, то Казань будет взята. Тем более при тех условиях, когда Красная армия была [на] гораздо более низшем уровне, чем теперь. Действительно, через несколько дней Казань была взята чехо-словаками <...>»[2]

Затем Майоров сделал вполне сенсационное заявление: «Большевики убежали и сражались только лево-с.-р. дружины. В это время было несколько большевиков из центра, которые постановили, чтобы весь губернский комитет партии[3] и видных работников расстрелять. Документы мы нашли после, нам их передали правые с.-р., когда взяли власть в свои руки. После второго взятия Казани мы спросили, на каком основании постановили расстрелять нас? Они, конечно, отказывались от этого. Теперь, когда Казань была взята, я спросил товарищей из легальной организации, каково их отношение к нам, потому что после того, как я поместил несколько статей в своей газете[4], ее закрыли и не дали выпускать. Я еще раз собрал губернский съезд и с оружием в руках латыши разогнали весь съезд. Особенно сильно это стало намечаться, когда приехал[и] Троцкий и Смидович. Смидович поставил целью изловить всех, и мне пришлось жить нелегально. Когда недавно прислали к нам узнать, каково отношение нашей партии, остаемся ли мы на точке зрения ЦК, мы сказали “да”, только потому, что вы здесь, мы своего мнения не изменим. Они сказали, что сейчас они расправляются с кадетами и белогвардейцами, а через неделю всех арестуют и о легальной работе не может быть речи. Это заставило работать нелегально».

Как известно, во время боев под Казанью председатель Реввоенсовета Республики Л.Д. Троцкий находился там в течение нескольких недель, о чем сам подробно рассказал в главе «Месяц в Свияжске» в своих мемуарах «Моя жизнь»[5]. П.Г. Смидович в это время являлся началь-

---

1 Т.е. представители большевистского центра в Москве.

2 Здесь и далее цитируются по рукописи, находящейся в печати: Партия левых социалистов-революционеров. Документы и материалы. 1917–1925 гг. Т. 2. Ч. 2: Июль декабрь 1918 г. / Сост. Я.В. Леонтьев, М.И. Люхудзаев, Д.И. Рублев.

3 Партии левых эсеров.

4 «За Землю и Волю».

5 Троцкий Л.Д. Моя жизнь: Опыт автобиографии. Т. 2. М., 1990. С. 123–140.

ником снабжения 5-й армии и председателем фронтового трибунала. С июля по ноябрь в Казанской губернии в качестве члена РВС Восточного фронта и председателя фронтовой ЧК, созданной взамен Казанской губЧК, находился член коллегии ВЧК М.Я. Лацис. Как вспоминала в этой связи небезызвестная по революционной работе в Казани чекистка В.П. Брауде, «я продолжала работать на секретной работе у тов. Лациса, знавшего меня лично по совместному пребыванию в 1916 г. в иркутской ссылке. В июле 1918 г. я через газеты вышла из партии левых эсеров и по заданию органов ВЧК работала по разложению партии левых с.-р. Во время взятия Казани чехами и учредиловцами в августе 1918 г. я работала по назначению тов. Лациса в бюро пропусков в армии Восточного фронта на жел[езно]-дор[ожной] станции Свияжск»[1].

Однако левые эсеры после того, как Казань была отбита у сторонников Комуча**,** поначалу все же не были объявлены вне закона и находились, скорее, на полулегальном положении. Вот свидетельство Ильи Майорова из цитируемого доклада: «Когда большевики вступили в Казань, [то] предлагали [нам] занять некоторые места в комиссариате, но в виду того, что при своем вступлении в Казань [они] начали расправляться с местными гражданами, [мы] решили, что прилагать руки к такому кровавому делу партия не может и отвечать не может. Это побудило временно отказаться, заявить, что мы временно не можем приступить к работе. Затем мы заявили, что чиновниками у большевиков не будем, и пока за нами не будет масса, служить не будем. Смидович и Л[ацис] заявили, что мы дадим в губернии бой, а до тех пор не пустим. Надо сказать, что до сих пор, несмотря на то, что у нас есть талантливые левые с.-р., их не пускают [во власть]. Дружины, которые боролись самым отчаянным образом, как при взятии Казани, так и при отдаче, все-таки находятся в особо изолированном положении, доверия никакого нет. Только там, где крайне необходимы силы, их двигают, а большей частью [мы] отстранены. Вот каково положение было наше в отношении партии большевиков».

Тут стоит вспомнить, что действительно в ряде случаев правящая партия большевиков продолжала использовать авторитетных военачальников из числа левых эсеров (таких, как В.И. Киквидзе, Г.Д. Гай), если они приносили ощутимую пользу на фронте. Почти в те же дни, когда Майоров выступал с докладом на левоэсеровском съезде, начдив Симбирской железной дивизии Гай 13 октября 1918 г., выступая на общегородском собрании Самарской организации ПЛСР, произнес:

---

[1] См. публикацию: *Сыченкова А.* Чекистка // Гасырлар авазы Эхо веков. 2002. № 3/4. С. 143.

«Четыре месяца назад я вошел в партию и увидел, что товарищи по партии работали по организации боевой левоэсеровской дружины, которая быстро организовалась из идейных стойких борцов революции. Я был среди товарищей-дружинников и сражался бок о бок за счастье трудящихся». Командир полка Железной дивизии левый эсер П.Ф. Устинов в свою очередь сказал: «Маленькая в начале дружина боевиков-дружинников нашей партии с каждым днем увеличивалась. <…> И сильным натиском дивизии взяты Казань, Симбирск, Буинск, Сенгилей, Ставрополь [-на-Волге, ныне – г. Тольятти. – *Я.Л.*], Сызрань и, наконец, Самара»[1].

Далее Илья Майоров перешел к анализу взаимоотношений большевиков с крестьянством, отметив: «Что касается крестьянских масс, то они хлынули от большевиков благодаря их внутренней политике в отношении крестьянского класса, а она была такова, что, например, при организации комитетов бедноты товарищ председателя[2] местного Совдепа расстрелял нескольких крестьян, когда они отказались организовать комитеты бедноты; когда не подчинились ему, то было объявлено, что Ч[истопольский] уезд не существует и закрыты все учреждения. Это вызвало ненависть к большевикам со стороны крестьян, но потом, когда увидели, что белогвардейцы стали еще сильнее расправляться, чем большевики, ибо за месяц в Казани было расстреляно 1700 человек (так в тексте. – *Я.Л.*), причем были расстреляны крестьяне самые лучшие, старые партийные работники (человек 50 по всем деревням, хотя и сейчас точно не знаем [сколько]), но самые лучшие работники схватывались на улице и расстреливались. Как только Казань была взята, крестьяне сейчас же вышли добровольческой дружиной, и пошли к Казани, некоторые попали как раз между белогвардейскими отрядами и были вырезаны, человек 200–300. Затем были карательные экспедиции по деревням. Между прочим, только теперь усилилось классовое сознание крестьян, сознание интересов Советской республики. Они сейчас мобилизуют свои регулярные войска очень охотно, мало того, что идут в Красную армию, но они еще подвозят муку, картофель, хлеб фунтов по 20—30 на едока. В последнее время Красная армия относилась к крестьянам очень хорошо и представляла собой огромную военную силу и крестьяне ей помогали. Это не те ряды Красной армии, которые были до 4–5 съезда[3], это настоящие регулярные войсковые части, которым могло бы позавидовать русское правительство

[1] Красное слово (Самара). 1918. 16 окт. № 7. С. 4.

[2] Заместитель председателя Чистопольского Совдепа.

[3] Имеются в виду Всероссийские съезды Советов, прошедшие в марте и июле 1918 г.

при Николае Втором; также очень хорошие и лошади. Отношение крестьян к Красной армии самое лучшее, несмотря на то, что много сел уничтожено прямо до основания, например, в Казанской губернии по берегу Волги почти ничего не осталось».

При этом Майоров отделял отношение казанского крестьянства к Красной армии и к большевикам, заявив: «Что касается отношения крестьян к большевикам, то оно [отрицательное] по-прежнему. <...> Крестьянство, несомненно, пойдет за левыми с.-р. в Казанской губ[ернии]. И что бы ни говорил Троцкий, тем не менее крестьяне целиком стоят за нашу партию и вынесли ожесточенную резолюцию против большевистского террора и в отношении их немецкой политики. Последняя резолюция кончалась, кажется, словами такими: «Воткнет русский народ осиновый кол в могилу Мирбаха». Там не было наших работников, это писали крестьяне. Оружие у крестьян есть, у партии тоже есть оружие в достаточном количестве, так что в случае второго нашествия со стороны белогвардейцев крестьянство, несомненно, будет еще сильнее сражаться за советскую власть».

О позиции рабочих он также высказался оптимистично: «Да и не только крестьяне, но и рабочие по-прежнему идут за нами и сейчас проводят в Совет. Мне известно, что большинство заводов выдвигают опять в новый Совет левых с.-р.» На вопрос о том, имеется ли в регионе «группа Колегаева», т.е. местная организация сторонников партии революционного коммунизма (ПРК), отколовшихся от левых эсеров, Майоров ответил так: «У нас был Колегаев, но ни одного колегаевца нет. Было два раза заседание губернского комитета и 25 членов самых активных работников вынесли порицание Колегаеву, но письменно решили не затрагивать эту группу. Сам Колегаев, безусловно, крупная величина, человек с сильной волей и характером (это, несомненно), но безграмотный человек, и у нас за собой он не имел ни одного голоса на конференции, и сейчас нет ни одного колегаевца во всей губернии. Так что никакого следа за собой Колегаев не оставил».

Однако, как показали дальнейшие события, он поторопился с выводами. Как раз в день его выступления на съезде в Москве, 4 октября 1918 г. в Казани образовалась инициативная группа сторонников сближения с большевиками, и был избран комитет во главе с К.Ю. Шнуровским. По возвращении из Москвы с учредительного съезда ПРК Н.И. Строганова (возглавлявшего ранее Чистопольский Совдеп), после заслушивания его доклада была оформлена казанская организация ПРК, насчитывавшая около 40 человек[1].

[1] РГАСПИ. Ф. 282. Оп. 1. Д. 1. Л. 26.

В тот же день, 4 октября 1918 г., И.А. Майоров выступил с еще одним докладом на съезде партии – по аграрной политике, а через день IV съезд ПЛСР завершил свою работу, и Майоров вернулся в Казань. Дальнейшие события разворачивались следующим образом. К началу ноября 1918 г. Особая следственная комиссия по делу о левоэсеровском «мятеже» (в которую, кстати, первоначально входил видный казанский большевик Я.С. Шейнкман, расстрелянный 8 августа после взятия Казани сторонниками Комуча), по всей видимости, затребовала ареста Майорова и доставки его в Москву. Через некоторое время после возвращения на родину он был задержан казанскими чекистами. Из документов дела, опубликованного А.Л. Литвиным, известен тогдашний адрес Ильи Майорова в Казани: Кошачий пер., д. 10, кв. 3.

3 ноября 1918 г. губком РКП(б) постановил «предложить Чрезвычайной комиссии отправить Майорова в Москву». Но 5 ноября в Казанскую ЧК обратились влиятельные коммунисты В.П. Брауде, А.И. Израйлович и Л.Р. Милх с заявлением следующего содержания: «Ввиду того, что арестованный вами Илья Майоров (лев[ый] с.-р.) находится в крайне болезненном состоянии и заключение его может ухудшить его физическое состояние (туберкулез), мы обращаемся к Вам, т[ов.] председатель, с убедительной просьбой выдать Майорова нам на поруки за нашей личной ответственностью»[1]. Поручители брали обязательство, что «он явится по первому требованию комиссии и в политической жизни во время разбора дела участвовать не будет». Аналогичную расписку в тот же день 5 ноября дал сам Майоров, пообещав не участвовать в политической жизни, «как то выступать на митингах, собраниях, в газетах и т. д.»[2]

В деле также находится датированное 12 ноября отношение Свияжской уездной ЧК о препровождении в губЧК «со всем собранным материалом дела Майорова»[3]. Тем временем 27 ноября 1918 г. Верховным революционным трибуналом при ВЦИК в Москве он заочно был приговорен к трем годам заключения. Вероятно, узнав об этом, Майоров немедленно скрылся и перешел на нелегальное положение. Спустя почти год 19 сентября 1919 г. КазгубЧК постановила приостановить данное дело с объявлением обвиняемого в розыск[4].

А путь Майорова снова лежал в Москву, где был созван II Совет ПЛСР. На Совет партии, проходивший в Москве в течение трех дней

---

1 Левые эсеры и ВЧК: Сб. документов. Казань, 1996. С. 438–439.

2 Расписка была дана на специальном бланке председателя ЧК М. Лациса (Левые эсеры и ВЧК: Сб. документов. Казань, 1996. С. 438).

3 Там же. С. 437.

4 Там же. С. 440.

с 16 по 19 декабря 1918 г., прибыли 105 делегатов, обладавших правом решающего голоса. В отличие от IV съезда ПЛСР его машинописной стенограммы не сохранилось, однако в РГАСПИ имеются черновые рукописные протоколы, которые вели секретари Совета[1]. Рукопись поддается расшифровке лишь фрагментарно.

Представлявший Казанскую губернию и Поволжский обком Майоров охарактеризовал ситуацию в Среднем и Нижнем Поволжье. Он, в частности, отметил: «Нижнее Поволжье еще под впечатлением разгрома белогв[рдейцев] и большевиков. В Симбирске нелегальн[ая] орган[изация] – 7 чел. В Самаре – 15 челов[ек] выступают открыто. В Саратове организация идет слабо».

Перейдя непосредственно к казанским делам, он продолжал: «После ухода белогвард[ейцев] расстреля[вших] 1700 рабочих, большевики пришли и действовали не хуже белогвардейцев. В Казанской [губернии] мобилизовано все кр[естьянское] население от 17 до 33 лет. В Казани – от 16 до 40 лет. Крестьянские Советы разгоняются там, где появятся л[евые] с.-р. крестьяне. <...> В Казанском уезде крестьяне организационно арестовывали исполкомы, чрезвычайки. <...> Арская волость организовала 5½ [тысяч] крестьян. Красная армия переходила на их сторону, г. Арск теперь взят после трехдневного обстрела артиллерии. Советской власти нет. На губернию наложен налог в 2 миллиона, на едока минимум 100 руб. После восстания в Лаишевском уезде, к ним присоединился Спасский уезд. Красная армия подавлять отказывается. <...>. Рабочие, эвакуированные из-под Петрограда, настроены против большевиков. Комитеты бедноты везде разогнаны, крестьяне нам сочувствуют, на съездах проводят л[евые] с.-р. <...> Сейчас [в] Казанском, Свияжском, Чистопольском и Спасском уездах имеются организации, растущие не по дням, а по часам. <...> Крестьяне сами организуют артели и коммуны без всяких субсидий (в Свияжском уезде <...>). В отношении религии и школы [большевики] ведут явно провокаторски. Вытаскивают иконы из церкви и жгут в походных кухнях. Мадьяры и латыши уничтожают библиотеки».

Свою речь он закончил призывом: «Партия должна торопиться [с] захватом руководительства масс. <...> Необходимо послать на Поволжье из центра работников». Как видим, к концу 1918 г. Майоров уже не питал никаких иллюзий в отношении бывших союзников. В дальнейшем он принадлежал к настроенным резко антибольшевистски членам ЦК левых эсеров, выступая против «комиссародержавия».

[1] РГАСПИ. Ф. 564. Оп. 1. Д. 7.

Думается, что читателям будет не безынтересно ознакомиться с выступлениями на тех же самых форумах, на которых делал доклады Майоров, делегатов из Нижнего Новгорода, и сравнить ситуацию в тогдашних смежных губерниях[1]. Так, на утреннем заседании IV Всероссийского съезда ПЛСР 3 октября выступил Сергей Александрович **Митропольский** – член Нижегородского губкома партии, ранее направленный в Нижний МОК (Московским областным комитетом) ПЛСР предположительно в августе 1918 г. Опуская здесь начало доклада о периоде, предшествующем московским событиям 6–7 июля, приведу вторую часть выступления с небольшими сокращениями:

«Июльские события застали нас уже вне губернского [исполнительного] комитета, а потому были не подготовлены, и в день событий в Москве мы получили утром эти известия и сразу ликвидировали все и перешли в подполье; поэтому на нас это не отразилось. <...> Никакого раскола не произошло, кое-где может быть отпали отдельные лица, но сказать, что партия численностью убыла – этого нельзя, остальные остались на прежней платформе. Чрезвычайно любопытно, что после июльских событий и перед какой-нибудь неделей, когда еще не закончилась работа [Первого] Совета партии, [проходил] Нижегородский уездный и волостной [съезд Советов]. На этом съезде была преобладающая масса левых эсеров и беспартийных. Выборы исполкома дали исключительно левых, только два большевика были проведены туда, и то левыми эсерами. Это было около 10 часов вечера. Немедленно был прислан отряд и съезд разогнан, но уже в 12 часов было объявлено, что выборы правильны и съезд состоялся. Никаких обязательств уездный исполком не давал, положение так сказать было не особенно остро, но работа была подпольная»[2].

Далее Митропольский как раз перешел к падению Казани и обратному отбитию этого города. «Работы было вести трудно, потому что произошло взятие Казани, губерния была объявлена на военном положении, город был оцеплен патрулями и никого ни в город [не впускали], ни из города не выпускали. Точно также и в уезде. Все-таки на это время установили связь, кое-как работа шла. Но после взятия Казани картина резко изменилась: товарищи большевики, пока губерния была прифронтовой,

---

[1] Подробней о структуре Нижегородской организации ПЛСР и ее руководителях см.: Леонтьев Я.В. «Я вырос в Сормове, боролся против царизма на баррикадах…» (биография председателя Центробалта и сормовского эсера В.Н. Кислякова) // Революции 1917 г. в России: Уроки истории и политики: Материалы Межрегиональной науч. конференции. Нижний Новгород, 2008. С. 55–63.

[2] Здесь и далее цитируются по рукописи, находящейся в печати: Партия левых социалистов-революционеров. Документы и материалы. 1917–1925 гг. Т. 2. Ч. 2: Июль – декабрь 1918 г. / Сост. Я.В. Леонтьев, М.И. Люхудзаев, Д.И. Рублев.

совершенно не давали себя чувствовать. Правда, по отношению к буржуазии и офицерам принимались самые жестокие меры – расстреляно и по спискам, и без списков множество, но левых эсеров только двух арестовали по поводу уклонения от воинской повинности. Но как только Казань взяли, так сейчас же оказались и некоторые меры, принимаемые по отношению к левым эсерам: прежде всего, пострадала уездная наша организация, Там в последнее время до взятия Казани решили сформировать отряд, но как только Казань взяли, весь Совдеп наш был разогнан на том основании, что он не проводил комитетов бедноты».

Напоследок Митропольский сообщил, в Нижегородской губернии, по-прежнему, «очень силен» уездный исполком, «преобладают сейчас левые эсеры, во главе земельного отдела стоят левые эсеры, в совете народного хозяйства – я, но в губернском [исполнительном комитете] – там исключительно большевики, левые эсеры удалены». Так же он сказал: «И сейчас о социализации земли речи нет, ведутся работы, но они с таким темпом будут вести, очевидно, десятки лет. Организация наша нелегальная, и только последние недели две мы набрали еще и легальных товарищей, причем потребовали от большевиков помещения, каковое было дано немедленно. Вот в каких условиях протекала работа. Сейчас положение работы в губернии лучше, но до сих пор пока была прифронтовой – о работе не было речи. Было настроение не только не сочувствующее, но прямо контрреволюционное: хлеба не было, голодовка – трудно было работать. Сейчас хлеб есть, крестьяне слушают и можно вести работу. Сормовская организация осталась, как и прежде».

Если Майоров коснулся ситуации со сторонниками Колегаева (точнее, выдавая желаемое за действительное, пытался отрицать их определенное наличие), то нижегородцев хотел было переманить на свою сторону бывший посланец левоэсеровского ЦК в Нижнем незадолго до июльских событий, а теперь лидер Партии народников-коммунистов Г.Д. Закс. Занимавший пост товарища (заместителя) председателя ВЧК Закс приезжал для участия в губернском съезде Советов, проходившем с 23 по 30 июня под председательством большевика И.Р. Романова, и в выборах на V Всероссийский съезд Советов. Вот что сказал Митропольский по этому поводу: «Сейчас после июльских событий приезжает Закс и хотел устроить собрание для привлечения к себе, но на его собрания ни один человек не явился».

Вдобавок выступавшему был задан вопрос о влиянии партии в профсоюзах, на что Митропольский: «Там есть несколько эсеров, но пока особенной работы нет. Обращено только в последнее время внимание в связи с выборами в городской Совет».

Не менее интересным было выступление члена МОК, возглавившим к этому времени Нижегородский комитет ПЛСР Ивана Гавриловича **Петрова** (1894–1943). Биография этого забытого политического деятеля заслуживает того, чтобы сказать о нем несколько слов. Он был достаточно видным функционером ПЛСР, учителем по профессии. В 1917 г. Петров работал в отделении Русско-Азиатского банка в Твери. В начале 1918 г. на Областном съезде Советов в Москве он был назначен комиссаром по национализации речного флота, и занимал эту должность вплоть до 6–7 июля. Был участником нескольких партийных форумов, в том числе II Всероссийского съезда ПЛСР (в апреле 1918 г.) и Первого Совета партии (в начале августа). Первоначально курировал в качестве члена МОК Смоленск. Как делегат V Всероссийского съезда Советов, был арестован и содержался наряду с наиболее видными руководителями левых эсеров под арестом на гауптвахте в Московском Кремле до 13 июля. По просьбе делегатов-нижегородцев, участвовавших в Первом Совете ПЛСР, по окончании партийного форума Петров выехал для оказания организационной помощи в Нижний Новгороде. По приезде он созвал собрание организаций городской, Сормовской и Борской организаций, сделав доклады по текущему моменту, об организационном состоянии партии и выборам в Нижегородский комитет, опираясь на установки М.А. Спиридоновой[1]. Благодаря его выступлению, собрание одобрило действия ЦК как факт необходимой обороны, но осудило центральный орган за некоторые действия без санкции партии. За четыре месяца пребывания в Нижнем Петров провел около 10–15 собраний, на которых обсуждались вопросы о выборах в Советы, о покушении на Ленина, о борьбе с чехословаками, об убийстве Розы Люксембург и Карла Либкнехта, о выборах делегатов на октябрьский съезд ПЛСР в Москву, их отчете по возвращении с партсъезда[2]. Кроме собраний он руководил заседаниями партийного горкома, будучи его председателем. Хотя Нижний Новгород И.Г. Петров покинул в первой половине декабря и, кажется, больше сюда не возвращался, его неожиданно доставили в Горький под конвоем спустя двадцать лет. Арестованный 5 февраля 1938 г. по месту жительства в Курске побывавший до этого в ряде ссылок (в Ашхабаде, Воронеже) Петров был привлечен по одному делу с бывшими нижегородскими эсерами. В ноябре 1939 г. он был приговорен к 10 годам лишения свободы с поражением в правах на 5 лет. Умер он, отбывая наказание в Карлаге НКВД, 24 января 1943 года.

---

[1] Центральный архив Нижегородской области (ЦАНО). Ф. 2209. Оп. 3. Д. 18315. Л. 34 об.

[2] Там же. Л. 35 об.

Выступая подобно Майорову на Втором Совете партии, Петров сообщал: «Орг[анизация] наша была разгром[лена] полн[остью]. Элементы отколовш[иеся] ушли, остались только идейные. Оставшиеся отстаивают позиции Л.С.Р. Дисциплина установлена строжайшая. Организации остались в уездах (на низах). <...> Работа наша заключал[ась] в том, чтобы связаться с волостями, и эта работа дала нам 11 волостей.

Между прочим, докладчик сделал важное сообщение о состоявшейся губернской конференции нижегородских левых эсеров: «Конференц[ия] прошла дружно, без всяких колебаний. Мнения о левых эсерах (так в документе. – *Я.Л.*) от этой конферен[ции]: если угодно, то мы покроем все волости ячейками. Но мы предостерегли от кулаков и большевистских элементов. Комитеты от 7–40 чел[овек]. В Н[ижнем] Новгороде 20 чел[овек] в организ[ации]. И эти 20 ч[еловек] самые стойкие. Литература распространяется хорошо. Распространили ее за это вре[мя] на 2000 руб. Требуют от нас кр[естья]не эту литературу. Существуем полулегально. <...>

Соорганизованы Борск[ая] (крест[ьянская]) и Сормовск[ая] (рабоч[ая]) сильные. Но раскол Сормовской ор[ганизщации], в пользу нас там наших 10 уважаемых рабочих. Вот почему мы выступаем против них резко. На октябрьск[ие] праздники мы имели успех. Когда нам не дали помещен[ие], мы заявили, что займем с оружием. Б[ольшеви]ки, боясь, дали нам помещение. Были <...> восстан[ия], были расстрелы, был расстрел[ян] один лев[ый] С.Р. и меньшевик. Участвовали латыши. Отрицат[ельное] отнош[ение] к налогам. Рабочие в г. относятся пренебрежительно и пассивно. К нам относят. сочувственно. Кулебакский завод <...> 75% комиссаров люди безнравствен[ные] <...> Чрезвычайка поставлена хорошо. По этой улице не ходят. В у[ездном] Ниж[егородском] Совете 2 лев[ых] С.-Р. В городской Совет выборы произошли по назначению»[1].

В свою очередь выступления обоих участников левоэсеровских форумов – С.А. Митропольского и И.Г. Петрова, равно как и выступления И.А. Майорова, – крайне интересно сравнить с выступлениями их однопартийцев-нижегородцев на Московской областной конференции ПЛСР 31 июля 1918 г. Рукописные протоколы этой конференции до сих пор хранятся в Центральном архиве ФСБ России в составе многотомного дела Особой следственной комиссии по расследованию обстоятельств левоэсеровского «мятежа».

[1] РГАСПИ. Ф. 564. Оп. 1. Д. 7.

Так делегат **Новак**[1], ранее представлявший Нижегородскую губернию на III Всероссийском съезде ПЛСР, сообщал: «После убийства Мирбаха крестьянская секция была разогнана. Большевики закрыли газету «Мысль Труда» (правильное название газеты: «Мысли Труда». – *Я.Л.*), произвели аресты и обыски. Орган[иза]ц[ия] перешла на нелегальное положение (товар[ищи] сормовцы). Большев<ики> выгнали всех лев[ых] с-р. Сормовцы решили выступить против большевиков. Правые с-р. предлагали присоед[иниться] при выступл[ении] против большев[иков], говоря, что они стоят на советск[ой] платформе. <...>

На послед[нем] уездном съезде были избраны 14 лев[ых] с-р. и 2 большев[ика]. От Чрезв[ычайной] комиссии явились большев[ики], объявив этот исполк[ом] распущен[ным]. В Сормове была окружная конференция, где решено было бороться с чехословаками»[2].

Небезынтересно, что далее Новак перешел к обзору ситуации в Казанской губернии, сказав по этому вопросу следующее: «О Казанск[ой] орган[изации] оказал[ся] не осведомлен. После [возвращения из Москвы с Пятого Всероссийского съезда Советов] делегат[ов] [прошла] резолюция о поддержке Ц.К., в партии, Крест[ьянской] секции и исполкоме; большевики покин[ули] собрание и [действовали] созвав новое большинств[ом] 83 против 79.

Образ[овали] военно-револ[юционный] комитет. Л[евые] с-ры уступили и ушли, оставляя на местах комиссаров. Съезд Советов большевики не хотят созывать. Л[евые] с-ры созывают Крестьянский съезд на 1-е ав[густа]. Большевики раздел[яются] на местных и центральных.

Из Москвы прислана Ч.К. и Лацис, обратившая все вним[ание] на л[евых] с-р. Большевики ищут примирения, компромисс[а]. Президиум: 3 – [от] Крестьянск[ой] секции, 3 – [от] рабочей и 1 – солдаты. Вопрос решится в будущем. Рабочие наиболее крупн[ых] фабрик принимают л[ево] с-р. резолюции[3] и в рабочих кругах лев[ые] с-ры

---

[1] Возможно, одно и то же лицо с упоминавшимся в агентурных сведениях Нижегородского ГЖУ за 1908 г. руководителем кружка «любителей драматического искусства» А.С. Новаком (псевдоним Сашин), устраивавшим спектакли в нижегородском Народном доме, в Сормове, в Муромском затоне и др. местах в пользу Нижегородского отдела Волжской судоходной организации ПСР. (ГАРФ, ф. 102, 1908 г., д. 9735 литер «А», л. 42 об.).

[2] ЦА ФСБ. Д. Н-8. Т. 19. – Здесь и далее цитируются по рукописи, находящейся в печати: Партия левых социалистов-революционеров. Документы и материалы. 1917–1925 гг. Т. 2. Ч. 2: Июль – декабрь 1918 г. / Сост. Я.В. Леонтьев, М.И. Люхудзаев, Д.И. Рублев.

[3] Например, 28 июля на митинге в Алафузовском театре в крупном рабочем районе левоэсеровские активисты П.Н. Ионов и Н.Д. Ефремов оправдывали линию ЦК ПЛСР.

начин[ают] повышаться[1]. Для захвата власти, несмотря на полную возможность, нет и директив, ни желания в виду чехословаков и опасности разъединения».

Следом выступил не названный в протоколах делегат от **Сормовской** организации[2]. Он с ходу заявил: «Сормовцы в восторге от Ц.К. Большевики испугались, просили не наступать на них. Целую неделю мы не выпускали своих тов[арищей] из-под ружья. Мы бы большевиков могли победить, но активных работников у нас мало. В Нижнем и Сормов[е] мы представляем собой силу. Даже тов. Раскольников, когда заговорил об убийстве Александровича, [не смог продолжить]; массы покинули зал с криком: «позор». Большевика[м] при запросе, одобряем ли мы действия Ц.К., мы подтвердили правильность позиц<ии> Ц.К. Сормов<ская> орган<изация> не думает сдаться».

Заодно хочется отметить важные детали, извлекаемые из сохранившихся анонимных анкет делегатов IV Всероссийского съезда ПЛСР. В анкете представителя от Нижегородского губкома и горкома ПЛСР (очевидно, С.А. Митропольского) сообщалось о том, что июльских событий в Москве в организации было около 400 членов партии, а после начала гонений их стало около 350. В общей сложности в губернии насчитывалось «около 14» партийных ячеек, но с ними «связь слабая»[3]. Согласно же сводному докладу о динамике численности левоэсеровских организаций с 15 февраля по 1 августа 1918 г., озвученному на Московской областной конференции ПЛСР, максимально численность левых эсеров в Нижегородской губернии достигала 907 человек[4].

Анонимный делегат от **Борской** (Семеновского уезда) организации указал на то, что до политического кризиса в организации было 70 членов, а осталось – 40[5]. Делегат от Казанской организации (определенно И.А. Майоров) назвал численность организации «более 2000» членов, указав при этом на существование двух параллельных комитетов – легального и нелегального, и на то, что из них – «часть работает в Советах»[6]. Также небезынтересно указание первого из делегатов на

---

1 Так в документе, предложение не закончено.

2 С большой долей вероятности, делегатом от Сормово являлся Василий Николаевич **Кисляков** (1887–1942). О нем см. мою ранее указанную статью: «Я вырос в Сормове, боролся против царизма на баррикадах…».

3 РГАСПИ. Ф. 564.Оп. 1. Д. 6. Л. 134.

4 ЦА ФСБ, д. Н-8. Т. 1. Л. 334.

5 Там же. Л. 109.

6 Там же. Л. 124.

то, что Нижегородская организация входит в Приволжский областной комитет, т. е. в один обком с Казанской организацией.

Вернемся к дальнейшей судьбе И.А. Майорова. В связи с победами Красной армии, вобравшей в себя левоэсеровские отряды (дружины), и Ноябрьской революцией в Германии преследования левых эсеров ослабли, а осужденная 27 ноября Верховным Революционным трибуналом к году тюремного заключения Мария Спиридонова была ВЦИК амнистирована. Но ввиду непрекращавшихся оппозиционных выступлений лидеров левых эсеров на митингах, начиная с 10 февраля 1919 г., последовали их крупномасштабные аресты в Москве, Петрограде, Нижнем Новгороде и ряде других городов. Правда, находившийся на нелегальном положении Майоров снова уцелел от ареста. Спиридонова же, как публичный политик, опять оказалась за решеткой: 24 февраля 1919 года она была судима Московским Революционным трибуналом и приговорена к изоляции от политической и общественной жизни на один год. Через месяц 27 марта ЦК левых эсеров вынес официальное постановление на счет организации «побега тов. Спиридоновой» в виду того, что ее здоровье «подвергается несомненной опасности», а ее жизнь «нужна для партии»[7].

В результате в ночь с 1 на 2 апреля она бежала из заключения в Кремле с помощью чекиста-охранника, члена ПЛСР Н.С. Малахова, после чего жила некоторое время в Казанской губернии и Москве нелегально под фамилией Онуфриева. В выпущенной затем от имени ЦК ПЛСР специальной листовке-извещении, датированном 3 апреля и перепечатанной в подпольном «Бюллетене ЦК», излагались некоторые обстоятельства побега, но в дозированном виде. Вывод Спиридоновой из так называемого «Чугунного коридора» в Кремле, где она содержалась, осуществил в ночь с 1 на 2 апреля одним из ее охранников, 22-летним Николаем Степановичем Малаховым, по происхождению крестьянином Рязанской губернии. Как с пафосом вещала листовка, «в случае провала Т. Малахов твердо решил прикрыть своим телом все же возможность [побега] Т. Спиридоновой, открыв огонь и задержав этим стражу. Последнюю пулю он оставлял для себя, чтобы не попадаться живьем в руки чрезвычайских палачей, которых он слишком хорошо знал»[8]. ЦК сообщал, что в итоге Спиридонова и ее бывший охранник находятся вне опасности и что лидер ПЛСР «сразу приступила к партийной работе».

До недавнего времени подробности перехода левой эсерки № 1 на нелегальное положение оставались неизвестными. По материалам

[7] Левые эсеры и ВЧК: Сб. документов. Казань, 1996. С. 352.

[8] Там же. С. 353.

архивно-следственного дела, поступившего на постоянное хранение в ГА РФ, мне удалось выяснить ценную деталь. На допросе у оперуполномоченного УНКВД по Московской области 5 февраля 1937 г. известный в прошлом казанский левый эсер Николай Дмитриевич Ефремов[1] сознался в том, что именно он «организовал вывоз из Москвы часового, который в свою очередь содействовал побегу Марии Спиридоновой из-под ареста», и что позднее под фамилией Курбатов он вместе со Спиридоновой ездил «в г. Казань для инструктирования, проверки деятельности левоэсеровского подполья»[2].

Можно предположить, что в разработке плана побега и укрывательства Спиридоновой не последнюю роль сыграл Майоров, впоследствии сам пытавшийся бежать из Бутырской тюрьмы вместе с В. Курбатовым (Н.Д. Ефремовым). В это время он являлся одним из руководителей левоэсеровского подполья в столице. Бывший секретарь Тверского губкома ПЛСР К.И. Ильин на допросе 15 марта 1938 г. сообщил, что весной 1919 г. его вызвали из Твери в Москву, где лучшая подруга Спиридоновой по каторге А.А. Измайлович и Илья Майоров направили его работать в подпольную типографию, в которой печатались листовки и партийная газета «Солдат Революции»[3]. Тем временем легальным Херсонским комитетом ПЛСР на Украине была выпущена брошюра Майорова «Политика правительства коммунистов (большевиков) в земельном вопросе», в которой он подверг резкой критике подмену предлагавшейся левыми эсерами социализации земли ее национализацией. Таким образом, и в подполье Илья Майоров продолжал оставаться аграрием-теоретиком. Позже в Берлине и Милане увидел свет второй выпуск книги «Теория и практика советского края», выпущенный заграничными представителями ПЛСР, в который был включен принадлежавший И. Майорову раздел «Социализация земли», датированный: «Москва, август 1919 г.»

В связи с принятием нового закона «О трудовом землепользовании» он писал: «Земельное законодательство 1920, 1921 и 1922 гг. означает в данных условиях: 1) полное крушение социалистических и коммунистических устремлений русской революции и реставрацию буржуазно-капиталистических отношений в нашей земледельческой деревне и 2) новый ожесточенный поход на крестьянскую поземельную

---

[1] В 1919–1921 гг. один из наиболее ультралевых деятелей ПЛСР, действовавший под именем Владимира Петровича Курбатова.

[2] Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 10035. Оп. 1. Д. 26585. Л. 116.

[3] Тверской центр документации новейшей истории (ТЦДНИ).Ф. 7849. Оп. 1. Д. 7695-с. Т. 2. Л. 176.

общину, попытку сломить ее уравнительно-передельный механизм, желание насадить у нас фермерское капиталистическое хозяйство, уничтожив класс трудового крестьянства и расслоив всю земледельческую деревню на кулаков-землевладельцев и с.-х. батраков-пролетариев».

И.А. Майоров продолжал руководить левоэсеровским подпольем вплоть до ареста в Москве 12 сентября 1919 г. и помещения в Бутырскую тюрьму. В марте 1920 г. он с группой товарищей по партии пытался бежать, разоружив охрану, когда их вывели за пределы тюрьмы за молоком[1], но был схвачен и в итоге к нему был применен приговор Верховного Революционного трибунала при ВЦИК о трехлетнем заключении, вынесенный еще в 1918 г. Выйдя осенью 1922 г. на свободу, он не без труда устроился на работу в Центральное статистическое управление, проработав здесь до ареста в мае 1923 г. В это время он жил в подмосковной Малаховке, на одной квартире вместе со своими ближайшими единомышленниками – М.А. Спиридоновой и А.А. Измайлович под постоянным наблюдением ОГПУ и дома, и на службе.

Общая участь сблизила его с Марией Спиридоновой не только в идейном и человеческом плане, но и способствовала началу их личных взаимоотношений. Подробности развития их интимной жизни еще не до конца выяснены, но итог их, закончившийся вступлением в брак, хорошо известен. В дальнейшем Майоров разделил участь своей жены, оказавшейся сначала в двухгодичном заключении в совхозе-колонии НКВД в Калужской губернии, а потом в среднеазиатской ссылке (сначала в Самарканде, затем в Ташкенте). Здесь он работал в Наркомземе Узбекской ССР, откуда ему пришлось уйти из-за несогласия с методами проведения коллективизации. В ссылке он также занимался изучением дехканского землепользования и написал работу о «кайкалах» – кооперативах по пользованию водой. После очередного ареста и новой ссылки вместе с М.А. Спиридоновой в Уфу Майоров вплоть до своего последнего ареста в феврале 1937 г. трудился экономистом-плановиком в лесхозе Башкирии, затем экономистом в Башкирской конторе Консервсбыта. В Уфе они жили коммуной: он с женой, ее неразлучные подруги и известные левые эсерки Александра Измайлович и Ирина Каховская, сын Лев и отец Майорова Андрей Яковлевич. Пожилая Измайлович вела домашнее хозяйство. Имевшая педагогическое образование Каховская, помимо работы экономистом-плановиком, занималась с детьми ссыльных (включая Лёву Майорова)

[1] О побеге см. в изложении самого И.А. Майорова: Побег из Бутырок // Кремль за решеткой (Подпольная Россия). Берлин, 1922. С. 183–186.

дополнительными предметами. Илья Майоров на досуге занимался обработкой энтомологической коллекции, собранной им в Средней Азии.

Ход следствия по «уфимскому» делу, включая роль И.А. Майорова, был подробно разобран мною в статье «Механизм фабрикации следственных дел [эсеровского] «Всесоюзного центра» в 1937 г.[1] В конце концов из Уфы его доставили в Москву, где 8 января 1938 г. Военной коллегией Верховного Суда СССР по обвинению в подготовке «эсеровского заговора» Майоров был осужден на 25 лет тюремного заключения. В дальнейшем он содержался в Орловской тюрьме, там же находились Спиридонова и Измайлович. По прямому указанию Сталина 8 сентября 1941 г. они в составе группы других известных заключенных были приговорены Военной коллегией Верховного Суда СССР к расстрелу и казнены 11 сентября. Сейчас на месте их расстрела в Медведевском лесу высится поклонный крест.

НАЦИОНАЛЬНЫЕ И ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ТРУДАХ ПОЛИТИЧЕСКОГО МЫСЛИТЕЛЯ Н.В. УСТРЯЛОВА

Романовский В.К., доцент, доктор исторических наук, зав. кафедрой истории и обществоведческих дисциплин, ГБОУ ДПО «Нижегородский институт развития образования».

Аннотация

Статья посвящена анализу взглядов политического мыслителя Н.В. Устрялова о нации, государстве и праве, их сущности, роли и значении в истории человечества.

Ключевые слова: Н.В. Устрялов, нация, государство, право

Abstract

The article analyzes the views of political thinker N.V. Ustryalov on the nation, state, and law as well as their essence, role and importance in the history of humankind.

Keywords: N.V. Ustryalov, nation, state, law

Жизнь и деятельность философа, политического мыслителя, публициста Николая Васильевича Устрялова тесно связана с бурными событиями первых десятилетий российской истории XX столетия. Он родился 25 ноября 1890 г. в Санкт-Петербурге. Детство и отрочество его прошли в Калуге, где сформировались главные жизненные принципы будущего ученого и политического деятеля – патриотизм, чувства долга и ответственности за судьбу государства, Родины, уважение к ее истории и культуре. В годы Первой мировой войны выпускник юридического факультета Московского университета Н.В. Устрялов – яркий представитель молодого поколения политической и интеллектуальной

[1] Вопросы истории. 2008. № 6.

элиты России. Он преподает в Московском университете, печатается в праволиберальных печатных изданиях, активно участвует в деятельности РФО памяти Вл. Соловьева, вместе с Е.Н.Трубецким, Н.А.Бердяевым, С.Н.Булгаковым и другими видными деятелями отечественной мысли занимается разработкой новой доктрины российской государственности. В 1917–1918 гг. Устрялов становится заметной политической фигурой в кадетских кругах, возглавляет Калужский кадетский губернский комитет, редактирует еженедельник «Накануне», подвергая критике действия большевиков – «разрушителей российского государства». Осенью 1918 года он уезжает из Москвы, охваченной красным террором, в Пермь. В местном университете читает лекции по праву, его избирают профессором по кафедре государственного права. В 1919 году Н.В. Устрялов руководит агитационно-пропагандистской работой в белой Сибири, отстаивает идею диктатуры «во имя демократии» и сохранения Российского государства. После разгрома Колчака Устрялов эмигрирует в Китай и последующие полтора десятилетия его жизни связаны с дальневосточным зарубежьем, Харбинским юридическим факультетом, где он преподает право. На чужбине недавний противник большевистской власти подвергает переосмыслению события гражданской войны и провозглашает идеологию «смены вех»: признает октябрьскую революцию, объявляет большевистскую власть единственной «национальной силой», способной восстановить государственность, призывает к сотрудничеству с большевиками во имя возрождения России. За рубежом в полной мере раскрывается интеллектуальный потенциал профессора Устрялова. Он приобретает известность не только как талантливый публицист, один из видных деятелей и идеологов сменовеховства, но и как ученый, философ, политический мыслитель. Весной 1935 года Устрялов возвращается на Родину, надеясь на то, что его знания и опыт будут востребованы в стране «победившего социализма». Но эти надежды не оправдались. В начале июня 1937 года он был арестован, а через три месяца расстрелян за как «враг народа». В 1989 году Н.В.Устрялов был реабилитирован.

В дальнем зарубежье Н.В.Устрялов обращается не только к различным аспектам текущей общественно-политической жизни советской России и эмиграции. Предметом его внимания становятся проблемы истории русской мысли, общественного прогресса, современной эпохи, государства, права, культуры.

В творческом наследии Устрялова содержится немало публикаций, прямо или косвенно связанных с национальной проблематикой. Он анализирует место и роль национального фактора в мире, дает свое

толкование нации как важнейшей ценности человечества, обращается к теме русской нации, выявляет новые тенденции в развитии национальных отношений в советском обществе и т. д.

В современную эпоху, по словам Устрялова, обостряется вопрос о судьбах наций, национальных государств и самобытных культур. «Нашей эпохе суждено, по-видимому, – пишет он, – бурно оживить национальный принцип… Повсюду в мире – национальные движения, брожения, стремления. Рядом с процессом международного объединения, повелительно диктующегося множеством неотвратимых сил современной жизни, рядом с растущей «взаимозависимостью» государств – совершается оформление и кристаллизация национальных идей. Параллельно интеграции идет дифференциация…» Эти процессы, по его мнению, отражают тенденцию, характерную для современной эпохи – возрастание национального фактора в мире. «История ставит вопрос о нации в порядок дня, – подчеркивает он. – …Каждая нация хочет достичь самосознания, познать себя, как нацию, оправдать свое бытие перед лицом истории». Каждый народ стремится реализовать свой потенциал, хочет «оказаться в числе избранных, заслужить право на избрание». Это характерно и для русской нации, оказавшейся в центре внимания вследствие революционных событий. О России стали говорить «больше и громче, чем когда-либо»[1].

В ряду многочисленных откликов о России, привлекших внимание Устрялова, «достаточно неожиданным» показалось высказывание французского ученого-юриста Леона Дюги[2], который утверждал: «Россия не нация. Россия еще далеко не вступила в национальную стадию своего бытия. Россия есть куча населения – не больше»[3]. Поскольку такая позиция принадлежала не рядовому журналисту, а видному представителю европейской интеллектуальной мысли, Устрялов посчитал необходимым откликнуться специальной статьей на это утверждение, чтобы доказать полную его абсурдность. Он привлекает для этого обширный научно-теоретический и фактический материал, понимая, что в таком споре необходимы серьезные аргументы и научно выверенные доказательства[4].

---

[1] *Устрялов Н.В.* О русской нации // Под знаком революции: Сб. ст. Харбин, 1927. С. 374.

[2] Дюги Леон (1859–1928) – французский учёный, теоретик права и государства, профессор права в университете в Бордо. Дюги стремился развить юридическую теорию, избегая любых метафизических концепций и основываясь только на наблюдаемых данных. Идеи Дюги оказали влияние на юридическую и политическую философию того времени.

[3] Цит. по: *Устрялов Н.В.* О русской нации. С. 375.

[4] *Устрялов Н.В.* О русской нации. С. 374–393.

Обращаясь к проблеме, Устрялов прежде всего дает развернутый ответ на вопрос, что такое нация. По его мнению, нация – не естественное, а историко-социальное и культурно-духовное образование. Единство расы, политической власти, языка, религии, наличность границ, по его словам, не могут считаться признаками нации. Антропологический фактор вообще играет второстепенную роль в процессе создания нации, «чистой крови» нет в принципе ни у одного народа. Политическая власть также не может считаться признаком нации, ибо в истории немало примеров, когда нация не имела собственного государства (поляки до 1918 года, итальянцы до государственного объединения). Бывают государства многонациональные (прежняя Австро-Венгрия), а бывают нации, долгое время лишенные самостоятельной государственности. Язык, являясь мощным орудием национального общения и великим фактором национального объединения, тоже, считает автор, «не может считаться сущностью нации». Это подтверждают примеры Бельгии, Швейцарии, где нет единого языка. В тоже время англичане и американцы, говорящие на одном языке, являются самостоятельными нациями. Было бы ошибочно, полагает Устрялов, вводить и элемент религии в понятие нации. Так, латинские народы, объединенные общностью религии, остаются, обособленными нациями, а в пределах одной нации наблюдаются религиозные различия (протестантизм и католицизм в Германии). Что касается границы, то и она не представляется обязательным, ибо на однородной территории подчас размещаются различные нации, а разнородные территории занимает одна и та же нация[1].

Признаками нации, утверждает Устрялов, следует считать общность сознания, культуры, традиций, обычаев, духовное единство общественных групп и слоев, всех поколений. «Нация есть состояние сознания. Ее объективная реальность психична, духовна. **Общность традиций, потребностей, стремлений**[2] – вот что такое нация, – утверждает он, – Общность исторических судеб, единство воли к совместной жизни… Нация есть союз живых и мертвых поколений, единство богатых и бедных, властвующих и подвластных, ученых и неграмотных. Нация имеет свои культурные символы, свои нетленные ценности…»[3]

Такое понимание нации разделялось и Дюги, называвшим ключевым критерием нации «общую борьбу для достижения общей цели и в особенности общего идеала». Но методика испытания народов «на звание нации», предложенная ученым, имела мало общего с наукой.

---

1 *Устрялов Н.В.* О русской нации. С. 375–376.

2 Здесь и далее выделено Н.В.Устряловым.

3 Там же. С. 376–377.

Дюги заявлял, что если объехать войска стран-участников войны (начавшейся в 1914 году. – *В.Р.*) и спросить у солдат: «зачем ты воюешь?», то осмысленный ответ наверняка бы дали французы, немцы, англичане, другие народы и поэтому они вправе называться нациями. А русский мужик, по версии Дюги, не смог бы объяснить, «за что он борется». Отсюда ученый делал вывод: «если бы русские, подобно нам, смотрели на войну 1914 г., как на подлинно национальную войну, то они бы из нее не вышли до полной победы…» Русское поражение в минувшей войне, а также большевизм, который не мог бы быть у народа, «являющемся действительно нацией», заключает Дюги, подтверждает, что Россия не нация[1].

Научность и объективность подобных аргументов французского ученого Устрялов ставит под сомнение, выявляя в них существеннейший недостаток – игнорирование принципа историзма. Нация, подчеркивает он, «есть динамика, нация есть процесс». Вне анализа исторических судеб нет и анализа наций. Нельзя вырвать минуту из истории народа и на ее основе делать серьезные выводы. Если такой своеобразный «научный» метод применить к отечеству г. Дюги, вырвать из французской истории 1814, 1815 или 1871 годы, то можно «блеснуть очень горячей, уничтожающей французскую нацию митинговой речью». Но цена ее будет ничтожной.

Устрялов предлагает свой критерий «испытания народов на звание нации»; он зиждется на восприятии народа как целостного культурно-исторического сообщества, имеющего особенное восприятие мира и символы, в которых воплощается и отражается «национальная душа». Русскому народу свойственна глубочайшая активность на разных этапах истории. Борьба с татарским игом, собирание русской земли вокруг Москвы, Смутное время, азиатская экспансия России на восток, Северная война, Отечественная война 1812 года и другие исторические вехи, указывает Устрялов, свидетельствует о том, что русский народ – не безмолвная, «аморфная масса», а нация, объединенная общими целями, помыслами и общей судьбой. Победные этапы русской нации закреплялись на Куликовом поле, под Полтавой, у Бородина и отражаются в подвигах Минина и Пожарского, Ивана Сусанина и партизан 1812 года. В этих именах – «преемственность, нить, традиция». «Народ соборно выступает нацией, нация переплетается с государством. От Александра Невского и Дмитрия Донского к московским князьям и царям, к Петру Великому и петербургской державе – эта

[1] Цит по: *Устрялов Н.В.* О русской нации. С. 377– 380.

государственная линия является в тоже время и **национальной**», – подчеркивает Устрялов[1].

Нации, уточняет он, обладают неизбежной динамичностью, они «зреют и становятся» и в процессе этого формируется обособленный **национальный характер»**. Она немыслима не только без собственной истории, но и культуры. Культурно-национальные ценности, созданные русским народом, «носят печать самостоятельного восприятия жизни и мира». Такие имена, как Достоевский, Толстой, Глинка и Мусоргский, «могут быть только русскими». Народ, имеющий такую великую историю и такую великую культуру, безусловно, «заслуживает наименование нации». Что же касается поражения России в войне, то такое случалось с Германией и Францией, но никому не приходит голову «отрицать» германскую или французскую нации. Возмущаясь же большевистской тиранией, замечает Устрялов, Дюги «забывает, что во французской истории тоже были свои тираны[2].

Устрялов отвергает также тезис о том, что рождение нации обязательно связано с утверждением либеральных ценностей в европейских странах. Демократия, отмечает он, послужила мощным фактором национальных движений. Но прямой зависимости здесь нет: итальянцы и после фашистского переворота не престали быть нацией, а японская нация не была менее сплоченной от отсутствия всеобщего избирательного права[3].

Русская история и культура, великие имена и символы России подтверждают, констатирует Устрялов, что русская нация «есть объективная историческая реальность». В подвиге государственного созидания и культурного творчества «становился и стал нацией русский народ»[4].

Отстаивая тезис о русской нации как объективной реальности, Устрялов не противопоставляет ее остальным народам России. Уже применительно к другой (советской) эпохе он отмечает, что «идет культурно-национальное оживление народов России и этот процесс можно только приветствовать. В новых условиях нельзя настаивать на целесообразности «русификаторской» политики петербургского стиля, стремившейся к непременному культурному обезличению государственно подчиняемых национальностей. Следует различать политику

---

1 *Устрялов Н.В.* О русской нации. С. 380–383.

2 *Устрялов Н.В.* Элементы государства // Классика геополитики, XX век: Сб. / Сост. К. Королев. М., 2003. С. 630–632; Он же: О русской нации. С. 384–390.

3 *Устрялов Н.В.* Элементы государства. С. 631–632.

4 *Устрялов Н.В.* О русской нации. С. 384, 393.

«русения» и политику «русификации». «Первое органично. – замечает Устрялов, – вторая механична и насильственна»[1].

Одним из первых в научном сообществе формулируя проблему складывания в СССР «советской нации», Устрялов замечает, что она исторически насыщена российскими традициями, продолжает русскую историю, хотя и на существенно новой ступени. «Россия умерла, чтобы ожить в советской империи, – пишет он, – Русский народ растворяется в советской нации, обретая себя в этом акте творческой самоотдачи»[2], подчеркивая тем самым его важную роль в формировании новой общности людей.

Но для Устрялова неприемлемы некоторые аспекты национальной политики большевистской партии. «Если культурно пробуждаются туркмены или калмыки, – задается он вопросом, – как же не проявлять признаков культурного оживления русским?» Революционная доктрина, замечает он, побаивается «шовинизма господствующей нации», склонна иногда препятствовать ее культурно-историческому «самоопределению» и такая политика опасна. Но русский народ, развиваясь и осваивая просторы страны, «влечет за собой и всю ту пеструю, красочную, прекрасную фалангу народов, которых судьбы связались историей с его великой судьбой». Устрялов приветствует принцип гармоничного слияния в области национальных отношений многонационального государства: «Полнота – в разнообразии, а не в исключительности. Интенсивность жизни, привлекательность жизни – в ее богатстве. Пусть в рамках единой государственности, проникнутой твердым сознанием спасительности своего исторического единства, цветут и пенятся разномастные, многоцветные обычаи, привычки, нравы, «культуры». Пусть идет свободное и дружное их состязание…». Ученый отмечает, что в новых условиях если и суждено русскому народу сказать свое яркое слово, то «оно должно собою преображать стремление к некоей подлинной и действенной гармонии национальностей, их положительному, мирному взаимоотношению, – заключает Устрялов, – Ибо гармония есть плодотворное единство в разнообразии…»[3]

Таким образом, Н.В. Устрялов воздает должное русской нации за ее «государственническую» и консолидирующую миссию. В советских условиях расцвета национальных культур он не настаивает на том, чтобы она выступала в роли просветителя и двигателя культурного прогресса. Ему близка идея формирования новой «советской нации» на

---

1 *Устрялов Н.В.* Национализация Октября // Под знаком революции. С. 217.

2 *Устрялов Н.В.* О советской нации // Наше время. С. 30–31.

3 *Устрялов Н.В.* О русской нации. С. 393.

основе «цветения» разных народов и культур многонационального советского государства, их развитие через взаимообогащение. И от русского народа, подчеркивает Устрялов, зависит гармоничность и плодотворность этого процесса.

Ряд публикаций Устрялова[1] носят государствоведческий характер, отражают его взгляды на государство и его развитие. Они имеют не только научный, но и общественно– политический характер, так как пронизаны духом современной эпохи и содержат факты из мировой практики государственного строительства первых десятилетий XX столетия.

Государство, по Устрялову, есть результат долгого исторического развития человеческого общества. Оно возникает на определенной части земли в условиях перехода человека от кочевого образа жизни к земледелию. Различные факторы усложняют совместную жизнь людей, требуют новых форм взаимодействия и государство создается как высшая форма человеческого общения, является результатом усложнения общественных потребностей, широкого объединения людей и осознанной необходимости твердой охраны порядка в обществе»[2].

По мнению Устрялова, государство не является исключительно правовым явлением. Его нельзя уместить в рамки чистого права, как это делает ряд известных государствоведов (К. Гербер, Г. Кельзен и др.), затушевывая «сложную историческую природу государства». В многовековой же истории государственных образований многие стороны социальной жизни «ускользают из поля зрения юридического метода». Немыслимо изучать, например, государство абсолютизма, исходя только из отождествления государственной реальности с правопорядком. Государствоведение должно быть диалектичным и опираться не только на юридические нормы (в них не могут отражаться все нюансы государственной жизни), но и на социологию, историческую науку, этику и другие научные направления[3].

В определение государства, указывает профессор права, издавна принято вводить мотивы долженствования, то есть определять государство не столько таким, какое оно есть, сколько таким, каким оно должно быть с точки зрения науки. Но целесообразней начинать «с уяснения его фактической природы, его реальных признаков». Весьма спорным представляется и марксистское определение государства как «машины

---

[1] См.: *Устрялов Н.В.* Понятие государства // Вестник китайского права. Вып. 1. Харбин, 1931. С. 11 –23; *Он же.* Элементы государства // Классика геополитики, XX век: Сб. / Сост. К. Королев. М., 2003. С. 599–652 и др.

[2] *Устрялов Н.В.* Понятие государства. С. 11, 14.

[3] Там же. С. 11, 14, 15.

систематического насилия одного класса над другим»[1], ибо функцией угнетения не исчерпывается роль правящего государственного слоя. В государстве проявляется не только классовая борьба, но и классовое сотрудничество, межклассовый мир. Социальная солидарность есть такой же закон природы человеческой, как и социальная борьба. Социология государства не в праве игнорировать различные классовые и групповые интересы, отражающиеся на политике государственной власти[2].

Только на определенном этапе исторического развития, отмечает Устрялов, государство имеет тенденцию «юридироваться», то есть жить на основе законов. Властвование приобретает «все более правовой характер». Если на заре государственной жизни торжествовало убеждение, что «правитель независим от законов», то с течением времени оно уступает другому положению: «правитель, правительство – первый служитель права». В современную эпоху главой задачей государства является служение благу целого, создание условий для процветания населения. Власть есть не личное преимущество, а общественное служение, иногда тяжелая повинность[3].

Современное государство, продолжает Устрялов, может быть названо правовым государством. Правовое государство, если опираться на труды отечественных ученых-государствоведов – А.А. Алексеева, Ф.Ф. Кокошкина, С.А. Котляревского и др., – есть государство, которое в своих отношениях с подданными связано правом, подчиняется праву. Другими словами, приходит к заключению профессор права, это государство, члены которого по отношению к нему имеют не только обязанности, но и права, являются не только подданными, но и гражданами. В результате роста правосознания право перестраивает государство и превращает его в правовое явление[4].

Необходимыми «элементами» или «признаками» государства Устрялов называет территорию, население и власть. Они обязательны и присутствуют во всяком государстве. Не может быть государства без территории, его определяющей, без населения, его населяющей, и без

---

[1] Н.В. Устрялов очевидно, имеет в виду определение В.И.Ленина: «Государство есть машина для угнетения одного класса другим, машина, чтобы держать в повиновении одному классу прочие подчинённые классы» (См.: *Ленин В.И.* О государстве. Лекция в Свердловском университете 11 июля 1919 г.// Полн. собр. соч., 5-е изд. М., 1965. Т. 39. С. 75).

[2] *Устрялов Н.В.* Понятие государства. С. 17–18.

[3] Там же. С. 18.

[4] Там же. С. 19.

власти, в нем господствующей[1]. Каковы же роль и значение каждого из них? На эти вопросы Устрялов дает развернутые ответы.

Исключительно важное значение для государства, отмечает ученый, имеет территория. Понятие территории, по его словам, вырабатывается исторически, «в долгом процессе» и конструируется прежде всего как понятие государственно-правовое, юридическое. Территория есть «арена государственного властвования». Ее границы представляют собою не что иное, как пространственные пределы распространения власти данного государства, его правопорядка. «Территория, – в формулировке Устрялова, – есть область, занимаемая государственным союзом, т. е. то пространство суши, воды и воздуха, на котором государство осуществляет свое господство…. На одной и той же территории может осуществлять свое господство лишь одно государство, и без его прямого разрешения в пределах его границ, никакая другая власть… не имеет права распоряжаться»[2].

Вслед за евразийцами Устрялов рассматривает государство в контексте географического местоположения, выходя на геополитический уровень осмысления проблемы. В государственном праве, по его словам, проблема территории анализируется в рамках чисто юридического исследования: территория – субъект, территория – граница и т. д. Отношение государства к территории исчерпывается только правовыми категориями. Однако, отмечает Устрялов, в учении о государстве, роль пространственного фактора заслуживает серьезного внимания и требует освещения не только с правовой точки зрения (государствоведения), но и с позиции истории, географии, экономики и целого ряда других наук. В этом отношении особый интерес, по мнению автора, представляет сравнительно новая наука геополитика, изучающая «государство в свете географических особенностей его территории». Акцентируя внимание к географическому фактору, она позволяет лучше постичь историю и государство. Геополитика пронизана динамизмом: «она изучает государства в их движении, в непрерывно меняющихся взаимоотношениях, в их связях и состязаниях – все это разумеется под знаком географии». Вскрывая географическую среду истории, геополитика «стремится уловить тенденции и перспективы дальнейшего развития». Эта наука близка политической географии, но различие их в том, уточняет Устрялов, что если геополитика, изучая государство в контексте

[1] *Устрялов Н.В.* Понятие государства. С. 22; Он же. Элементы государства. С. 601.

[2] *Устрялов Н.В.* Элементы государства. С. 604–605.

географической среды «тяготеет» к прогнозам, то политическая география к ним «чужда»[1].

Устрялов активно оперирует евразийским термином «месторазвитие». Значимость **месторазвития** в истории народов, считает Устрялов, трудно переоценить. Люди находятся в зависимости от земли, земной поверхности. Исторические формы расходования их энергии во многом связаны с географическими условиями. Так, одной из главных причин могущества Англии явился характер ее территории: островное положение и взаимная близость залежей железа и каменного угля. Общеизвестна роль Нила и его особенностей в развитии древней египетской культуры, Хуанхэ и Янцзы в истории Китая и т. п. И на русскую историю серьезное влияние оказывали лесная и степная полосы, борьба леса и степи. Не менее любопытна, замечает Устрялов, и проблема соседства в истории; количество и качество соседей, оказывает большое влияние «на характер народа и стиль государства». Например, географическая изоляция Англии долго позволяла ей придерживаться и в политике системы «изоляции». Напротив, неблагоприятное в смысле соседства положение Польши сыграло роковую роль в ее истории. Географическое положение России не менее заметно отложилось на ее жизни и культуре: соседство с монголами, влияния Востока и Запада – без учета этих факторов нельзя понять русскую государственность. Геополитический метод, по мнению Устрялова, чрезвычайно актуален с жизненной и научной точек зрения[2].

Вместе с тем, уточняет он, не следует впадать в «крайности географического фатализма». Не только география влияет на историю, но и наоборот, история на географию. Люди зависят от земли, но и земля зависит от людей. Человек изменяет земную поверхность, преобразует природу, осушает болота, прорывает каналы, воздвигает города, «создает ей «второе лицо». Территория тесно связана с государством, значительная часть энергии которого направляется на ее преображение. «Месторазвитие, – утверждает Устрялов, – дано государству, но в тоже время государство **творит**, изменяет свое месторазвитие. Отсюда, всякая государственная экспансия может рассматриваться, как процесс преображения государством своего пространственного тела, своей территории»[3].

От обустройства и специфики природной среды, полагает профессор, зависит процесс развития сознания человека. Опираясь на

---

1 Там же. С. 609–610.

2 *Устрялов Н.В.* Элементы государства. С. 611–613.

3 Там же. С. 614–616.

труды русского исследователя Л.И. Мечникова, он выделяет три фазы в истории человечества, в процессе которых неуклонно расширялся географический горизонт людей: период речной культуры; период средиземноморский; период океанический. Каждый из этих больших культурно-исторических периодов, отмечает Устрялов, имеет свой тип государства. Для современного цивилизованного человечества горизонт сознания совпадает с земным шаром, т. е. с месторазвитием всего человеческого рода[1].

Устрялов подчеркивает исключительное влияние территории, ее размеров на культурное развитие страны. «Глубоко ошибается тот, – пишет он, – кто считает территорию "мертвым" элементом государства, индифферентным его душе. …Именно территория есть наиболее существенная и ценная часть государственной души, несмотря на свой кажущийся "грубо физический" характер… Лишь "физически" мощное государство может обладать великой культурой. Души "малых держав"… органически неспособны быть "великими". Для этого нужен большой стиль, большой размах, большой масштаб мысли и действия…»[2]

Тезис о существовании прямой связи между территорией государства и его культурой автор аргументирует фактами мировой истории. Так, Рим, оставался Римом и под властью республики, и под верховенством императоров, «римский гений» («душа» государства) отнюдь не перестает быть самим собой от смены форм верховной власти… Он блекнет лишь тогда, когда наносятся несокрушимые удары по территории государства». Франция была «национальна и велика» при Робеспьере, Наполеоне, сколь при Людовике XIV. И «лишь поражение Наполеона… отнявшее у нее территориальные приращения, лишили ее вместе с ними и части души». «Население» превращается в «нацию» тоже под влиянием территории, – заявляет Устрялов. Существеннейшим фактором рождения нации, подчеркивает он, являются опять же «условия «территориального порядка», создающие их «физическое благополучие, экономическую мощь»[3].

Следовательно, пишет профессор права, «всякий национализм, если он серьезен, должен быть прежде всего «топографическим». Для государственного деятеля, мыслящего патриота «потеря территорий» есть всегда «потеря живой силы», отмирание «части души». Поэтому

---

1 *Устрялов Н.В.* Элементы государства. С. 616–617.

2 *Устрялов Н.В.* В борьбе за Россию. С. 50.

3 Там же.

первейшей задачей государства после любой смуты, считает он, является восстановление территориальной целостности[1].

Анализ второго элемента государства Устрялов начинает с его определения: «**население (или народ) есть совокупность людей, живущих в пределах государственной территории и объединенных подчинением государственной власти».** Властный авторитет превращает бесформенную массу индивидуумов в единый народ. Решающую роль в отношениях между властью и населением играет механизм государственного подданства. Его сущность состоит в том, что независимо от чина, звания, положения каждый человек «обязан безусловно повиноваться правовым велениям государства». Государственное подданство приобретается на основе государственных законов и является необходимым условием существования всякого государства, «ибо повиновение есть основа государственной жизни». Но, называясь подданными, участники государственного союза являются гражданами, поскольку наделяются правами[2].

Состав населения, биологические и этнические его особенности, по словам Устрялова, безусловно, оказывают влияние на развитие государства. Характер государственной власти, колонизаторская политика, взаимоотношения личности и коллектива – «все это в известной степени обусловливается естественными качествами соответствующего народа, «нижним этажом» его культуры». От степени приспособляемости того или иного народа к условиям климата «зависит иногда его историческая судьба». Характер европейских, азиатских и иных народов сказывается на строении их государств. В частности, национальный характер русского народа «есть результат сложных влияний и синтезов»[3].

Проблема населения, указывает Устрялов, не исчерпывается рамками государственного права. Юридические категории в ней пересекаются с этнографическими и социологическими. Нередко в процессе использования понятий «народ», «народность», «нация» происходит их путаница, поэтому, считает Устрялов, необходимо выделить то, что свойственно каждому из них. Под **народом**, отмечает он, «большей частью подразумевают **население государства»**, т. е. совокупность составляющих государство и подчиняющихся его власти людей. Народ в этом смысле есть понятие государственно-правовое. Нет народа вне государства. Основным признаком понятия «народ» является «подчиненность общей государственной власти». Народ органически связан с государством и представляет собою общность поколений. Что же

---

1 Там же.

2 *Устрялов Н.В.* Элементы государства. С. 618–619.

3 Там же. С. 622.

касается **народности**, или **национальности**, то это понятие по преимуществу этнографическое. Характерным признаком народности может считаться общий язык. Однако нередко в это понятие вкладывают другое содержание, смешивая его с нацией. «Общность традиций, потребностей, стремлений, – повторяет свой тезис Устрялов, – вот что такое нация. Общность исторических судеб, общность воспоминаний… осознаваемое единство воли к совместной жизни…»[1]

Обращаясь к третьему элементу государства, Устрялов отмечает, что власть есть «органический признак всякой социальной среды». Ученые, по его словам, потратили много времени на выработку понятия государственной власти, но не достигли в этом успеха, ибо «юридический анализ бессилен охватить существо власти». Государство «есть не статика, а динамика», поэтому «сводить государственную власть к власти права… значит не объяснять и не осмысливать природу власти, а просто лишь констатировать, что нормы государственного порядка связывают поведение людей»[2].

Власть, замечает профессор, бывает разная. Государственная власть отличается от любой другой власти тем, что она, во-первых, «принудительная, господствующая, державная», заставляющая исполнять свои решения, во-вторых, любая другая власть является производной от власти государственной. Всякая власть, кроме государственной, господствуют с разрешения государства и в пределах государства. Государство же держится на себе самом, то есть обладает государственным суверенитетом, который «означает не что иное, как юридическую возможность суверенного государства не признавать никакой высшей над собою власти». Есть государственный суверенитет внутренний (верховенство в делах внутригосударственных) и внешний (независимость по отношению к другим государствам). Концепция «внешнего» суверенитета, по словам Устрялова все чаще подвергается настойчивой критике; он якобы «обостряет международные отношения», «вредит делу мира» и т. п. Появляются попытки ограничить и «внутренний» суверенитет в условиях деятельности международных организаций. Жизненные явления заставляют ученых искать и вырабатывать новые юридические формулы, соответствующие современным реалиям[3].

Дореволюционный тезис Устрялова о приоритетной роли государства в истории человечества[4] остается неизменным и в эмигрантский

---

1 Там же. С. 623–629.

2 Там же. С. 641–642.

3 Там же. С. 642–649.

4 Живые факты эмпирической действительности подтверждают, писал Устрялов

период. В работе о славянофилах он подвергает критике их стремление ограничить роль государства управленческими и внешними (защитными) функциями. «Ошибочно видеть в государстве лишь чисто-внешнюю, нравственно индифферентную силу... – отмечает он, – Государство выше общества, недаром оно обладает верховным правом по отношению ко всякого рода общественным союзам. Оно – условие их возможности, основа их существования и развития»[1]. Позиция профессора предельно ясная: он ставит государство выше общества и само его существование рассматривает условием развития всего остального.

В творчестве Н.В. Устрялова важное место занимает правовая проблематика. Он поднимает вопросы о границах правового принципа в истории, о взаимодействии законов права и законов истории, о соотношении права и нравственности, о значении и роли права в государственной жизни. Право, заявляет Устрялов, «насущнейший, необходимый элемент в жизни народов, и глубоко ошибаются те, кто… его недооценивает». Но нельзя закрывать глаза на ту истину, что в «критические» эпохи истории не оно движет миром. Оно безмолвствует в эти эпохи, пребывает в «скрытом состоянии», ибо перевороты, революции, войны, общественные катастрофы «никогда нельзя уложить в формальные рамки права». «Роковые минуты» всемирной истории, не убивая правового принципа, «заключают его в определенные границы, **указывают ему пределы**». При этом, отмечает Устрялов, революционная буря ниспровергает не сам принцип права, «а конкретное историческое содержание его, отдельное проявление его в жизни». «Идея же права не только не уничтожается, но, напротив, сама постепенно овладевает стихией революции». Только тогда, когда закончится силовая переоценка ценностей, «на историческую арену возвращается право, чтобы регистрировать совершенные перемены и благотворно «регулировать прогресс»… до следующей капитальной переоценки»[2].

Если сама государственная власть, пишет Устрялов, нередко идет на нарушение права (18 брюмера Бонапарта, 3 июня Столыпина и т. п.),

---

в 1916 году, что от государства «зависит все на земле». Человечество «существует и развивается под знаком государственности», государство есть объединяющее, оформляющее и скрепляющее начало народа, центр его духовной энергии. Не нация создает государство, а наоборот – «государство создает нацию», удерживая в державном единстве подчас разнородные элементы – национальные, расовые, этнографические, культурные. Государство обладает «душою и телом, духовными и физическими качествами». Оно есть «высший организм на земле… объемлет собою все, что есть в человечестве ценного» См.: *Устрялов Н.В.* К вопросу о русском империализме // Проблемы Великой России. 1916. № 15. С. 1–2.

[1] *Устрялов Н.В.* Политическая доктрина славянофильства. С. 68.

[2] *Устрялов Н.В.* О разуме права и праве истории // Под знаком революции. С. 284, 287.

«то что же говорить о всемирной истории вообще?». Когда в мир, замечает профессор, входит новая сила, новая большая идея, она проверяет себя достоинством собственных целей. «Путь права не для нее, она «обрастает правом» лишь в случае победы… разрывая правовые покровы, уничтожая непрерывность правового развития…» В сравнении с законами истории законы права, по мнению Устрялова, несомненно, вторичны. И в иерархии ценностей, отмечает он, «праву принадлежит подчиненное место». «Выше его – нравственность, эстетика, религия». Потому что они, а не право, тесно связаны с такими эпохами. «Большие исторические движения, – пишет Устрялов, – допускают известное «оформление» именно нравственными, эстетическими и религиозными категориями, но не правовыми. С точки зрения последних они иррациональны, и потому еретичны, отрицательны, злы»[1]. Но, замечает Устрялов, не может быть огульного отрициния права во имя нравственного совершенства, ибо это приведет «не к торжеству безусловного добра, а к утрате и тех относительных нравственных достижений, которые воплощаются в праве»[2].

Устрялов замечает важную особенность становления «нового» права. Каким бы ни был революционный смерч, он не в состоянии отменить старой жизни и абсолютно сменить правовую атмосферу. «Новое, – подчеркивает профессор, всегда имеет корни в прошлом». Существует внутренняя связь революционного правотворчества с основами старой общественно-государственной жизни. В этом проявляется преемственность исторических эпох, неистребимость корней правовой идеи в природе человека[3].

В позиции Устрялова нет стремления как-то ограничить значение права в общественной жизни. Он констатирует лишь объективные тенденции, с которыми сталкивается человечество с очевидной регулярностью. «Путь права, – заключает Устрялов, – есть путь от одной исторической катастрофы к другой… Великие эпохи жизни человечества – не суд над фактами перед трибуналом права, а суд над правом перед трибуналом всемирной истории»[4].

Таким образом, в творческом наследии Н.В. Устрялова важное место занимает национальная, государствоведческая и правовая проблематика. Он раскрывает сущность нации как историко-социального и духовно-культурного образования, доказывает, что русская нация с богатейшей историей, культурой, собственным восприятием мира

---

1 *Устрялов Н.В.* О разуме права и праве истории. С. 284–285.

2 *Устрялов Н.В.* Л.Н. Толстой как социальный философ // Под знаком революции. С. 327.

3 *Устрялов Н.В.* О разуме права и праве истории. С. 284–286.

4 Там же. С. 288–291.

есть объективная историческая реальность, отмечает ее «государственническую» миссию в прошлом и указывает на консолидирующую роль в советских условиях. Обращаясь к проблеме государства как ведущей ценности мировой истории, Устрялов выделяет его главные «элементы» – территорию, население и власть, раскрывает их сущностные и функциональные особенности, подчеркивает, что именно территория играет определяющую роль в жизни государства, является важнейшим фактором развития культуры и формирования наций. Профессор права также рассматривает актуальные вопросы границ правового принципа в истории, взаимодействия законов права и законов истории, соотношения права и нравственности, значения и функций права в жизни государств и народов, акцентруя внимание на том, что по сравнению с законами истории законы права вторичны и в иерархии ценностей праву принадлежит подчиненное место.

УКАЗ ПРЕЗИДИУМА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА СССР ОТ 27 МАРТА 1953 Г. «ОБ АМНИСТИИ» И ЕГО РОЛЬ В РАССМОТРЕНИИ ДЕЛ ОСУЖДЕННЫХ ПО СТАТЬЕ 58 УК РСФСР: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Беляков А.В., доцент кафедры государственно-правовых дисциплин УРАО (Нижегородский филиал), кандидат юридических наук, член общества «Нижегородский краевед»

Аннотация

В статье на базе архивных документов, воспоминаний, исследований российских ученых по проведению амнистии в СССР середины 1950-х годов по общеуголовным делам рассматривается начальный этап проведения помилования по статье 58 УК РСФСР.

Ключевые слова: амнистия, реабилитация, трудоустройство, комиссия

Abstract

In the article based on archival documents, memoirs, and studies of the Russian scientists on Amnesty in the USSR in the mid 1950-ies common crimes, is considered the initial stage of carrying out a pardon under article 58 of the RSFSR criminal code.

Keywords: amnesty, rehabilitation, employment, Commission

Одним из важных нормативно-правовых актов по помилованию в истории российского законодательства является Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об амнистии» от 27 марта 1953 года[1]. Принятый после смерти И.В. Сталина, он имеет историческое значение не только в пересмотре гуманитарной политики рассмотрения большого количества дел по общеуголовным преступлениям и иным делам, но и, как оказалось на практике, с этого времени органами суда и прокуратуры впервые рассмотрены дела политической направленно-

[1] Ведомости Верховного Совета СССР. 1953. № 4.

сти[1]. Указ ПВС СССР от 27 марта 1953 года явился одним из первых нормативно-правовых актов, поддержавших систему международных норм и правил гуманитарной политики и оказавших влияние на деятельность суда, прокуратуры, правоохранительных органов[2].

Источниковой базой настоящей статьи явились документы и материалы государственного учреждения «Центральный архив Нижегородской области» (фонд Р-5980 – «Прокуратура Горьковской (Нижегородской) области»), (фонд Р-5603 – «Коллекция документов Горьковской областной комиссии по восстановлению социальной справедливости и ликвидации последствий беззаконий, имевших место в период 30–40-х и начала 50-х годов»), сборники документов и материалов нижегородских архивов по политическим репрессиям[3], исследования специалистов[4].

По указу ПВС СССР от 27 марта 1953 года «Об амнистии» предписывалось освобождение из мест заключения, а также от других мер наказания, не связанных с лишением свободы лиц, осужденных на срок до 5 лет включительно. Также освобождались лица, осужденные за преступления, не связанные с насилием против личности, за должностные и хозяйственные преступления, за воинские преступления, перечень которых содержался в Указе. Было предписано освободить из мест заключения, независимо от срока наказания осужденных женщин, имеющих детей в возрасте до 10 лет, и беременных женщин, несовершеннолетних в возрасте до 18 лет, мужчин старше 55 лет и женщин старше 50 лет, а также осужденных, страдающих тяжелым неизлечимым недугом. Было принято решение сократить срок заключения наполовину осужденным к лишению свободы на срок свыше пяти лет.

---

1 Реабилитация: как это было. Документы ЦК КПСС и другие материалы: в 3-х томах. Том 1. Март 1953 – февраль 1956. Составители: Артузов А.Н., Сигачев Н.Н., Хлябов В.Г., Шевчук И.Н. М., 2000.

2 Статья 58-10 УК РСФСР 1926 г. Надзорное производство прокуратуры СССР по делам об антисоветской пропаганде и агитации. Март 1953–1958. Аннотированный каталог. М., 1999. Козлов В.А. Массовые беспорядки при Н.С. Хрущеве и Л.И. Брежневе. 1953–1980. М., 2010.

3 *Толстова Н.Н.* От документа к историческому источнику: информационные возможности материалов о репрессиях /Человек и документ. Материалы VI Нижегородской межрегиональной архивоведческой конференции 1–2 ноября 2010 г. Н. Новгород, 2011. С. 126–133. Забвению не подлежит: сборник документов в трех томах. Н. Новгород, 1993–1995. Книга памяти жертв политических репрессий: в девяти томах. Н.Новгород, 1997–2006. Общество и власть. Российская провинция: сб. докум. В 6 тт. Н. Новгород, 2000–2008.

4 *Мозохин О.Б.* Право на репрессии. М., 2003. Фурман М. Так это было или возвращение в прошлое // Преступление и наказание. 2007. № 5. С. 60–67. *Бердинских В.* История одного лагеря. Вятлаг. М., 2004.

Указ не применялся к лицам, осужденным на срок более 5 лет за контрреволюционные преступления, крупные хищения социалистической собственности, бандитизм и умышленные убийства.

28 марта 1953 г. Совет Министров СССР принял постановление, в котором обязал органы власти на местах принять меры к трудоустройству амнистированных граждан, в первую очередь одиноких беременных и женщин, имевших несовершеннолетних детей. Однако содержавшееся в данном постановлении требование относительно трудового устройства лиц, освобожденных по амнистии, на местах так и не было выполнено. В соответствии с приказом министра внутренних дел, министра юстиции и генерального прокурора СССР № 08/012/085с от 28 марта 1953 г. работу по освобождению из мест заключения лиц, подлежавших амнистии, требовалось завершить к 1 июня 1953 г. На основании этого нормативно-правового акта в Горьковской области освобождено 10 750 человек из тюрем и исправительно-трудовых лагерей, сокращены сроки наказания для 4,3 тыс. человек[1].

Всего в СССР по этому указу было освобождено 1 201 606 человек. В результате этого акта общая численность заключенных в лагерях к 1954 году сократилась на 52,7%. Указ практически не коснулся тех, кто был осужден за контрреволюционную деятельность. Таких к началу амнистии в стране насчитывалось 590 287 человек, то есть половина из оставшихся в лагерях заключенных. Однако именно с этого распоряжения начался процесс проведения процедуры амнистии за политические преступления.

Отправка к местам прописки амнистированных прошла организованно. Для этого был отправлен 381 товарно-пассажирский состав. Из отдаленных лагерей вывоз амнистированных производился морским и речным транспортом, для чего использовались 38 парохода и 15 специально оборудованных барж. На всех крупных железнодорожных узлах работали группы сотрудников лагерей и колоний, они оказывали помощь в отправке к местам избранного жительства транзитных пассажиров из числа лиц, освобожденных по амнистии.

Следственными органами, учреждениями по исполнению наказания Горьковской области в связи с указом от 27 марта 1953 года осуществлена проверка содержания лиц в местах лишения свободы. Были освобождены: осужденные до 5 лет – 6897; осужденные за ненасильственные преступления (ст. 2 Указа) – 225 человек; осужденные женщины с детьми (ст. 3) – 1733; женщины с детьми, дети – 372; несовершеннолетние – 130; мужчины старше 55 лет – 601; женщины старше

[1] ЦАНО. Ф.5980. Оп. 2. Д. 156. Л. 23.

50 лет – 269; больные – 333. Также освобождены лица за отбытую половину срока –1858. Всего – 10 715.

Кроме того, произведено сокращение срока наказания с правом оставления в местах заключения – 4273 человека. В итоге исполнение указа «Об амнистии» в Горьковской области было распространено на 14 994 человек. Из них 13 576 содержалось в исправительно-трудовых лагерях; 1418 – в тюрьмах[1].

По постановлениям следственных органов в Горьковской области освобождено 161 человек, по определениям судов – 108 человек, освобождено 15 спецпоселенцев. На основании ст. 1 Указа амнистировано со снятием судимости 7992 человек, из них: по Указу от 14 июля 1951 г. – 2478; по Указу от 15 апреля 1942 г. – 1724; отбытием установленного срока на предприятиях – 2217; отбыванием срока исправительно-трудовых работ в колхозах – 1125; осужденных инженерно-технических работников на общих основаниях – 287; привлеченных по административным постановлениям – 161[2]. Всем осужденным к исправительно-трудовым работам и освобожденным на основании Указа «Об амнистии» было объявлено о снятии судимости.

Освобожденным по амнистии, проживающим в пределах Горьковской области, выдавались паспорта по месту жительства. Каждый освобожденный, обращаясь к администрации лагерного подразделения, приобретал железнодорожный билет до места следования. При массовом отбытии амнистированных отправляли до станции, где осуществлялась посадка в вагоны в организованном порядке. По требованию амнистированного деньги на проезд администрация выдавала. Женщинам с детьми выдавали питание.

Процесс помилования был продолжен применением указов Президиума Верховного Совета СССР: от 24 апреля 1954 года – «О порядке досрочного освобождения от наказания осужденных за преступления, совершенные в возрасте до 18 лет»; от 14 июля 1954 года – «О введении условно-досрочного освобождения из мест заключения»; «О досрочном освобождении заключенных инвалидов, престарелых, лиц, страдающих неизлечимым недугом, беременных и женщин, имеющих малолетних детей», и, наконец, пересмотром дел в отношении лиц, осужденных за контрреволюционные преступления.

Разумеется, последствия неустроенности не заставили себя ждать. Вопросы транспортировки, трудового и бытового устройства лиц, подлежавших освобождению по амнистии, их социальной реабилитации были недостаточно продуманы и проработаны. Так, из числа

[1] ЦАНО. Ф.5980. Оп. 2. Д. 156. Л. 31–49.

[2] Там же. Л.47.

освобожденных по общеуголовным делам по указу от 27 марта 1953 года в городе Горьком в 1953 году было прописано 5567 человек, из них трудоустроено 3048, на работах – 2519. К середине июня 1953 года свыше 35% амнистированных по всему СССР не были обеспечены хоть какими-то рабочими местами.

С применением амнистии в 1953 году по сравнению с предыдущим годом общеуголовная преступность в СССР увеличилась более чем в два раза: со 153 199 до 347 134 криминальных проявлений[1]. Следует отметить, что в течение следующего 1954 и последующего 1955 годов, как отмечала статистика, оперативная обстановка как в стране, так и в Горьковской области, оставалась весьма сложной. Так, в Горьковской области среди осужденных в 1955 году были ранее судимые лица за однородные преступления – 368, за другие преступления – 958 чел., всего 1326 человек. Особенно много рецидивистов осуждено за хищения личной собственности, хулиганство, нанесение тяжких телесных повреждений. Всего осуждено 2115 человек, только по городу Горькому – 1941, из них ранее судимые 691, только по городу Горькому 359 человек. Отмечалось, что за период проведения амнистии с 1953–1955 гг. преступность снизилась по линии хищений социалистической собственности. Однако значительно увеличилось число иных общеуголовных преступлений[2]. Органы управления объясняли это как недостатками карательной политики судебных органов, милиции, так и досрочным освобождением по амнистии значительного числа лиц, недостатками в работе по учету нарушений. Отмечались недостатки в воспитательной работе профсоюзных, общественных организаций, неудовлетворительная работа по воспитанию амнистированных[3].

Необходимо отметить, что с 1 сентября 1953 года Верховный Суд СССР получил право пересматривать дела ОГПУ, особого совещания, троек и тогда появились первые амнистированные, осужденные на срок менее пяти лет. Таких по стране было немного. Был введен упрощенный порядок рассмотрения подобных дел, но и даже тогда этот вердикт оказался неокончательным.

За первый послевоенный (до 1953 года) период органами государственной безопасности в Горьковской области в рамках дознания и следственных действий фактически привлечено 2386 человек[4] по ст. 58 УК РСФСР 1926 года. Эти данные по Горьковской области нами приводятся на основании обобщенного статистического материала из

---

1 ЦАНО. Ф.5980. Оп.2. Д. 170. Л. 17.

2 ЦАНО. Ф.5980. Оп. 2. Д. 170. Л. 31.

3 Там же. Л. 34.

4 *Мозохин О.Б.* Право на репрессии. М., 2003.

государственных, в том числе ведомственных архивов, приведенных в исследовании профессора Академии ФСБ О.Б. Мозохина. Они объективно дополняют статистику судебных органов и прокуратуры Горьковской области по специальным делам. По материалам названных выше учреждений получение обобщенных данных по этим делам представлялось делом практически невозможным.

С 1954 года органы прокуратуры получили право истребовать из МГБ архивные дела. Для ускорения процесса создаются выездные комиссии, которым разрешалось применять решения об освобождении заключенных. Этот процесс происходил под контролем Президиума ЦК КПСС «так как ситуация постепенно накалялась»[1].

Прокуратура РСФСР распоряжением от 7 января 1955 года создает комиссию по пересмотру дел о контрреволюционных преступлениях, которая могла бы сообщать в прокуратуру РСФСР о числе осужденных и количестве дел в специализированные комиссии, а также информировать о лицах, содержащихся в местах заключения. В приказе Прокурора РСФСР за № 9/1-с отмечалось, что в связи с амнистией за контрреволюционные преступления и приказом о создании комиссии по пересмотру уголовных дел о преступлениях требуется сообщать в прокуратуру РСФСР о числе осужденных и количестве дел в специализированные комиссии, а также сообщать о задержании списков.

В прокуратуре Горьковской области возникали вопросы различного содержания, прежде всего при ответах населению на поставленные вопросы о реабилитации. Так, в обращении прокурора Горьковской области И.Н. Михайлова на имя заместителя генерального прокурора Д.Е. Салина сформулирована просьба разъяснить, «что следует отвечать гражданам, если им объявили, что их родственники, осужденные к лишению свободы, отправлялись в дальние лагеря без права переписки? Следует ли признавать незаконными и опротестовывать ли решения тройки УНКВД в отношении осужденных к высшей мере наказания, если по Уголовному кодексу за это преступление установлена санкция в виде лишения свободы? Такой вопрос был возможен потому, что областная прокуратура, – отмечал И.Н. Михайлов, – не имеет Положения о тройках. Может ли быть законным подобный орган? Особым тройкам УНКВД было предоставлено право приговаривать к высшей мере наказания с учетом личности независимо от того, что уголовный закон не конкретизирует преступление и установление ответственности за наказание в виде лишения свободы»[2].

---

[1] Реабилитация: как это было. Документы ЦК КПСС и другие материалы: в 3-х томах. Том 1. Март 1953 – февраль 1956. Составители: Артузов А.Н., Сигачев Н.Н., Хлябов В.Г., Шевчук И.Н. М., 2000.

[2] ЦАНО. Ф. 5980. Оп. 2. Д. 170. Л. 13.

Известен ответ Д.Е. Салина: «Во-первых, жалобы и заявления следует направлять в УКГБ. Во-вторых, если отсутствует состав уголовного преступления, следует по делу внести протест на предмет прекращения производства. При установлении, что виновность в контрреволюционном преступлении доказана, а меры по этого рода делам завышена, вносить протест нецелесообразно»[1].

В этой связи представляется важной информация И.Н. Михайлова на имя заместителя прокурора РСФСР А.М. Узунова. В отчете по исполнению предписания об амнистии осужденным было отмечено, что изучено 836 дел на 939 человек[2]. По рассмотрению этих дел приняты соответствующие решения. На 28 января, отмечал И.Н. Михайлов, разрешено 941 дело, принято к рассмотрению еще 145 дел[3]. Только по статье 58-10 УК РСФСР 1926 года прокуратурой с 1953 по 1958 год было реабилитировано 29 горьковчан и 31 житель Горьковской области[4]. Появляются десятки первых реабилитированных и по другим частям статьи 58 УК РСФСР. Однако процесс амнистии по политическим преступлениям в середине 1950-х годов происходил неспешно.

Середина 1950-х годов явилась лишь началом большой работы по реабилитации жертв сталинского режима. Это сказалось на развитии системы лесных исправительно-трудовых учреждений в стране. Еще к началу 1954 года в Унжлаге, территориально располагающим в том числе и в Горьковской области, находилось 17 тыс. осужденных по политическим мотивам и около 10 тыс. по общеуголовным статьям[5]. Как отмечает Марк Фурман, проходивший срочную службу по призыву в конвойных войсках, автор книги воспоминаний «Записки конвоира», «в 1956 году началось непривычное движение людей за колючей проволокой на волю. Так, к январю 1957 года в 6-м ОЛП Унжлага из двух тысяч осужденных осталось не более 50–60 по ст. 58 УК РСФСР и не более сотни по общеуголовным статьям»[6]. В своем изложении М. Фурман нередко использует известные всей стране фамилии осужденных, содержащихся с конца 1936 года в лагерях Унжлага по материалам документального повествования Сергея Граховского[7].

---

1 ЦАНО. Ф. 5980. Оп. 2. Д. 170. Л. 17.

2 ЦАНО. Ф. 5980. Оп. 2. Д. 170. Л. 8.

3 ЦАНО. Ф. 5980. Оп. 2. Д. 170. Л. 13.

4 Статья 58-10 УК РСФСР 1926 года. Надзорное производство прокуратуры: март 1953–1958 гг. Аннотированный каталог. М., 1999.

5 *Фурман М.* Так это было или возвращение в прошлое // Преступление и наказание. 2007. № 5. С. 62.

6 Там же. С. 64.

7 *Граховский Сергей.* Зона молчания. Исповедная повесть // Неман. 1992. С. 9–105.

Унжлагу в 1950-е годы посвящена обширная статья в «Нижегородском рабочем»[1], документальные рассказы журналиста А. Сизова[2].

Развитию системы исправительно-трудовых учреждений нижегородского-горьковского региона посвящена книга воспоминаний заслуженного работника МВД СССР В.М. Герасимова[3]. Воспоминания этого уважаемого человека энциклопедических знаний, прошедшего службу с низовых должностей в годы Великой Отечественной войны, а с середины 1950-х годов ставшего одним из руководителей учреждений системы исполнения наказания, показывают специфику служебной деятельности, предостерегают от поспешных заявлений в адрес рядового и начальствующего состава этих учреждений. Развитие системы исправительно-трудовых учреждений Горьковской области, в том числе в 1950-е годы, изложено в брошюре Е.И. Подрепного[4].

В одном из первых монографических исследований по истории лесных исправительно-трудовых учреждений В. Бердинских подчеркивает, что пик наполняемости произошел к концу 1949 года и составлял 28 тыс. осужденных, из них 31,7% – это осужденные по политическим мотивам. Начальник Вятлага, получив распоряжение МВД, Минюста и прокуратуры от 4 января 1954 года в рамках исполнения Указа ПВС СССР от 27 марта 1953 года о создании комиссии по проверке дел по ст. 58 УК РСФСР, распорядился уничтожить переписку по этим делам[5]. Что заставляет задуматься о законности действий этого руководителя учреждения.

После XX съезда КПСС, принявшего историческое постановление по докладу Н.С. Хрущева «О культе личности и его последствиях», появляются материалы в советской печати на эту тему. Известный писатель-орденоносец, лауреат многих писательских премий, лауреат Государственной премии в области литературы Н.И. Кочин в своем заявлении 20 декабря 1956 года в комиссию партийного контроля Горьковского ОК КПСС отмечал: «Все дело было сфальсифицировано от начала до конца. Все обвинения летом 1943 г. (в создании контрреволюционной организации, пропаганде и агитации. – *А.Б.*) нам были продиктованы под видом чистосердечного признания, в условиях, исключающих всякую возможность к сопротивлению»[6]. Он оказался одним из

---

1 *Жильцова Н., Мошков Н.* Унжлаг // Нижегородский рабочий. 2001. 27 июня.

2 *Сизов А.* Унжлаг, остров архипелага // Земля нижегородская. 2010. № 4–6. Он же. Самая долгая дорога (Унжлаг, остров архипелага). Н. Новгород, 1991. С. 23–36.

3 *Герасимов В.М.* Записки лагерного чекиста. Н. Новгород, 2003.

4 *Подрепный Е.И.* Вместе с Российским государством. Н. Новгород, 2009.

5 *Бердинских В.* История одного лагеря. Вятлаг. М., 2004. С. 16.

6 Книга памяти жертв политических репрессий по Нижегородской области (в девяти

граждан, который устоял под непрекращающимися преследованиями и в местах заключения. Не менее известный писатель А.И. Патреев[1], отбывший срок по одному делу с Н.И. Кочиным, в своем заявлении комиссии партийного контроля Горьковского ОК КПСС отметил, что не выдержал пыток, продолжавшихся 4,5 месяца и дал признательные показания. Проблемы адаптации к новой жизни помилованных ярко отражены, в частности, в повести Н.И. Кочина «По вольному найму»[2], тиражированной учениками после ухода из жизни.

Впервые в послевоенный период процесс помилования касался трудовых дел, преступлений средней тяжести. По данным специалистов из зарегистрированных в годы войны 18 млн уголовных дел, более половины из них были по закону от 26 декабря 1941 года за дезертирство с объектов военной промышленности. Во исполнение приказа прокуратуры, НКВД, НКГБ, НКЮ СССР от 12 июня 1945 года сокращены сроки уголовного преследования, прекращено рассмотрение уголовных и административных дел в отношении 32 тыс. жителей Горьковской области, в том числе для осужденных к лишению свободы 6.656 человек, к исправительно-трудовым работам 14 894 человек[3]. Также на территории Горьковской области в первый послевоенный период находилось в лагерях, спецпоселениях, спецгоспиталях МВД–МГБ более 40 тыс. военнопленных[4]. К началу 1950-х годов большинство военнопленных интернировано на родину.

Таким образом, Указу Президиума Верховного Совета СССР «Об амнистии» от 27 марта 1953 г принадлежит историческая роль по началу реабилитации осужденных по делам политической направленности. При этом выделяются как субъективные (смерть И.В. Сталина), так и объективные условия (наличие большого числа людей в местах лишения свободы при обширных задачах восстановления народного хозяйства после войны) его исполнения. В сознании людей ясно обозначилась необходимость изменения условий жизни, а они невозможны без решения вопросов, находящихся в связи с правами и свободами человека.

Процесс реабилитации занял несколько десятилетий. Начавшийся в середине пятидесятых годов двадцатого века, он нашел свое

томах). Т.VIII. Нижний Новгород, 2006. С. 75.

[1] Там же. С. 77.

[2] По вольному найму / *Кочин Н.И.* Зона: повести и рассказы. Н. Новгород, 1993. С. 75–106.

[3] ЦАНО. Ф. 5980. Оп. 2. Д. 53. Л.77.

[4] *Коршак С.И.* Иностранные военнопленные в Заволжье // Записки краеведов. Н. Новгород, 2006. С. 84. Военнопленные в СССР. 1939–1956: документы и материалы. М., 2006.

продолжение в таком крупном политико-правовом документе, как закон РФ «О реабилитации жертв политических репрессий» от 18 октября 1991 года, а также принятых в его развитие других нормативно-правовых актах Российской Федерации. Этим законом государство декларировало проведение объективных проверок компетентными органами степени виновности человека, а в случае ее отсутствия – восстановления в правах на доброе имя и восстановления в имущественных правах реабилитированного и его ближайших родственников. Прокуратурой Нижегородской области на основании действующего законодательства Российской Федерации реабилитировано более 25 тыс. человек.

ПАТРИОТИЗМ В ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ: ОТ ПЕРЕОСМЫСЛЕНИЯ СОДЕРЖАНИЯ ФЕНОМЕНА К УРОВНЮ ГУМАНИТАРНОЙ ТЕХНОЛОГИИ

Казаков М.А. профессор кафедры прикладного политического анализа и моделирования ИМОМИ Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, доктор политических наук, профессор.

Аннотация

В статье дано авторское видение проблемного поля феномена патриотизма. Оно имеет междисциплинарную природу, но выделяет особый смысл изучения в рамках социальных наук, предполагающих наряду с политологией интерпретацию патриотизма как критерия изменений политического процесса. Применительно к текущей ситуации, требуемому характеру модернизации уточнено понятие «патриотизма», сущностные и отличительные черты феномена. С целью минимизации его проблем предложена концептуальная схема анализа традиций-инноваций-институтов. На основе комплексного анализа в новых ракурсах обозначены направления патриотизма как компоненты инфраструктуры его инновационной деятельности, нуждающиеся как в дальнейшем исследовании, так и переходе на уровень гуманитарной технологии менеджмента.

Ключевые слова: глобализация, гуманитарная технология, инновации, модернизация, патриотизм, политическое развитие, традиции, ценности, элита

Abstract

In the article the author's vision of the phenomenon of the problem field of patriotism. It has an interdisciplinary nature, but the study highlights a special meaning within the social sciences, along with political science involving the interpretation of patriotism as the criterion changes the political process. With regard to the current situation, the desired character of the modernization clarified the concept of "patriotism", the essential and distinctive features of the phenomenon. In order to minimize his problems the conceptual framework for the analysis of tradition, innovation institutions. Based on a comprehensive analysis of new perspectives designated areas patriotism as the infrastructure components of its innovation, as the need for further research, and the transition to the level of humanitarian technology management.

Keywords: globalization, humanitarian technology, innovation, modernization, patriotism, political development, traditions, values, elite

В России массовый запрос на патриотизм не редкость, но в связи с *модернизационными* изменениями и общества, и государства (тем более в условиях внешних санкций) – фактически впервые. Учесть это и отреагировать означает наличие четкой позиции. Она несет признаки идейно-технической конструкции и начинается с того, что *патриотизм как «данность» с «ускользающим» из-за наличия взаимоисключающих проявлений предметом – неудобен для современных научных моделей*. Как коллективная форма сознания и деятельности он отражает особую грань актуальности политического процесса[1]. Ту смену состояний объектов, что в соотношении *эмоций* и *рацио* в политике образует величину, дающую возможность объяснить даже в рамках теории модернизации своеобычный характер изменений в незападных обществах. Реальность нелинейного пути их движения к (пост)индустриальному информационному обществу, где патриотизм-догма в процессах конкуренции и развития действует безотносительно к целям реформ.

В параметрах «незаданности» политического процесса, его акценте на практических видоизменениях явлений природа патриотизма проступает через социальное *взаимодействие* в процессе *разносторонней деятельности* государства, общества, групп, понимаемой как выражение их целенаправленной активности. Это исключает взгляд на патриотизм как исключительно функциональный и социально-позитивный вид, которому можно «с ходу» поставить дату возникновения, масштаб и форму присутствия, диагноз действий носителей и т. д. Одновременно он всем этим обеспечен, когда *общее дело* требует *сплочения* конкретных социальных и политических субъектов, обладающими исходно разными интересами в достижении поставленных целей, что и определяет его специфику.

Патриотизм тем самым рассматривается как феномен, проявляющейся при различении глобальных, средовых и субъективных факторов, детерминирующих его реальные формы в сферах общества и политики. Но при увеличении количества граждан, партий, считающих себя патриотами, и обнаружении между ними «малости» существенных отличий, возрастающей в тех, кто от них дистанцируется, доминирующим содержанием патриотизма становятся сами критерии. Их подлинность вопрос истории, в настоящем – формирования уравновешенной интеракции между сторонами, что сопряжено с рядом проблем. Так, что *нового* в своей нацеленности на практику несет понятие «патриотизм» в контексте переходного состояния организованной активности

[1] *Распопов Н.П.* Коллективное политическое сознание региона // Регионоведение: социально-политический аспект: Учебное пособие. Н. Новгород, 2000. С. 56–58.

групп и способен ли он как критерий структуры политической жизни объяснить и внести нечто позитивное в социально-политическое развитие России?

Текущий этап мирового социального и политического развития связан не только с «дарами» глобализации, но и ее «плодами», в первую очередь, *кризисами*, и прежде всего идентичности и участия. Они обладают для модернизируемых обществ не-западного мира сравнительно общими проявлениями и чертами. В первом случае выделяется «существование резкого разрыва между основной массой населения, живущего в рамках традиционной модели общественной жизни, и вестернизированной элитой. Она сосредотачивает в своих руках контроль над политическими процессами и оказывается почти единственным представителем социально-политической активности общества. Во втором – его системы работают как интенсивные структуры социальной и политической *мобилизации*»[1].

В концепциях политического развития как действия нации-государства она тестируется созданием набора общественных институтов, составляющих его инфраструктуру, и контролируемым национализмом в политической жизни. Авторы и сторонники подобных концепций подчеркивают, что «национализм – необходимое, но далеко не достаточное условие для обеспечения политического развития. Оно, в принципе, должно преобразовывать рассеянные, (не)организованные националистические настроения в дух гражданства»[2], *«осовремененного» новыми стандартами патриотизма*. «Каждый народ, – пишет И. Ильин, – призван к тому, чтобы принять свою природную и историческую «данность» и духовно проработать ее, одолеть ее, одухотворить ее по-своему, пребывая в своем, своеобразном национально-творческом акте. Это его неотъемлемое, естественное, священное право»[3]. Важные замечания по поводу «не творческого», а «деструктивного», не связанного с духовным патриотизмом «политического национализма» принадлежат и Н. Бердяеву.

Во-первых, говоря о нем в смысле шовинизма, он обнажает его подлинную суть: «всякий шовинизм на деле вовсе не отражает национальных интересов, а является прикрытием эгоизма конкретных классов или общественных групп»[4]. Во-вторых, констатируя ранее «недостаточную актуализированность» Православия, где «разлит дух свобо-

---

1 *Гончаров Д.В., Гонтарева И.Б.* Введение в политическую науку. М., 1996. С. 95.

2 Политология: учеб. / А.Ю. Мельвиль [и др.]. М., 2010. С. 331.

3 *Ильин И.* Путь духовного обновления. Мюнхен, 1962. С. 150–151.

4 *Бердяев Н.* О рабстве и свободе человека. Париж, 1939. С. 137–138.

ды». И перечисляя очевидные минусы «нашей» православной традиции в контексте христианского универсализма – тенденцию к подчинению Церкви государству, церковный национализм, неадекватную активность христианской жизни, вражду к западному христианству и замкнутость в себе, Бердяев дает свой ключ к пониманию патриотизма как феномена. Он не отождествляется с национализмом, но исторически, культурно и цивилизационно взаимодействует с его формами, проявляясь в чувствах, верованиях и убеждениях людей, связанных с ролью определенной национальности, нации, народа в государстве. Закономерна в связи с чем, постановка «русского вопроса».

К концу XX столетия именно он, как отмечал А. Солженицын, «стоит очень недвусмысленно: быть нашему народу или не быть?». В широком историческом континууме Россия твердо стояла на пути мирового зла, будучи мощным удерживающим центром от совершения «тайного беззакония» (2 Фесс. 2:7). Новый век изменил все в этом раскладе и «сейчас миссия Российского государства выглядит иной, а русский народ, если можно еще назвать народом без пастырей бредущее в никуда стадо, представляет собой достойное сожаление зрелище»[1]. Как бы ни уничижительно звучало данное обстоятельство в устах монаха, это тоже следствие глобализации. Результат наслоения преднамеренных действий правящих кругов США, их западноевропейских союзников и нашего коллективного бездействия по отношению к народу, который обладает богатейшим потенциалом здоровой самодостаточности, необходимым ныне для саморазвития России.

Да и в научном плане единственной характеристикой, отчетливо присущей государству, является *народ*. Он объединяется вокруг *государства* через *самоотождествление* человека с ним (как «диспетчером» ресурсов) для достижения единых целей. «Без пастырей» – указание на состояние и эволюцию *политического лидерства, элиты.* Они необходимы *массам* как регулятор их поведения. Все эти фигуры, взаимодействующие между собой в социальной (общество) и политической (государство) организации страны (Родина), основные *«носители» проблемы патриотизма.* Ее решение в виде противодействия той или иной розни, поддержки курса, одобряемого страной, и требует комплексного анализа патриотизма в его причинно-следственном и направленном проявлении.

Располагая разными ориентирами теоретического анализа (Н. Бердяев, И. Ильин, Р. Инглхарт, Дж. Коулман, А. Лейпхарт, Л. Пай, А. Солженицын, А. Хиршман, Ш. Эйзенштадт и др.), и вынося на обсуждение

[1] *Монах Афанасий.* Русские, с нами Бог! М., 2006. С. 4.

свое видение проблемного поля феномена патриотизма, уточним и методологический аспект. Новые подходы к определению «патриотизма», складывающиеся ныне, прежде всего, в сфере социальных наук и сопряженные с процессами модернизации, коренятся в идеологической и институциональной истории стран, цивилизаций, занимают особое место в культурно-политической программе современности. «Связанные с нацией образы Отечества, Родины, патриотизма присутствуют сегодня в требованиях практически любых – левых или правых – партий, инициируя существенные изменения в политических процессах»[1].

Практики кризисности, неопределенности, альтернативности переключают акцент при их интерпретации «на разделяемые людьми жизненные ценности, сложившуюся ментальность и доминирующую символику, национальные интересы… Одним словом, на все элементы социокультурного (изнутри ориентирующие) поведение и отношения людей к власти, и во власти. В этом смысле политический процесс как явление *само* и *внешне* детерминируемое, раскрывает движение, динамику, эволюцию политических объектов и субъектов через конкретное изменение их состояния во времени и пространстве»[2].

Фактом со времен новой истории является то, что темы патриотизма, «сплетенные» с символами равенства, социальной справедливости и участия, ставшие с тех пор знамениями государственной и гражданской идентичности, оказались не только элементами общественных изменений. Но и составляющими, как легитимации политических режимов, так и внешних, внутренних факторов их расстройства. Патриотизм – «соучастник» социальных, политических, идеологических и «этнорелигиозных» изменений, смысл и содержание которого в решающей степени зависит от качества национальных лидеров, политической и интеллектуальной элиты. Причем не только центра, но и периферии. Развивая поэтому стратегическое направление исследования патриотизма как *социально-политического явления*, важно в его структуре видеть и понимать – степень исторической обусловленности, характер перехода от одного (типа) общества к другому, значение феномена в конкретике перемен *настоящего времени* и т. д.

В нем процессы сбережения присущего и возможности институциональных изменений уже не являются крайними проявлениями политического процесса, составляя ядро современного общественного

---

[1] *Соловьев А.И.* Политология: Политическая теория, политические технологии. М., 2000. С. 169.

[2] *Казаков М.А.* Региональные элиты в политическом процессе России: Монография. Н. Новгород, 2004. С. 18.

дискурса и практики в контексте модернизации. Интерес к ней в России был «привит» Петром I. С тех пор модернизация – коренная проблема страны, прошедшей ряд этапов «догоняющего» варианта, его кризисов, переходящих в демодернизацию. Ныне РФ переживает переход к постиндустриальному обществу. В нем (в ряду примеров Югославии, С. Хуссейна, М. Каддафи, В. Януковича) украинский кризис резко изменил ситуацию. В условиях санкций механическое продолжение прежнего модернизационного проекта обрекает власть на вырождение, общество – на застой. Чтобы выжить, как советовал Ильин, государство должно принять свою природную и историческую «данность» и начать внятно для социума действовать в его интересах.

Это означает разработку общенационального проекта модернизации, выгодного всем его основным слоям, кроме тех (чиновников и олигархов), кто не инвестирует свои капиталы в страну. А дальше «как по науке» – базовым механизмом функционирования и развития является *инновационная деятельность* во всех сферах практики. С учетом того, что именно она (создание новой или усовершенствованной продукции, нового или усовершенствованного технологического процесса, реализуемых в определенных областях практики с использованием научно-технических достижений) на всем протяжении истории была «в тисках» противоречий национальной культуры[1].

В интересах собственного развития и его носителей – *новаторов* шла на компромисс между потребностями граждан и возможностями власти по их удовлетворению на стороне сильного. Ныне испытывает на себе особое влияние модификаций в экономике, энергетике, урбанизации, средствах информации и технологиях, затрагивающих распределение полномочий власти в управлении обществом. В каждом из процессов *патриотизм как следствие трансформации чувства общности и любви к Родине в способность к участию, действию*, был представлен своим актором или субъектом. С вполне естественным различием в адресате своих чувств и проявлении активности – личность, общества, государства.

В обосновании чего лежит замысел, выбор или расчет, опирающийся на ценностные ориентации, проявляющие субъективные позиции людей, их понимание власти и политики. В зависимости от глубины осознания источников и форм политических отношений, причастности к тем или иным их интерпретациям, выделяются группы людей,

[1] *Казаков М.А.* Социокультурное обоснование инновационного развития России // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского: Серия Социальные науки. 2008. № 1 (9). С. 54–59.

своими действиями дифференцирующие патриотизм на определенные типы и т. д. В противовес расколовшему общество глобальному проекту, общенациональная модель модернизации (способная стать частью планетарной) для собственного успеха не может обойтись без их привлечения. «Включенности» в теории, новацией в «управлении многообразием» на практике.

Тогда патриотизм помимо свойственных ему функций будет играть и новую роль, соотнесенную со «сверхзадачей». Наша страна без нее, равно как и «правил игры», регулирующих в первую очередь исполнение обязательств *деятелями* разного уровня, развиваться не может. Операционально вычленяя среди них *тип инноватора* – профессионала-творца, обладающего качествами и компетенциями ответственного субъекта, до рассмотрения характерных ему ориентаций и норм определимся с понятиями, нужными в данном случае.

Прежде всего это *ценности*, их проблематику в социологию политики ввел М. Вебер. У Т. Парсонса, к примеру, так и осталась необъясненной причина, по которой ценность как «неэмпирический объект» приобретает свойство интегрировать общество. Согласно Н.И. Лапину: «Ценности – это обобщённые цели и средства их достижения, выполняющие роль фундаментальных норм»[1]. Ценности культуры составляют сферу мотиваций поведения и деятельности личности, считает Р.Т. Мухаев, формируют ее образ жизни, действительные потребности и возможности, отношение к происходящим изменениям. Особое внимание при этом привлекает анализ *гражданской культуры*, характеризующий как социокультурное содержание властных отношений элит и масс, так и лидеров с каждым субъектом, историчность их проявлений.

Разделяя понимание гражданской культуры как «воплощенного на практике кодекса гражданского поведения лидера. Того стиля его помыслов и действий, который показывает, как он представляет и реализует данные ему права и свободы, осуществляя таким образом то или иное участие в регулировании общественных процессов в интересах тех или иных социальных групп»[2], автор уверен в его «пригодности» и инноваторам. С напутствием самих Г. Алмонда и С. Вербы, что гражданская культура «это политическая культура умеренности. Она предполагает знакомство с вопросами со стороны обычных

---

[1] *Лапин Н.И.* Модернизация базовых ценностей россиян // Социологические исследования. 1996. № 5. С. 5–15.

[2] *Соловьев А.И.* Культура власти современного российского общества. М., 1992. С. 5.

людей…»[1]. Их систематизацией с целью формирования картин времени заняты лидеры.

О чем сам в своем первом квалификационном исследовании писал: «Специфическое влияние социокультурных компонентов структуры политического лидерства (на осуществление его функций) нарастает по мере эволюции его смысложизненных ориентаций в процессе модернизации общества, аккультурации новых ценностей, интегрирования в свою внутреннюю структуру требований и ожиданий общественного мнения»[2]. Как раз тут элитами и ставятся вопросы о компетентности граждан, значении и качестве их *эмоциональности*. Они исподволь перевертывают смысл реальной активности людей, их *готовности к усилению своего участия и действиям* лишь по мере неудовлетворения потребностей.

Собственно в этой *готовности* – начало сути патриотизма*, проявляющейся в многообразии переходных форм выходящих на интересы людей*. Но ее характер от чувства любви к Отечеству, когда социально-политические проблемы не стоят остро, до обретения им действия в годину опасности, различен. В «типовых переменных» Парсонса–Штомпки эмоциональность – качественное свойство традиционного общества. Она мало чем отличается от «рационализирующей» атмосферы переходного социума, пока размывание общественных и институциональных связей традиционного типа не провоцирует эмоциональный подъем масс.

Тогда его характер, становясь выражением настроений, притязаний, а при наличии каналов и организованности, ставит под угрозу сложившийся баланс сил и отношений, формируя своего субъекта – *общность*. Где-то под «соло» западных ориентиров в качестве критериев оценки направленности изменений в не-таких обществах, где-то собственных, «самостийных», мессианских и т. п. Но, так или иначе, столкновение ценностей, чувств, идей, а затем «площадей» их поддержки или инстинктов, навыков и разума в другой интерпретации как поэтапности в первом случае и проявление активности – во втором, стимулирует «возвращение» нормальной роли патриотизма, как в процессы социализации, так и в реальную политику.

Когда в ее практиках риски возрастают, патриотизм, имея множество толков, ратует в лице медиаторов за развитие свойственных

---

[1] Almond G.A., Verba S.The Civic Culture. Poitical Attitudes and Democracy in Five Nations. Newbury Park L. New Delhi. 1989. P. 368.

[2] *Казаков М.А.* Политическое лидерство: современные проблемы эволюции: автореф. дис. … канд. полит. наук. М., 1993. С. 11.

человеку ценностных (жить сообща, в мире и достоинстве) и интеллектуальных способностей как обеспечение первых. Это позволяет полагать, что *их синтез и есть сущностная черта готовности к взаимодействию как кредо современного патриотизма*. Она раскрывается через выбранный тип адаптации, лояльность социальных групп как их инвестиция в общественную жизнь, способность к инновациям и т. д., фиксирующих патриотизм в роли инструмента интеграции и одновременно *кто, как* и *вкакую сторону* направляет эмоциональное состояние в качество рациональное.

Отчего во многом зависит социальное и политическое развитие общества, но не менее важно и самих критериев. «Любить свою родину не значит считать ее единственным на земле средоточием духа, ибо тот, кто утверждает это, не знает вообще, что есть Дух, а потому не умеет любить и дух своего народа, его удел – звериный национализм. … дух живет по-своему во всех людях и во всех народах». Истинный патриотизм и национализм есть любовь не слепая, а зрячая»[1]. Нередко такой фокус патриотизма преломляется в готовности действовать *во имя* чего и даже кого-либо. Рождение идеалов (как в известных стихах) это хорошо, вождей, кумиров – плохо. Ибо «принятие какой-либо стороны, борьба, страсть – суть стихии политики, и прежде всего вождя» (*М. Вебер*).

Для него мобилизация готовности человека, группы, превращение их потенциального *готов* в актуальное *действую* – ключевая управленческая задача. Еще более опасной она становится тогда, когда в нее «вплетены» идеи, что какой-то народ или цивилизация «выше» других, это проявление шовинизма. Подобные настрои со стороны вождей и лидеров – иррациональны. Одновременно их напористость, убежденность, собирающая сторонников, как рациональная черта отчасти объясняют значение предмета патриотизма, но образуют специфичность феномена, его зависимость от субъекта, стечения обстоятельств, влияющих на него, среды. Уже Ильин «делил» патриотизм на «слепо инстинктивный» и «духовный», допуская лишь второй и добавляя, что «в христианской стране патриот вовсе не обязан быть одного религиозного исповедания».

Патриотизм, основанный на «пожаре проснувшегося, испуганного… инстинкта», «оказывается слепым аффектом, который разделяет участь всех слепых и духовно не просветленных аффектов». Он незаметно вырождается и становится злой и хищной страстью – презрительной гордыней, буйной и агрессивной ненавистью, и тогда оказывается, что сам «патриот» и «националист» переживает не творческий подъем,

[1] *Ильин И.* Путь духовного обновления. Мюнхен, 1962. С. 193.

а временное ожесточение и, может быть, даже озверение. Оказывается, что в сердце человека живет не любовь к родине, а странная и опасная смесь из воинствующего шовинизма и тупого национального самомнения... за которым нередко скрывается личная или классовая корысть»[1].

Если следовать призыву Ильина – видеть и обличать пороки нации – то под корыстью можно понимать и эгоизм достижения власти, и «инстинкт самосохранения», тесно связанные с ее атрибутами, а не с тяжелой работой по эффективности власти. Это адресуется *элите*, ее выбору политики «как войны» (К. Шмитт), бизнеса или управления. В свою очередь, почти все ее теории опираются на то, что обычным людям в подавляющем большинстве присуща некомпетентность в вопросах использования своей свободы. И чтобы реализовать интеллектуальный потенциал граждан необходимо «умное» руководство, государство. Тогда прав М.И. Боровков (и многие до него), считающие, что «проблема заключается в качестве правящей элиты современной России, ее способности и желании быть патриотичной и действовать, прежде всего, в интересах Отечества и его граждан»[2].

В конечном счете четко понимаемые всеми (для чего выбор необходим и массам, а его возможность чаще всего приходит с лидерами) *национальные интересы* являются масштабом и оплотом развития жизнеспособной системы партнерских связей внутри страны и на международной арене. С 2000 г. и по настоящее время РФ проводится «взвешенно-прагматичная» политика, исходящая из национальных интересов и национальной безопасности России. Модернизация обрела в них статус центральной политической линии. Но, «скорректированная» ныне, больше глобальными, чем внутренними изменениями в сторону наращивания сил в процессе реализации, защиты национальных интересов страны, именно он стал квинтэссенцией текущего политического процесса РФ.

В обобщенном виде *патриотизм* предстает в немодной из *определяющих, но специфических ценностей, свойственной индивидууму, обществу и человеко-сообразным формам государства как ориентация, положительно характеризующая уровень развития личности, степень сплоченности граждан страны, ее социальной и политической организации, проявляющаяся в разнообразии форм активности по преобразованию общества.* Как феномен патриотизм это потенциально широкая палитра оснований и идейно-побудительных ниш для самореализации

---

1 Там же. С. 171.

2 *Боровков М.И.* Патриотизм как критерий отечественной элиты // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. Т. 5. № 2. СПб., 2009. С. 104.

творческой способности конкретного гражданина, группы, *выражающаяся в готовности служения Родине*. Деятельность в его рамках становится более эффективной, находя преломление в *целеполагании*.

Непрофессиональное, политизированное служение стране, государству – разрушает их. Неадекватно мотивированный патриотизм создает угрозу для Других. Задача умной политики – создание предпосылок для общенациональной модернизации помимо международного права, ориентирует соблюдать и чтить Конституцию РФ. Вместо индоктринации проводить локализацию идеологии, параллельно «строя» инфраструктуру социализации и коммуникаций партнерства, с тезисами о которой Президент выступил в 2012 г., придавая процессу характер *совместной деятельности*. Этим элита и иные группы, индивиды, институты подтверждают свой статус. А само воздействие такой инфраструктуры на население формирует «общероссийскую гражданскую нацию» как солидарное сообщество.

Любая наука об обществе, тем более исследующая спектр проявлений политики в нем, не может обойти вниманием патриотизм как результат коллективного творчества, коим является и сама. Но делает это в соответствии с собственной спецификой, располагая своим объектом и предметом. В частности, предмет прикладной политологии образует деятельность субъектов политики в конкретной ситуации, анализируемая с целью разработки рекомендаций участникам политического процесса. В первом и во втором случае для этого и необходимо четкое и дифференцированное обоснование критериев.

Сам по себе критерий это отличительный признак, которых на практике достаточно, почему специализированный отбор одних (для сравнения, оценки и классификации явлений) «в пику другим» и обуславливает появление «мусорных рейтингов». Наиболее внятно это объясняется существованием субъективных и научных подходов. Для *прикладного политического анализа патриотизм это прежде всего ориентированная на определенное действие ценность, идея, участвующая в структурировании мотиваций и общественного мнения*. Изучать патриотизм «по правде» – актуально, сложно и отчасти опасно в любом обществе, т. к. неизбежны оценки уровней авторитаризма людей, норм, технологий. Но нужно, чтобы ложные представления о нем не стали линиями разлома практик страны.

Где патриотизм, проходя сквозь различные социокультурные контексты, обретает *обоюдоострую* динамику. В нашем случае уже тем, что рассматривается в качестве критерия, специфической меры, измерения, в характеристиках которого развивается политический процесс.

Такое понимание вызывает не только разное отношение, но и проявление зависимостей. Почему, к примеру, патриотизм удобен для манипуляций со стороны бюрократии, но затруднителен в научном анализе. Однако это и вызывает к нему неподдельный интерес как смыслу, проясняющему назначение феномена во взаимоотношениях элиты и общественности, их действий затрагивающих поведение масс в политике. В *ее настоящей фазе в условиях России патриотизм это тренд, обусловленный политическими инновациями.*

Но развитие современности в целом зависит от объема экономического капитала и значительно меньше – от человеческого капитала как состояния гуманитарной среды. При доминировании в явном «гибридных» моделей. В их рамках продолжается сращивание экономического и политического капиталов, непосредственно – их носителей, задающих смыслы и образы времени, стратегии поведения в них. В соотнесении с центральным конфликтом эпохи, который в «программированных обществах», согласно А. Турена, происходит «не по поводу контроля над средствами производства, а по поводу целей таких форм культурного производства, как образование, здравоохранение и массовая информация»[1], спрос на патриотизм как части социальной мобилизации возрастает.

Находит выражение в выявлении существенных элементов механизма конструирования новых общественных движений, ассоциаций, взаимодействии с ними, чем пользуются партии, политики, бизнес. Для нас же учет этого общего и особенного позволяет считать критерий патриотизма представленным в новых параметрах социума и политики. Но не *общим*, а *особым* критерием, являющимся фокусом коллективного сознания в единстве с доминирующими субъектами. Они способны быть как инициаторами нового в политике, так и преградой тому, отчего явление патриотизма может стать по-разному феноменальным.

Соответственно, феномен патриотизма должен видится целым, автономным в многообразных соотношениях с другими явлениями, социально признаваемым, но не переоцененным, формируемым на определенных инвариантных характеристиках. Тогда в понимании его динамики следует исходить из *будущего* с учетом «общей славы прошлого» и «общей воли настоящего», из осмысленных перспектив патриотизма как процесса. То есть, если это потенциально широкий спектр оснований и ниш для самореализации творческой способности гражданина, группы, социума, то ее успешное осуществление при

[1] *Турен А.* Возвращение человека действующего. Очерк социологии. М., 1998. С. 89, 129.

доступе массовой аудитории к технологиям становится по определению монопольным фактором страны. Не надлежащее формирование, а главное манипулирование им, может приводить к возникновению явных или латентных дисфункциональных последствий.

Следовательно, во избежание их в виде новых угроз «общему делу» развития – *патриотизму как феномену и образу будущего самому предстоит обрести принципиально новое качество*. Проблемная ситуация заключается и в сложности его воспроизводства вне особых условий, и реализации в среде с трудом воспринимающей глубинный ценностный сдвиг современности. Он связан с развитием общества и расширением *возможности выбора человека*, являющейся его индикатором, что оказывает влияние на изменения социальных институтов. Исследовательский вопрос, таким образом, предстает как минимум в том, каким образом формы выбора и участия как инновации включить в полноценный процесс модернизации, не вступая в противопоставление с традициями?

Как вариант, «традиции – инновации – институты» вот та концептуальная схема, что позволяет понять инновационные процессы, как в русле тех традиций, которые уже существуют в культуре и обществе, так и в контексте социального признания инноваций в качестве базы для осуществления инноваций в системе жизнеобеспечения людей. Данная схема позволяет избежать, с одной стороны, противопоставления традиций и инноваций, превращения последних в нечто чуждое традициям, а с другой, – делает возможным осмысление процессов превращения инноваций в социально-признанные нормы и ценности, т. е. некие институции, формирующиеся в ходе совместных социальных действий и коммуникаций между людьми, и со временем становящихся традицией[1].

Современная политика должна учитывать эти две «стороны медали» для того, чтобы не лишать инновации и преемственной связи с культурой прошлого, и их связи с будущим, с той структурой перспектив, которая складывается благодаря потоку инноваций и его рефлексии. Критерий нового патриотизма способен фиксировать уже существующие ценности и нормы в культуре и обществе для того, чтобы выявлять *преемственность* между тем, что признано в качестве традиции и инновациями, которые со временем становятся источником новых направлений, новых институций в политике.

---

[1] *Казаков М.А., Левина Е.С.* Гуманитарная безопасность в дискурсе теории безопасности, политологии и политической регионалистики России // Регионология. 2015. № 1. С. 14.

В свою очередь, моноцентризм и редукционизм в их обновленных (евро– и американо-центристских) моделях как методология современных политических практик превращается в «подрыв будущего», в однополярную парадигму глобализма при диктате США. О чем ее правящая элита, не скрывая, заявляет в своих новых программных документах и с любой подходящей площадки (в частности, зависимой от нее Украины). Они служат поводом «не поступаться принципами» и информационным прикрытием «интервенции Запада» по отношению к «неправильным» государствам или структурам, гласно/негласно признающих лидерство РФ. Собственно их, «каждого поодиночке», где руками «озверевшего национализма», где «вскормленного радикализма» США и стремиться оставить в прошлом.

В логике навязанных войн ценности и образы патриотизма сначала становятся защитой антропологической матрицы России от информационной агрессии. Именно в сфере культурно-исторической преемственности, памяти, идентичности и саморазвития по спирали нагнетания разворачивается самая острая идейно-политическая борьба. С одной стороны, это битва религий, культур, смыслов, с другой – технологий и спецопераций. Сейчас же, когда холодная война – реальность. А к западной пропаганде на полную мощность подключен и инструментарий геополитики в желании управлять не только нашим временем, но и пространством, от патриотизма те, кто с Россией, ждут силы, не локализованной в одной сфере.

В этой войне победит тот, кто переубедит других в схватке ценностей и инноваций, чей разум сотворит образ мира и развития, что станет делом общего завтра. К тому же если новые антикризисные практики, основываются на универсальных структурах памятования, то публичное социальное время проявляется как направленное в будущее[1]. Одновременно Россия предлагает путь, исходящий от ожиданий гуманной, патриотичной и публичной политики, стремящейся быть объективной в оценке и удовлетворенности граждан страны, и эффективности решений власти, ложащихся ныне в основу стратегий инновационных программ.

Организация условий, производств и пространств такой деятельности, наконец, стала реально учитывать, что их возможность и потенциал реализации могут быть обеспечены лишь во взаимосвязи. Теперь практически каждый россиянин, общество, его политическая

[1] *Дахин А.В.* Коллективная память как фактор управления временем // Время и менеджмент: межкультурная перспектива: материалы международного семинара. Н. Новгород, 2012. С. 91.

и интеллектуальная элита убеждены в правомерности задач, вытекающих из цели сохранения единства прошлого, настоящего и будущего России, ее самой в качестве исторического, культурного и цивилизационного субъекта, единого в своей целостности актора глобальной конкуренции – это стержень новой модернизирующей социализации и мобилизации.

Перманентная исследовательская задача современной науки – переосмысление тех ценностей, что уже закрепились в традициях, и тех, что складываются благодаря политическим инновациям – тоже удел инноваторов (включая сеть аналитиков, экспертов) и идет сегодня в «привязке» к конкретным территориям, в обеспечении их публичной сферы не столько светским, сколько характером ценностного синтеза, способного к накоплению общественного доверия власти. В этом случае ее мобилизационный компонент может быть стимулом не только в идеологии, но и в общей ответственности за перемены в жизни людей. А это уже плацдарм создания инфраструктуры инновационной патриотической деятельности в рамках институционализации информационного общества.

На рубеже 2014–2015 гг. патриотизм обрел и контуры новой роли. Она предстала не только как присущее Духу и месту формирование, обусловленное гражданским выбором и статусом индивида, группы, института, но и как ожидаемое поведение в сценариях доверия на «стыке» стратегического и тактического планирования. Сам критерий стал востребованным, в частности, для определения действенности патриотизма в рамках антикризисного плана. Это находит выражение в разработке новых методик с веером критериев оценки, охватывающих ту палитру отношений в функционирующем политическом процессе, что нуждается в изменениях.

Таким образом, наличие специфических значений, ставящих патриотизм выше национализма во влиянии на отношение к объектам, олицетворяющим их – стране как Родине и Отечеству, способствует глубокому и точному пониманию того, «кто мы, откуда и куда мы идем». Но политика опосредованная этим, не должна выдавать «особенное» за «общее» в выработке широких социальных целей, становящимися ориентирами действий конкретных участников политического процесса. В этом ее несовершенство, необходимость трансформации в «политику знаний». Тогда и *патриотизм становится многомерным в основании и полисоставным в действии, нуждающимся в технологизации, смыслом которой является сам Человек и Другие как автономные субъекты в созидании будущего*.

Однако, не до конца решив на рубеже веков основные задачи социокультурной и социально-политической трансформации, Россия в современной ситуации вновь столкнулась с необходимостью в разработке моделей и проектов развития самых разных систем и их соорганизации. Это обстоятельство ускорило развитие *комплексного подхода*, обеспечивающего построение особого мыследеятельностного пространства, где могут быть сформированы условия и средства перехода (трансформации) того или иного явления из одного состояния в другое. В нашем случае это *движение от переосмысления содержания феномена патриотизма к разработке модели его гуманитарной технологии в рамках политического менеджмента*.

Для понимания сути комплексного подхода ведущими остаются понятия «организованности», «соорганизации» (кооперации), «инновационно-сетевой» тип управления. Из достаточной проработанности их характеристик и освоения – главная миссия организатора-проектировщика комплекса: выделение различных предметных и функциональных позиций и их соорганизация. В связи с чем, у современной системы профессиональной политики появляется шанс стать открытой «для встречи» различных субъектов и партнеров *сферой*, где «взаимовыгодность» кооперации элементов разных систем включает не столько формально-прагматическую необходимость, сколько формирование общего содержательного контекста.

Очевидно, что в качестве *субъекта* данной сферы нельзя рассматривать отдельные организации, учреждения и коллективы, поскольку структурно они принадлежат системам. Им является *полипрофессиональная общность*, образованная на совокупности определенных интересов (традиций или проблем) в отношении того или иного контекста практической деятельности. Ее целостность предопределяется, во-первых, реальностью указанных интересов, во-вторых, общностью ценностно-смысловых позиций (ядра) ее участников по отношению к общему контексту.

При наличии ныне серьезных разрывов между любой общественно-значимой областью практики и системой ее управления, именно *полипрофессиональные общности становятся реальным средством развития практики, индикатором ее содержания и эволюции*. Это согласуется и с прогнозами определенной группы современных ученых о цивилизационном расколе, выделяемыми ими его различными основаниями. Среди них к нашей теме близки, к примеру: резкие перепады в степени профессионализма (*В. Иноземцев*), уровень социально-экономического развития стран (*И. Валлерстайн*),

«пространственно-экономических зон» (*А. Неклесс*), концепции кооперативной и личностной (глубже – гуманитарной) безопасности.

Их особенностью с позиций комплексного подхода является и трансформация понятия «ресурса» профессиональной политики. Им, в первую очередь, предстают технологии, формирующие и воспроизводящие полипрофессиональные общности. По отношению к ним в факте применения термина «технология» нет ничего негативного, проблема проявляется в ответе на вопросы: «*кто» и «как»* производится», в пределах *каких* технологий. Основным способом образования и воспроизводства общностей выступают ***гуманитарные технологии*** (***ГТ***). Они подразумевают плановую работу с человеческим ресурсом для воплощения тех или иных ценностей, смыслов. В этих рамках *патриотизм есть производство особого типа*.

И это лишь предисловие и к сущности, и к структуре ГТ данного типа и в таком контексте. Являясь связующим звеном между теорией и методологией, с одной стороны, и практикой общественной жизни – с другой, они обеспечивают научно обоснованный выбор оптимальных способов воздействия субъектов управления на объект с разными целями и последствиями. Характер целей обусловлен природой и состоянием объекта технологизации, социальной установкой управляющих на ее разработку и внедрение. Последствия, как свидетельствует история, могут привести как к развитию общностей, так и их упадку. В параметрах влияния текущей информационной войны на антропологические, ценностные основания жизни и деятельности россиян, одной из задач гуманитарных технологий (патриотизма) является начавшаяся «сборка» с участием общественности перечня эталонов человеческих общностей и их экспертиза по шкале «цены и времени», т. е. тех, которые стоит и необходимо срочно воспроизводить.

Своевременность такой работа и ранее предполагала «выход на уровень расположения метаорганизации, в режиме конструирования адекватных эталонов жизненного уклада и норм социального действия, а также оформления перечня позиций, потребных для упорядочивания ресурсов, направленных на воспроизводство общности с выверено-заданными параметрами и свойствами. Следовательно, сущность гуманитарной технологии это целенаправленное развитие одних комбинированных общностей и естественное разрушение других, что по своему глобальному значению выходит за рамки образования, проникая в базовые – социально-экономические и политические процессы, определяющие жизнь и развитие того или иного общества»[1].

[1] *Казаков М.А.* Ценностно-деятельностный подход в исследовании современных

Рост патриотических общностей, как отмечалось в начале статьи, не редкость для России. Уникальность нынешней ситуации в том, что «наше патриотическое производство» почти никогда не строилось по технологической логике, чаще всего помимо «собственно человеческих» (естественных), включались морально-педагогические (искусственные) механизмы. Теперь же открытая целостность, образующая комплекс патриотизма, должна быть собрана и удержана *искусственно-естественным* путем. В чем и востребованность категорий «организованности», «соорганизации», «сетей» и т. д. из комплексного подхода, патриотизма как взаимодействия из практики целеполагания – для сведения их потенциалов в единый творческий прорыв в политическом процессе РФ.

Применимость функций гуманитарных технологий менеджмента – исследование, проектирование, обеспечение и преобразование жизни общества к патриотизму позволяет дать авторское определение гуманитарной технологии патриотизма – *это технология исследования, проектирования, обеспечения и изменения социально-политического взаимодействия полипрофессиональных общностей для реализации стратегических управленческих решений*. Она является уникальной потому, что производит и воспроизводит собственно человеческое в человеке: его ценности, смыслы, позиции, образующие солидарное сообщество, отличающееся мерой *высокого служения*. Обладать им, иметь такое качество патриотизма своей моралью, культурой, технологией в долгосрочной перспективе – конкурентное преимущество страны и ее народа в приумножении национальной мощи России.

политических элит и лидеров: понятия «субъектности» и «гуманитарных технологий» // Нижегородский журнал международных исследований. *Осень–зима 2009*. Н. Новгород. 2009. С. 11–19.

НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ

НАРОД И ВЛАСТЬ: ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ В ИСТОРИИ И СОВРЕМЕННОСТИ

Выпуск 2

Отв. ред.: И.В. Михеева, Ф.А. Селезнев

Верстка – Б. В. Прудентов
Корректор – Л. А. Зелексон

Подписано к печати 09.10.2015 г. Формат 60x90 1/16.
Печать офсетная. Бумага офсетная. Тираж 500 экз.
Усл. печ. л. 35,125

Отпечатано в типографии «Растр»
603155, Нижний Новгород, ул. Белинского, 63