

НИУ ВШЭ НИЖНИЙ НОВГОРОД

НАРОД И ВЛАСТЬ: ВОПРОСЫ ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА



ПРЕДАНИЕ МИНИМАЛИЗМА - ЛЮДИ СТОМУ
БЫТОВАТЬ РОССИИ

НИЖНИЙ НОВГОРОД, 2014

Нижегородский филиал федерального автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования

«Национальный исследовательский университет

«Высшая школа экономики», факультет права

НАРОД И ВЛАСТЬ: ВОПРОСЫ ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Нижегород, 2014
ISBN 5-7100-0010-2
УДК 34.01:34.02:34.03:34.04:34.05:34.06:34.07:34.08:34.09:34.10:34.11:34.12:34.13:34.14:34.15:34.16:34.17:34.18:34.19:34.20:34.21:34.22:34.23:34.24:34.25:34.26:34.27:34.28:34.29:34.30:34.31:34.32:34.33:34.34:34.35:34.36:34.37:34.38:34.39:34.40:34.41:34.42:34.43:34.44:34.45:34.46:34.47:34.48:34.49:34.50:34.51:34.52:34.53:34.54:34.55:34.56:34.57:34.58:34.59:34.60:34.61:34.62:34.63:34.64:34.65:34.66:34.67:34.68:34.69:34.70:34.71:34.72:34.73:34.74:34.75:34.76:34.77:34.78:34.79:34.80:34.81:34.82:34.83:34.84:34.85:34.86:34.87:34.88:34.89:34.90:34.91:34.92:34.93:34.94:34.95:34.96:34.97:34.98:34.99:35.00

УДК 340.130
ББК 67.3
Н 30

Редакционная коллегия:

Груздев В.В. – доктор юридических наук, декан юридического факультета, заведующий кафедрой теории права и гражданско-правовых дисциплин ФГБОУ ВПО «Костромской государственной университет имени Н.А. Некрасова»;

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

Михеева И.В. (отв. ред.) – доктор юридических наук, доцент, заведующая кафедрой конституционного и административного права НИУ ВШЭ – Нижний Новгород;

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;

Сочнев Ю.В. – кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории права и государства НИУ ВШЭ – Нижний Новгород.

Н 30

Народ и власть: вопросы истории государства и права : сб. научн. тр. / отв. ред. И.В. Михеева, Ф.А. Селезнев. – Нижний Новгород: Изд-во ООО «Растр-НН», НИУ ВШЭ – Нижний Новгород, 2014. 430 с.

Книга представляет собой первый выпуск сборника статей, изданного факультетом права Нижегородского филиала федерального автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» и посвященного исследованию различных аспектов взаимодействия власти и общества в историческом и современном контексте развития государства. Большое место отведено правовым и историко-правовым аспектам этого взаимодействия. Особое внимание уделено истории государственных учреждений и взаимоотношений власти и общества с древности до начала XX века. Ряд проблем российской истории этого периода рассматривается на материалах Нижегородского края.

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

УДК 340.130
ББК 67.3

ISBN 978-5-91999-012-3

© НИУ ВШЭ – Нижний Новгород, 2014 г.
© Авторы сборника, 2014 г.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие.....	7
Ф.А.Селезнев. Юрий Григорьевич Галай.....	9
Народ и власть: правовые аспекты взаимодействия.....	11
В. В. Груздев. Человек в модели правоотношений: некоторые акценты в методологии исследования генезиса права.....	12
М. Л. Груздева. К вопросу об осмыслении идеи российской государственности.....	19
И. Г. Дудко. Российское государство и общество: политические и правовые взгляды Н.П. Огарева.....	31
А. П. Кузнецов. Эволюция уголовного законодательства об ответственности за мошенничество, присвоение или растрату (историческое исследование).....	46
И. В. Михеева, П. А. Лебедева. Охрана культурного наследия в России: роль государства.....	58
П. Н. Панченко. Киевский майдан конца 2013 и начала 2014 года: национально-государственные, революционные и контрреволюционные, преступные и наказания.....	70
О. Н. Артюшина. Отдельные проблемы реализации местного самоуправления.....	90
И. В. Бацин. Ответственность за преступление, посягающие на конституционные отношения, по советскому уголовному законодательству.....	95
К. К. Кораблин. Из истории освоения восточных окраин России: всеобщая история каторга на острове Сахалине (вторая половина XIX – начало XX века).....	103
А. С. Логинова. Периодизация правового регулирования таможенных отношений в России.....	125

Н. В. Макареико. Правовое информирование как средство повышения эффективности применения государственного принуждения в сфере обеспечения экономической безопасности	138
Ю. А. Мамонова. Правовые аспекты управления открытыми образовательными ресурсами в конце XX – начале XXI в.	145
С. Г. Пищина. Юридическая помощь как эффективное средство защиты нарушенных прав в правовом, историческом и этическом аспектах	154
Н. В. Пронина. Правовая политика государства в сфере оборота алкоголя	160
С. М. Сапожников. Государственная власть и местное самоуправление (история и современность)	169
Ю. В. Сочнев. Правовая политика московских властей в Нижегородском Поволжье (к постановке проблемы)	175
Т. Л. Тенилова. Роль пространства и времени в некоторых вопросах взаимоотношения власти и народа	183
Е. В. Шушунова. Регистрация документов в контексте оформления и защиты субъективных прав (на примере делопроизводственной практики Российской империи)	197
И.Р. Бикметова, Ю.В. Сочнев. Значение Habeas Corpus Act как механизма защиты прав человека в правосудии	205
А. И. Бровун, И. А. Шкарова, А. В. Пчелкин. Эволюция договора простого товарищества	214
А. Владимиров, Ю. В. Сочнев. Проблема понимания власти в российском общественном сознании	221
Е. А. Долкова, М. Е. Лошкарева. К вопросу об инкорпорации Уэльса в состав Английского королевства в Тюдоровскую эпоху	226
А. Крылова, Е. В. Шушунова. Взаимодействие народа и власти на примере государственного регулирования отдельных финансовых институтов в Российской империи XVIII века и в современной России	237
Е. Н. Рябинина, О. А. Берзинь. Подготовка юристов в высших учебных заведениях Российской империи и современной России	246
А. Е. Семикова, З. Н. Зарилова. Регулирование заемного труда: опыт России и Китая	257
А. Е. Семикова, И. В. Михеева. Особенности применения аутсорсинга в органах государственной власти	265
Н. Е. Уварова, С. Г. Пищина. Оспоримые сделки: история правового регулирования	272
Е. С. Халдеева, Ю. В. Сочнев. Изменение уголовного права в XIX–XX вв. и модернизационные процессы европейского общества (на примере Франции)	277
Народ и власть в истории России и Нижегородского края .. 287	
Ф. А. Селезнев. Цели градостроительной политики Юрия Долгорукого	288
А. Н. Лушин. Политико-правовой диалог о власти и российской государственности в переписке царя Ивана IV Грозного с князем Андреем Курбским (XVI в.)	297
Л. Ю. Варенцова. Российское законодательство XVII века о некоторых проблемах дворцового землевладения	303
М. А. Грачев. Педагогическая деятельность В. И. Даля в Нижнем Новгороде	314
Д. А. Николаев. Некоторые аспекты взаимоотношений земских и государственных структур на примере реализации начального этапа земской реформы в Нижегородской губернии	322
А. А. Сорокин. К вопросу о сословном характере института земских начальников (по материалам Нижегородской губернии)	326
И. А. Хвостова. Нижегородское земство: основные этапы развития и их отражение в научной литературе	331
С. В. Куликов. Алексей Хвостов: новый ракурс (начало карьеры государственного деятеля Российской империи конца XIX – начала XX вв.)	343
Д. Г. Рыжаков. Между парламентом и революцией: из истории нижегородских организаций политических партий начала XX в.	363

Н. В. Макареико. Правовое информирование как средство повышения эффективности применения государственного принуждения в сфере обеспечения экономической безопасности	138
Ю. А. Мамонова. Правовые аспекты управления открытыми образовательными ресурсами в конце XX – начале XXI в.	145
С. Г. Пищина. Юридическая помощь как эффективное средство защиты нарушенных прав в правовом, историческом и этическом аспектах	154
Н. В. Пронина. Правовая политика государства в сфере оборота алкоголя	160
С. М. Сапожников. Государственная власть и местное самоуправление (история и современность)	169
Ю. В. Сочнев. Правовая политика московских властей в Нижегородском Поволжье (к постановке проблемы)	175
Т. Л. Тенилова. Роль пространства и времени в некоторых вопросах взаимоотношения власти и народа	183
Е. В. Шушунова. Регистрация документов в контексте оформления и защиты субъективных прав (на примере делопроизводственной практики Российской империи)	197
И.Р. Бикметова, Ю.В. Сочнев. Значение Habeas Corpus Act как механизма защиты прав человека в правосудии	205
А. И. Бровун, И. А. Шкарова, А. В. Пчелкин. Эволюция договора простого товарищества	214
А. Владимиров, Ю. В. Сочнев. Проблема понимания власти в российском общественном сознании	221
Е. А. Долкова, М. Е. Лошкарева. К вопросу об инкорпорации Уэльса в состав Английского королевства в Тюдоровскую эпоху	226
А. Крылова, Е. В. Шушунова. Взаимодействие народа и власти на примере государственного регулирования отдельных финансовых институтов в Российской империи XVIII века и в современной России	237
Е. Н. Рябинина, О. А. Берзинь. Подготовка юристов в высших учебных заведениях Российской империи и современной России	246

А. Е. Семикова – студентка факультета права НИУ ВШЭ – Нижний Новгород

И. В. Михеева – доктор юридических наук, заведующая кафедрой конституционного и административного права НИУ ВШЭ – Нижний Новгород

ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ АУТСОРСИНГА В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Использование механизма аутсорсинга в государственном секторе связано с появлением в конце XX в. нетрадиционной для того времени программы государственного управления – концепции нового государственного менеджмента.

Формирование нового подхода к государственному управлению в 1980-е гг. неслучайно. К 80-м гг. XX в. политика государственного администрирования показала свою несостоятельность. Такие основные принципы этой политики, как бюрократия и четкая иерархия, не оправдали ожиданий и в конце концов привели к политическому кризису. Государственный механизм, функционировавший по правилам государственного администрирования, не выполнял должным образом возложенные на него задачи. Качество услуг, предоставляемых государством населению, значительно ухудшилось, люди все чаще негативно высказывались по поводу работы органов государственной власти. Выработке концепции выхода из кризиса способствовала активно развивавшаяся частная собственность. Было установлено, что наиболее эффективным способом улучшить качество государственных услуг является привлечение бизнеса к решению государственных проблем.

Политика нового государственного менеджмента, как правило, не выступает в качестве конкретной, четко определенной модели. В большинстве случаев она рассматривается как «объединение предложений относительно реформирования государственного управления вокруг идеи приближения менеджмента в общественном секторе к методам, принятым в бизнес-среде»¹.

¹ Баранов И. Н. Новый государственный менеджмент: эволюция теории и практики применения // Российский журнал менеджмента. – 2012. – Т. 10. – № 1. – С. 53.

Базовый принцип концепции нового государственного менеджмента – сотрудничество государственных и частных структур в решении вопросов государственного управления. Ключевым элементом осуществления политики нового государственного управления стало внедрение в государственных структурах технологий аутсорсинга. В государственных органах зарубежных стран последние стали меняться с 1990-х гг. Лидерами по их использованию в государственном секторе были англоязычные страны (Великобритания, Австралия, Новая Зеландия, США, Канада), скандинавские страны (Швеция, Финляндия, Дания) и некоторые страны Востока (Сингапур, Южная Корея, Гонконг).

Возможность использования механизма аутсорсинга в органах государственной власти стала рассматриваться в России только с 2005 г. В нашей стране механизм аутсорсинга административно-управленческих процессов по сравнению с зарубежными странами начал развиваться позднее, поскольку данная технология государственного управления совершенно нестандартна и нова для России. Доктрина СССР установила четкую иерархическую систему органов государственной власти, она категорически не допускала дезорганизацию государственных систем управления. В плане возможности передачи выполнения отдельных административно-управленческих процессов государственным органам не было никаких предпосылок и идей. Однако господствующая политика государственного администрирования вскоре себя изжила. Все чаще проявлялось некачественное выполнение государственных услуг, прослеживалось дублирование полномочий среди органов государственной власти. Было установлено, что решение этой проблемы может способствовать внедрение технологии аутсорсинга в государственные структуры.

Аутсорсинг в органах государственной власти основывается на опыте использования этой технологии в частном секторе. Дело в том, что ключевые аспекты использования аутсорсинга в частной и государственной сферах одинаковы. «Аутсорсинг административно-управленческого процесса заключается в передаче исполнения отдельных элементов административно-управленческого процесса отдельным негосударственной организации (хозяйствующему субъекту) с целью повышения их качественных характеристик, результативности

и уменьшения затрат на их реализацию»². Следовательно, как и в коммерческой организации, аутсорсинг в органах государственной власти основывается на передаче выполнения определенного процесса сторонней компании.

Цель аутсорсинга в обоих случаях – повышение качества конечного результата и уменьшение затрат на его достижение. Получение более высоких показателей обеспечивается прежде всего за счет концентрации компаний / органом государственной власти внутренних ресурсов на приоритетных направлениях своей деятельности и привлечение внешних ресурсов для реализации второстепенных задач. Устанавливается механизм аутсорсинга за счет заключения договора между субъектом, передающим на аутсорсинг конкретные собственные процессы, и сторонней организацией-аутсорсером.

На аутсорсинг передаются не основные, а второстепенные процессы компании / органа государственной власти. Классификация всех внутренних процессов в государственной и в частной сферах одинакова. Традиционно они подразделяются на три группы: первичные, поддерживающие (вспомогательные) процессы и процессы развития³. Первичные процессы непосредственно связаны с основной деятельностью компании / органа государственной власти, например, планирование, утверждение, принятие решений и т. д. Поддерживающие (вспомогательные) процессы имеют обеспечительную функцию в отношении первичных процессов (управление кадрами, финансами, осуществление ремонта оборудования и т. п.). Процессы развития направлены на совершенствование первичных и вспомогательных процессов, в частности к данной категории относятся разработка и реализация программ по расширению материально-технической базы, обучение сотрудников и т. д. На аутсорсинг передаются только поддерживающие процессы и процессы развития, первичные процессы в силу своей значимости на выполнение сторонней организации не предоставляются. Названные процессы в корпоративном и государственном секторе характеризуются схожей иерархической структурой подчинения,

² Филатова А. В. Аутсорсинг административно-управленческих процессов // Принимательское право. – 2009. – № 1. – С. 14.

³ Андерсен Б. Бизнес-процессы. Инструменты совершенствования / под. общ. ред. Ю. П. Адлера; пер. с англ. С. В. Ариничева. – М., 2005. – С. 26.

наличием ресурсных ограничений и конкретных сроков для реализации каждой операции процесса.

Однако, несмотря на некоторую схожесть, аутсорсинг в частной и государственной сферах имеет существенные отличия. В первую очередь различна природа корпоративных и государственных структур. Основной целью коммерческого сектора является получение максимально возможной прибыли, в то время как деятельность государственных органов направлена прежде всего на повышение качества предоставляемых населению услуг. Следовательно, чтобы достичь положительного результата при применении аутсорсинга в государственной сфере, со стороны государства предусмотрен жесткий контроль. В частном секторе меры по контролю над выполнением договора аутсорсинга внешней организацией менее строги.

Процессы, реализуемые в частной сфере, определяются как бизнес-процессы, в государственном секторе осуществляются административно-управленческие процессы. Административно-управленческий процесс, в свою очередь, подразделяется на определенное количество взаимосвязанных операций, каждая из которых направлена на достижение конкретного результата в сфере государственной власти и управления. Операция – определенный завершающий этап процесса. Как правило, операция представляет собой выполнение работником обязательств относительно какого-либо объекта (например, заполнение документа, ремонт компьютера и т. д.). Процедура осуществления операций регламентируется конкретными правилами, установленными специальными нормативными актами. Посредством осуществления административно-управленческих процессов реализуются конкретные полномочия органа государственной власти. Как правило, выполнение определенного государственного полномочия обеспечивается несколькими административно-управленческими процессами. Так, полномочие «проведение анализа состояния товарных и финансовых рынков» реализуется при помощи процессов планирования аналитических мероприятий, сбора и анализа необходимой информации, подготовки программы изменений⁴. При этом виды административно-управленческих процессов разнообразны. Каждый орган государственной власти

4 Шестоперов А.М. Аутсорсинг как способ оптимизации административно-управленческих процессов в органах государственной власти (на примере ФАС России). – М., 2007. – С. 15.

в зависимости от своей компетенции и положения в системе государственного управления имеет перечень характерных для него административно-управленческих процессов.

Заметим, что «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах» предусматривала использование механизма аутсорсинга административно-управленческих процессов в качестве одного из способов оптимизации функций органов государственной власти РФ. Наряду с «Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах» Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р был одобрен план мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах. Указанный план закрепил перечень мероприятий, направленных на поэтапное внедрение в систему органов государственной власти РФ механизма аутсорсинга. В частности, в 2006 г. планировалось создание модели аутсорсинга административно-управленческих процессов; частичное применение механизма в государственном управлении РФ устанавливалось на 2007 г.; а уже в 2008 г. предполагалось осуществить полномасштабное внедрение аутсорсинга в деятельность органов исполнительной власти.

В настоящее время аутсорсинг административно-управленческих процессов распространен на федеральном уровне исполнительной власти. Он применяется в Министерстве информационных технологий и связи, Министерстве сельского хозяйства, Министерстве транспорта, Министерстве природных ресурсов, Федеральном агентстве по образованию, Федеральной службе по финансовым рынкам и др.

Одним из первых на федеральном уровне технологию аутсорсинга административно-управленческих процессов стало применять Федеральное агентство по науке и инновациям РФ (Роснаука). Еще в 2002 г. Роснаукой была разработана Федеральная целевая научно-техническая программа «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники на 2002–2006 годы», которая предполагала увеличение объема заказов со стороны государства на НИОКР (научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки)

5 Федеральная целевая научно-техническая программа «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники на 2002–2006 годы» (утверждена Постановлением Правительства РФ от 21 августа 2001 г. № 605) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 36. – Ст. 3564.

и наукоемкую продукцию сторонних организаций. В рамках федеральной целевой программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы»⁶ в 2009 г. Федеральным агентством по науке и инновациям РФ было объявлено о проведении открытого конкурса на право выполнения опытно-конструкторских работ для государственных нужд. Кроме того, Федеральное агентство по науке и инновациям РФ активно использует услуги сторонних организаций (как правило, федеральных государственных учреждений и унитарных предприятий) для разработки инновационных систем, осуществления экспертизы научных проектов, организации выставочных мероприятий, проведения мероприятий по поддержке молодых российских ученых.

Опыт использования аутсорсинга в органах исполнительной власти субъектов РФ имеется в Республике Бурятия. Постановлением 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»⁷ была установлена необходимость передачи ряда функций исполнительных органов государственной власти Республики Бурятия на аутсорсинг для «...повышения эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти Республики Бурятия, государственных учреждений Республики Бурятия и оптимизации расходования бюджетных средств»⁸. Конкретному органу исполнительной власти разрешалось передавать на аутсорсинг только определенные государственные функции. Например, Министерство образования и науки Республики Бурятия вправе передавать на аутсорсинг «проведение конкурсов, смотров, ярмарок, фестивалей, выставок»; Республиканское агентство по физической культуре и спорту – «проведение мониторинга физического развития населения, физического

развития детей, молодежи и инвалидов»; Республиканское агентство по туризму может использовать аутсорсинг при выполнении функции «информирования населения о субъектах, предоставляющих услуги на туристическом рынке, и объектах туристской индустрии»; Полномочное представительство Республики Бурятия при Президенте РФ – «обслуживание комнат, предназначенных для размещения лиц, командированных в г. Москва».

Постановлением Правительства Республики Бурятия № 601 также утверждался порядок применения аутсорсинга, одним из этапов является проведение мониторинга эффективности и контроля исполнения функций, переданных на аутсорсинг. Мониторинг и контроль осуществляется органом исполнительной власти, который передал на аутсорсинг собственные функции. Окончательное решение о расторжении контракта принимает курирующей заместитель Председателя Правительства Республики Бурятия по предложению соответствующего органа исполнительной власти.

Итак, аутсорсинг в органах государственной власти – технология государственного управления, которая предполагает передачу отдельных административно-управленческих процессов на реализацию сторонней, негосударственной организации в целях повышения их качества и снижения затрат на реализацию. Применение аутсорсинга в государственной сфере основывается на опыте использования этой технологии в частном секторе. Однако, несмотря на схожий порядок применения аутсорсинга в органах государственной власти и в компаниях, существенное отличие заключается в разной правовой природе государственных и коммерческих структур. Различные цели, порядок использования технологии аутсорсинга и контроль его осуществления предопределяет особенности применения аутсорсинга административно-управленческих процессов в органах государственной власти РФ. Имеющийся опыт применения и отсутствие широкого распространения аутсорсинга в государственном секторе позволяет говорить о необходимости дальнейшей разработки модели его внедрения для повышения эффективности работы государственных структур, оптимизации системы полномочий государственных органов.

⁶ Федеральная целевая программа «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 год» (утверждена распоряжением Правительства РФ от 06.07.2006 № 977-р) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 29. – Ст. 3258.

⁷ 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. – № 217.

⁸ Там же.