

## Содержание

### Теория и история государства и права

<i>Абашина Л.А.</i> Актуальные проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы.....	3
<i>Федоров О.А.</i> Коррупционные проявления в условиях авторитарного режима: исторический аспект (на примере становления авторитаризма в СССР в 1920-е гг.) .....	8
<i>Саран А.Ю.</i> «Столыпинская» аграрная реформа и заселенность Ливенского уезда в начале XX в. ....	13
<i>Шебалков С.В.</i> Инструкции о политических арестантах в российском пенитенциарном законодательстве 1879-1917 гг. ....	24
<i>Сысоева Е.Н.</i> Правовые аспекты светского образования в Российской Империи в XIX веке.....	32

### Конституционное и муниципальное право

<i>Бумагин А.Н.</i> Принцип открытого судебного разбирательства в системе конституционных принципов судебной власти и гарантий реализации конституционного права на судебную защиту.....	37
<i>Костенко Н.И.</i> Развитие института прав и свобод человека и гражданина в истории российской Конституции.....	46
<i>Баикутов А.Д.</i> Экономическая система государства как объект конституционного регулирования в зарубежных странах .....	51
<i>Рыкова Л.В.</i> Порядок формирования состава участковых избирательных комиссий .....	56
<i>Гаврилов Р.В.</i> Понятие и конституционно-правовая сущность системы органов государственной власти .....	65
<i>Алисов А.Н.</i> Конституционно-правовой механизм обеспечения доступа к правосудию .....	70

### Уголовное право, криминология и уголовный процесс

<i>Сорокин А.И.</i> Квалификация незаконного предпринимательства .....	77
<i>Семенов В.Р.</i> Некоторые вопросы определения субъекта преступления, предусмотренного статьей 268 Уголовного кодекса Российской Федерации.....	81
<i>Приходько Н.Ю.</i> Разграничение хищения и угона транспортного средства.....	86

### Трудовое право и право социального обеспечения

<i>Цуканова Н.П.</i> Правовое регулирование государственной молодежной политики в России .....	90
<i>Козлова О.А.</i> Ипотечное кредитование для молодой семьи в Орловской области..	96
<i>Лесных А.В.</i> Бесплатное предоставление многодетным семьям земельных участков для индивидуального жилищного строительства: порядок и особенности (на примере Орловской области).....	100
<i>Куренкова О.Н.</i> Инвалид инвалиду рознь?!? .....	105

### Административное право

<i>Чуряев А.В.</i> Европейский опыт зарождения и развития науки административного права.....	111
--	-----

### Страница магистранта

<i>Казачков Д.В.</i> Источники уголовного права Российской Федерации.....	120
---	-----

#### Редакционный совет

*Голенков В.А.* д-р техн. наук, проф.,  
председатель  
*Пилипенко О.В.* д-р техн. наук,  
проф., зам. председателя  
*Радченко С.Ю.* д-р техн. наук,  
проф., зам. председателя  
*Борзенков М.И.* канд. техн. наук, доц.,  
секретарь  
*Астафичев П.А.* д-р юрид. наук, проф.  
*Иванова Т.Н.* д-р техн. наук, проф.  
*Киричек А.В.* д-р техн. наук, проф.  
*Колчунов В.И.* д-р техн. наук, проф.  
*Константинов И.С.* д-р техн. наук, проф.  
*Новиков А.Н.* д-р техн. наук, проф.  
*Попова Л.В.* д-р экон. наук, проф.  
*Степанов Ю.С.* д-р техн. наук, проф.

#### Редколлегия

Главный редактор  
*Астафичев П.А.* д-р юрид. наук, проф.  
Заместитель главного редактора  
*Астрахан В.И.* д-р ист. наук, доц.

#### Члены редколлегии

*Абашина Л.А.* канд. юрид. наук, доц.  
*Аронов Д.В.* д-р ист. наук, проф.  
*Борисов Г.А.* д-р юрид. наук, проф.  
*Гусева Т.А.* д-р юрид. наук, доц.  
*Дихтяр А.И.* канд. юрид. наук, доц.  
*Кантор В.К.* д-р филос. наук, проф.  
*Кара-Мурза А.А.* д-р филос. наук, проф.  
*Комкова Г.Н.* д-р юрид. наук, проф.  
*Мельников Н.Н.* д-р юрид. наук  
*Пашин А.Л.* канд. юрид. наук, доц.  
*Сизов В.Е.* д-р юрид. наук, доц.  
*Тычинин С.В.* д-р юрид. наук, проф.  
*Цуканова Н.П.* канд. юрид. наук, доц.

#### Ответственный за выпуск

**Коновалова М.А.**

#### Адрес редакции

302020, г. Орел, Наугорское шоссе, 40  
(4862) 41-98-07  
www.gu-unpk.ru  
E-mail: pavel-astafichev@rambler.ru,  
soip-unpk@yandex.ru

Зарег. в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

Свидетельство: ПИ № ФС 77-47353 от 3 ноября 2011 года

Подписной индекс 12002  
по объединенному каталогу  
Пресса России

*Editorial council*

**Golenkov V.A.** *Doc. Sc. Tech., Prof., president*

**Pilipenko O.V.** *Doc. Sc. Tech., Prof., vice-president*

**Radchenko S.Y.** *Doc. Sc. Tech., Prof., vice-president*

**Borzenkov M.I.** *Candidate Sc. Tech., Assistant Prof., Secretary*

**Astafichev P.A.** *Doc. Sc. Law., Prof.*

**Ivanova T.I.** *Doc. Sc. Tech., Prof.*

**Kirichek A.V.** *Doc. Sc. Tech., Prof.*

**Kolchunov V.I.** *Doc. Sc. Tech., Prof.*

**Konstantinov I.S.** *Doc. Sc. Tech., Prof.*

**Novikov A.N.** *Doc. Sc. Tech., Prof.*

**Popova L.V.** *Doc. Sc. Ec., Prof.*

**Stepanov Y.S.** *Doc. Sc. Tech., Prof.*

*Editorial Committee*

*Editor-in-chief*

**Astafichev P.A.** *Doc. Sc. Law, Prof.*

*Deputy chief editor*

**Astrakhan V.I.** *Doc. Sc. Hist.*

*Member of editorial board*

**Abashina L.A.** *Candidate Sc. Law, Assistant Prof.*

**Aronov D.V.** *Doc. Sc. Hist., Prof.*

**Borisov G. A.** *Doc. Sc. Law, Prof.*

**Guseva T.A.** *Doc. Sc. Law, Assistant Prof.*

**Dikhtyar A.I.** *Candidate Sc. Law, Assistant Prof.*

**Kantor V.K.** *Doc. Sc. Philos., Professor*

**Kara-Murza A.A.** *Doc. Sc. Philos., Professor*

**Komkova G. N.** *Doc. Sc. Law, Professor*

**Melnikov N.N.** *Doc. Sc. Law*

**Pashin A.L.** *Candidate. Sc Law, Assistant Prof.*

**Sizov V.E.** *Doc. Sc. Law, Assistant Prof.*

**Tychinin S.V.** *Doc. Sc. Law, Professor*

**Tsukanova N.P.** *Doc. Sc. Hist., Prof.*

*Responsible for edition*

**Konovalova M.A.**

*Address*

302020 Orel,  
Naugorskoye Chaussee, 40  
(4862) 41-98-07  
www.gu-unpk.ru  
E-mail: pavel-astafichev@rambler.ru,  
soip-unpk@yandex.ru

Journal is registered in Federal Service for Supervision in the Sphere of Telecom, Information Technologies and Mass Communications  
ПИ № ФС 77-47353  
from 03.11.2011

Index on the catalogue of the Pressa Rossii 12002

© State University - ESPC, 2014

## Contents

### *Theory and history of state and law*

<i>Abashina L.A.</i> Actual problems anti-corruption in the public service .....	3
<i>Fedorov O.A.</i> Corruption in an authoritarian regime: historical aspect (for example, the formation of authoritarianism in the USSR in the 1920s.) .....	8
<i>Saran A.Y.</i> «Stolypin» agrarian reform and population of Livy uyezd in early twentieth century .....	13
<i>Shebalkov S.V.</i> Instructions about political prisoners in the Russian penitentiary legislation of 1879-1917.....	24
<i>Syssoeva E.N.</i> Legal aspects of secular education in the Russian Empire in the XIX century.....	32

### *Constitutional and municipal law*

<i>Bumagin A.N.</i> The principle of public proceedings in the system of constitutional principles of judicial power and guarantees the exercise of the constitutional right to judicial protection.....	37
<i>Kostenko N.A.</i> The development of the institute the rights and freedoms of man and citizen in the history of the Russian Constitution.....	46
<i>Bashkatov A.D.</i> The economic system of the state as an object constitutional regulation in foreign countries.....	51
<i>Rykova L.V.</i> The order of formation of the precinct election commissions.....	56
<i>Gavrilov R.V.</i> The concept and the constitutional-legal entity the system of bodies of state power.....	65
<i>Alisov A.N.</i> Constitutional and legal mechanism to ensure access to justice.....	70

### *Criminal law, criminology and criminal procedure*

<i>Sorokin A.I.</i> Qualifications illegal business.....	77
<i>Semenov V.R.</i> Some aspects of defining a subject of a crime provided by article 268 Criminal code of Russian Federation.....	81
<i>Prikhodko N.Y.</i> The distinction between theft and theft of the vehicle.....	86

### *Labour law and social security law*

<i>Tsukanova N.P.</i> Legal regulation of the state youth policy in Russia.....	90
<i>Kozlova O.A.</i> Mortgage lending for a young family in Orel region.....	96
<i>Lesnykh A.V.</i> Procedure and distinctions of the provision of land without charge for individual housing construction (for example was considered the Orel region).....	100
<i>Kurenkova O.N.</i> Disabled person to the disabled person discord?!?.....	105

### *Administrative law*

<i>Churyaev A.V.</i> European experience of origin and development sciences of administrative law.....	111
--	-----

### *Page of the graduate*

<i>Kazakov D.V.</i> Sources of criminal law of the Russian Federation.....	120
--	-----

**ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА**

УДК342.51+343.35

Л.А. АБАШИНА

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ\***

*Статья посвящена противодействию коррупции в сфере государственной службы Российской Федерации. В работе рассматривается система противодействия коррупции, сформированная в Российской Федерации, анализируются административно-правовые и уголовно-правовые меры противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы*

*Ключевые слова: противодействие коррупции, государственная служба, антикоррупционная политика, меры противодействия коррупции.*

Внимание к проблеме коррупции в системе государственной службы со стороны государственной власти и институтов гражданского общества обусловлено тем, что коррумпированность государственных служащих приобрела в современный период глобальный характер.

Уровень коррупции в системе государственной службы возрос в последние годы настолько, что данная проблема приобрела политический характер и стала весьма серьезной угрозой национальной безопасности.

Коррупция позволяет нарушителям уходить от юридической ответственности за совершенные противоправные деяния - это порождает безнаказанность и способствует падению престижа судебных и правоохранительных органов, а также в целом государственной власти в глазах населения, что в итоге порождает опаснейшее явление – правовой нигилизм - отрицание права как социального института, системы правил поведения, которая может успешно регулировать взаимоотношения людей.

Анализ проводимой в Российской Федерации антикоррупционной политики выявил, что подавляющее большинство антикоррупционных мер направлены лишь на борьбу с коррупционными преступлениями, а не с причинами и системными условиями, порождающими коррупцию

Необходимо обеспечить адекватную мотивацию государственных служащих, включающую конкурентную оплату их труда, систему моральных, материальных, карьерных поощрений, что послужит стимулом для непрерывного улучшения работы госаппарата. При этом должна быть кардинально повышена их персональная ответственность.

На сегодняшний день созданы механизмы декларирования государственными гражданами служащими своих доходов, а в декабре 2012 года был принят Федеральный закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»<sup>1</sup>, предусматривающий контроль за расходами чиновников, их супругов и несовершеннолетних детей, связанных с совершением каждой сделки по приобретению земельных участков и других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг на сумму, превышающую общий доход этого лица и его супруги (супруга) по основному ме-

\* По материалам межведомственной научно-практической конференции «Актуальные вопросы повышения эффективности антикоррупционной деятельности в Российской Федерации», организованной 5 декабря 2014 г. кафедрами «Теория и история государства и права» и «Конституционное и муниципальное право» юридического института Госуниверситета - УНПК совместно с Прокуратурой Орловской области.

<sup>1</sup>О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам: Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ (ред. от 22.12.2014)// Российская газета. №280.05.12.2012.

сту их службы (работы) за три последних года, предшествующих совершению сделки, а также об источниках получения средств, за счёт которых совершена сделка.

При выявлении обстоятельств, свидетельствующих о несоответствии расходов чиновников их доходам, материалы, полученные в результате контроля, представляются в правоохранительные органы и в обязательном порядке в прокуратуру РФ. При получении таких материалов прокурор обращается в суд с заявлением об обращении в доход государства земельных участков, иных объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, в отношении которых не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы.

Улучшилось качество предоставления отдельных государственных услуг в рамках административной реформы. Принят ряд эффективных административных регламентов, предусмотренных Концепцией административной реформы в качестве меры по совершенствованию государственного управления и по снижению коррупции в органах власти. Появилась возможность получения ряда государственных услуг в электронном виде.

Для осуществления эффективного общественного контроля необходима, прежде всего, достоверная и полная информация о деятельности органов государственной власти и должностных лиц, полная прозрачность и открытость для граждан их решений и действий. Так, в России с 1 января 2010 года вступил в действие Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>2</sup>, который устанавливает, что органы власти должны обеспечить доступ граждан к информации об их деятельности через обнародование в СМИ, Интернете, по запросу, в помещениях, занимаемых этими органами; через библиотечные и архивные фонды. Также определена форма предоставления информации, порядок её предоставления, права пользователей, ответственность за нарушения права на доступ.

Однако нормы Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», устанавливающие ответственность должностных лиц за непредставление информации, имеют декларативный характер, так как не предусматривают адекватных санкций. На практике нередки случаи, когда в целях формального выполнения требований законодательства, обязывающих должностные лица предоставлять информацию и отвечать на обращения граждан, чиновники направляют «отписки», не содержащие ответа по существу.

Существенные ожидания с решением данной проблемы связаны с внедрением системы «электронного правительства». Созданный в ходе реализации Административной реформы портал госуслуг ([www.gosuslugi.ru](http://www.gosuslugi.ru)) позволяет отчасти решать антикоррупционные задачи при получении гражданами и предпринимателями государственных услуг, которые относятся к сферам госуправления с высокими коррупционными рисками.

Одним из механизмом противодействия коррупции здесь может также выступать и ротация. В настоящее время в Российской Федерации происходит повышение значимости ротации государственных служащих. Ротация государственных гражданских служащих проводится в целях повышения эффективности гражданской службы и противодействия коррупции путём назначения гражданских служащих на иные должности гражданской службы в том же или другом государственном органе. Механизм ротации, как административно-правовой элемент модели предупреждения коррупции в системе государственной гражданской службы, способствует оптимизации и стабилизации системы и структуры государственных органов и их аппаратов в целом.

Органы государственной власти субъектов РФ также осуществляют значительную работу по формированию правовых, организационных и информационных механизмов противодействия коррупции. В субъектах РФ разработано и принято региональное антикоррупционное законодательство в целом соответствующее международным стандартам и федераль-

---

<sup>2</sup> Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 28.12.2013, с изм. от 01.12.2014) // Российская газета. 2009. № 25.

ным нормам и принципам, приняты и реализуются программы и планы противодействия коррупции, внедряются унифицированные стандарты антикоррупционного поведения в системе государственной гражданской службы субъектов РФ и муниципальной службы, проводится антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов субъектов РФ и муниципальных нормативных правовых актов, мониторинг антикоррупционного законодательства субъектов РФ.

Нельзя не отметить опыт Орловской области, где приняты:

Закон Орловской области от 10 апреля 2009 года № 893-ОЗ «О противодействии коррупции в Орловской области»<sup>3</sup>, которым регулируются отношения в сфере противодействия коррупции в органах государственной власти Орловской области;

Указ Губернатора Орловской области от 25 февраля 2011 года № 51 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Орловской области»<sup>4</sup>, основная цель которого обеспечение условий для добросовестного и эффективного исполнения государственными гражданскими служащими Орловской области своих должностных обязанностей, исключения злоупотребления на государственной гражданской службе Орловской области;

Указ Губернатора Орловской области от 6 декабря 2011 года № 425 «Об антикоррупционной экспертизе проектов законов Орловской области, вносимых Губернатором Орловской области в Орловский областной Совет народных депутатов в качестве законодательной инициативы, нормативных правовых актов Губернатора Орловской области и их проектов»<sup>5</sup>.

В качестве распространённой ошибки регионального законодателя является дублирование федеральных норм. Воспроизведение федеральных норм без учёта региональной специфики, а также объёма и содержания компетенции региональных органов не является эффективным. Необходимо также отметить избыточность декларативных норм. Программы противодействия коррупции в субъектах РФ должны носить в основном административно-правоприменительный характер, что уже исключает необходимость присутствия декларативных положений. Оперирование излишне общими, абстрактными положениями, когда требуется детальное правовое регулирование, снижает действенность их применения.

Об эффективности мер административно-правового характера в сфере противодействия коррупции говорить ещё рано, но необходимо отметить, что как федеральная, так и региональная власть проделали большую работу по разработке и дальнейшей реализации действенного механизма по борьбе с этим общественно опасным явлением.

В качестве краеугольного камня всей борьбы с коррупцией выступает уголовное антикоррупционное законодательство.

В числе главных причин жизнеспособности столь негативного явления как коррупция можно назвать недостатки уголовного и уголовно-процессуального законодательства, регламентирующего ответственность и порядок её наступления.

Основная проблема уголовного законодательства состоит в том, что сами по себе термины «коррупция», «преступление коррупционной направленности» не нашли отражения именно в уголовном законодательстве. Лишь в Федеральном законе № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» даётся определение коррупции, из содержания которого «вытекают» две проблемы уголовно-правового характера, разрешение которых позволит упорядочить и конкретизировать борьбу с коррупционными преступлениями, а также антикоррупционную деятельность в целом.

<sup>3</sup>О противодействии коррупции в Орловской области: Закон Орловской области от 10 апреля 2009 года № 893-ОЗ (в ред. от 03.06.2014) // СПС Консультант Плюс. Версия 2014.

<sup>4</sup>Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Орловской области: Указ Губернатора Орловской области от 25.02.2011 № 51. (ред. от 20.01.2014) // СПС Консультант Плюс. Версия 2014.

<sup>5</sup> Об антикоррупционной экспертизе проектов законов Орловской области, вносимых Губернатором Орловской области в Орловский областной Совет народных депутатов в качестве законодательной инициативы, нормативных правовых актов Губернатора Орловской области и их проектов: Указ Губернатора Орловской области от 6 декабря 2011 года № 425 // СПС Консультант Плюс. Версия 2014.

Во-первых, если сопоставить содержание определения коррупции и положений уголовного закона, то можно определить, что в перечень преступлений коррупционной направленности входят: злоупотребление должностными полномочиями (ст.285 УК РФ) и превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ); дача взятки (ст.290 УК РФ); получение взятки (ст.291 УК РФ); злоупотребление полномочиями (ст.201 УК РФ); коммерческий подкуп (ст.204 УК РФ). Однако ознакомление с иными уголовно-правовыми запретами позволяет сделать вывод, что к числу преступлений коррупционной направленности входят иные деяния, предусмотренные Особенной частью УК РФ, например, нецелевое расходование бюджетных средств (ст. 285.1), незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289), посредничество во взяточничестве (ст. 291.1), служебный подлог (ст. 292) и другие.

Неуказание на коррупционный характер того или иного преступления фактически выводит его из сферы воздействия, предусмотренного целой группой нормативных правовых актов как законодательного, так и подзаконного уровня. Необходимо выработать уголовно-правовые критерии преступлений коррупционной направленности.

Вторая уголовно-правовая проблема, непосредственно вытекающая из законодательного закрепления коррупции, состоит в том, что в нем, наряду с перечислением конкретных составов преступлений, имеется указание на то, что коррупцией является «иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения». Любые дефиниции и перечни в уголовно-правовой сфере должны подлежать расширенному толкованию. По всей видимости, здесь подразумеваются не преступления, а иные противоправные деяния, т.е. административные и дисциплинарные правонарушения. Например, к числу административных правонарушений коррупционной направленности относится незаконное вознаграждение от имени юридического лица (ст. 19.28 КоАП РФ), к числу дисциплинарных – нарушения профессиональных правил, закрепленных на ведомственном уровне.

Что касается уголовно-процессуального обеспечения противодействия коррупции, то здесь видится целесообразным остановиться на двух аспектах. Во-первых, сам порядок уголовного судопроизводства должен быть проверен на предмет его коррупционности. И во-вторых, необходимо существенно сократить категории лиц, в отношении которых применяется особый порядок производства по уголовным делам. Наличие особого порядка производства по уголовным делам в отношении отдельных категорий лиц (глава 52 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации) в принципе противоречит норме закрепленной в пункте 1 статьи 19 Конституции Российской Федерации – «все равны перед судом или законом».

В целом же можно отметить, что противодействие коррупции должно вестись на различных уровнях и по различным направлениям, но прежде всего путём установления конкретных уголовно-правовых запретов и эффективного механизма их реализации в уголовном судопроизводстве.

Представляется также целесообразным изменить состав Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, поскольку он должен формироваться не по номенклатурному принципу, так как такой подход не может вызвать доверия со стороны общества и стать эффективным элементом антикоррупционной политики.

Вместе с тем, интенсивность антикоррупционного правотворчества не подкреплена соответствующими гарантиями его реального исполнения. В разрабатываемых нормативных документах крайне редко присутствуют встроенные механизмы контроля, в особенности участие структур гражданского общества, независимых экспертов. Развитие системы общественного контроля является основным резервом реального повышения эффективности мер по борьбе с коррупцией.

Таким образом, в правовом механизме противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации именно сегодня необходимо реализовать весь нормативный, организационный и информационный потенциал. Только использование всех средств противодействия коррупции в комплексе может привести к определенным положительным результатам и позволит свести коррупцию до минимального уровня.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам: Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ (ред. от 22.12.2014)// Российская газета. №280. 05.12.2012.
2. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 28.12.2013, с изм. от 01.12.2014) // Российская газета. № 25. 13.02.2009.
3. О противодействии коррупции в Орловской области: Закон Орловской области от 10 апреля 2009 года № 893-ОЗ (в ред. от 03.06.2014) // СПС Консультант Плюс. Версия 2014.
4. Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Орловской области: Указ Губернатора Орловской области от 25.02.2011 № 51. (ред. от 20.01.2014) // СПС Консультант Плюс. Версия 2014.
5. Об антикоррупционной экспертизе проектов законов Орловской области, вносимых Губернатором Орловской области в Орловский областной Совет народных депутатов в качестве законодательной инициативы, нормативных правовых актов Губернатора Орловской области и их проектов: Указ Губернатора Орловской области от 6 декабря 2011 года № 425 // СПС Консультант Плюс. Версия 2014.

**Абашина Людмила Александровна**  
ФГБОУ ВПО «Госуниверситет – УНПК»  
Юридический институт  
Кандидат юридических наук, доцент  
Заведующий кафедрой «Уголовное право и процесс»  
302020, г. Орел, Наугорское шоссе, 29  
Тел. 8(4862) 41-98-45  
E-mail: abashinala@yandex.ru

L.A. ABASHINA

## ACTUAL PROBLEMS ANTI-CORRUPTION IN THE PUBLIC SERVICE

*Article is devoted to combating corruption in the public service of the Russian Federation. This paper considers the anti-corruption system formed in the Russian Federation, analyzes legal and administrative and penal measures against corruption in the civil service*

**Keywords:** *fight against corruption, public service, anti-corruption policy, anti-corruption measures.*

## BIBLIOGRAPHY

1. O kontrole za sootvetstviem rashodov lic, zameshhajushhih gosudarstvennyye dolzhnosti, i inyh lic ih dohodam: Federal'nyj zakon ot 3 dekabrya 2012 goda № 230-FZ (red. ot 22.12.2014)// Rossijskaja gazeta. № 280. 05.12.2012.
2. Ob obespechenii dostupa k informacii o dejatel'nosti gosudarstvennyh organov i organov mestnogo samoupravlenija: Federal'nyj zakon ot 09.02.2009 № 8-FZ (red. ot 28.12.2013, s izm. ot 01.12.2014) // Rossijskaja gazeta. № 25. 13.02.2009.
3. O protivodejstvii korrupcii v Orlovskoj oblasti: Zakon Orlovskoj oblasti ot 10 aprelja 2009 goda № 893-OZ (v red. ot 03.06.2014) // SPS Konsul'tant Pljus. Versija 2014.
4. Ob utverzhenii Kodeksa jetiki i sluzhebnogo povedenija gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashhih Orlovskoj oblasti: Ukaz Gubernatora Orlovskoj oblasti ot 25.02.2011 № 51. (red. ot 20.01.2014) // SPS Konsul'tant Pljus. Versija 2014.
5. Ob antikorrupcionnoj jekspertize proektov zakonov Orlovskoj oblasti, vnosimyh Gubernatorom Orlovskoj oblasti v Orlovskij oblastnoj Sovet narodnyh deputatov v kachestve zakonodatel'noj iniciativy, normativnyh pravovyh aktov Gubernatora Orlovskoj oblasti i ih proektov: Ukaz Gubernatora Orlovskoj oblasti ot 6 dekabrya 2011 goda № 425 // SPS Konsul'tant Pljus. Versija 2014.

**Abashina Ludmila Aleksandrovna**  
State University - ESPC  
Law Institute PhD, Associate Professor  
Head of Department «Criminal Law and Procedure»  
302020, Orel, Naugorskoe Highway 29  
Tel. +7 (4862) 41-98-45  
E-mail: abashinala@yandex.ru

О.А. ФЕДОРОВ

## КОРРУПЦИОННЫЕ ПРОЯВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ АВТОРИТАРНОГО РЕЖИМА: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ (на примере становления авторитаризма в СССР в 1920-е гг.)\*

*В статье рассматривается содержание процесса становления авторитарного политического режима в Советском государстве, обосновывается тезис о том, что авторитаризм неизбежно порождает коррупционные проявления.*

**Ключевые слова:** коррупционные проявления, авторитаризм, административная система управления, вертикаль власти, номенклатура.

Коррупция, как правило, является одной из составляющих любого авторитарного режима с момента образования древних обществ и до наших дней. Должностное лицо, наделенное властными полномочиями, всегда имеет огромный соблазн использовать доверенные ему права в целях личной выгоды, невзирая на то, что его деяния зачастую противоречат законодательству и моральным установкам. В государстве, где властное должностное лицо контролируется «снизу», через демократические институты, коррупционная составляющая снижается, и, наоборот, там, где общество по различным причинам не имеет возможности контролировать власть, возрастает.

В период правления Петра Великого в России для эффективного управления страной была создана огромная армия чиновников и бюрократии. Именно тогда коррупционные проявления, которые были в стране и раньше, стали одной из главных трудно решаемых проблем российской государственности. Двести лет российские правители, используя различные приемы и методы, боролись с этой болезнью, но ощутимых результатов не было. К началу двадцатого века коррупция, последовательно разлагала государственный аппарат, что стало одной из причин краха самодержавия.

Надежда на положительное решение проблемы коррупции появилась в стране после прихода в 1917 г. к власти большевиков, однако проводить свою экономическую политику в многоукладном государстве с широким спектром социальных слоев большевики могли лишь в отсутствие реальной оппозиции. Саботаж со стороны чиновничества едва не стоил им власти, и лишь чрезвычайные меры введения административной системы управления наряду с политическим и идеологическим террором позволили ленинскому окружению удержать властные позиции.

Административная система управления, уходящая своими корнями в дореволюционную эпоху, была взята на вооружение большевиками вскоре после Октября и сформирована в период Гражданской войны. В годы нэпа, когда роль денег значительно возросла, система административного управления приобрела более изощренные формы, обусловленные рядом экономических, социальных, политических, личностных и других причин. Упрочение административной системы управления в 1920-е гг. сопровождалось дискуссиями по вопросу об экономических приоритетах СССР; жестокой внутрипартийной борьбой, в ходе которой проходила узурпация власти узким кругом партийных функционеров, а затем одним человеком; крайне низким уровнем общей и политической культуры основной массы населения страны.

---

\* По материалам межведомственной научно-практической конференции «Актуальные вопросы повышения эффективности антикоррупционной деятельности в Российской Федерации», организованной 5 декабря 2014 г. кафедрами «Теория и история государства и права» и «Конституционное и муниципальное право» юридического института Госуниверситета - УНПК совместно с Прокуратурой Орловской области.

*Важным признаком утверждения административной системы управления, являющейся стержнем нашего государства после прихода к власти большевиков, стало умаление роли и отстранение Советов от реального управления государством.* Еще в 1918 г. Советы как «власть трудящихся» превратились в органы «управления для трудящихся» через передовой слой пролетариата, но не через трудящиеся массы. Большевики со времен В.И. Ленина аргументировали это перерождение «низким уровнем политической культуры подавляющего большинства населения». Трудящиеся так и не получили доступа к реальным рычагам власти. Партийные комитеты сверху донизу контролировали и направляли работу Советов всех уровней, тщательно готовили списки лишенных избирательных прав, настойчиво рекомендовали кандидатов на места в представительные органы трудящихся, что не могло не стать питательной средой коррупционных проявлений для новой советской бюрократии. Это выражалось в привилегиях, которые, несмотря на фиксированную зарплату – партмаксимум, в целях его компенсации повсеместно вводились для советских чиновников: специальные пункты питания, личный транспорт, качественная одежда по бросовым ценам, привилегии для членов семей и т.д. Карьера по партийной линии стала привлекательной и выгодной в материальном плане.

В начале 1920-х гг., особенно после образования СССР, роль съезда Советов значительно снизилась. Огромные полномочия получил Президиум ЦИК, издававший от имени ЦИК СССР основополагающие постановления народнохозяйственного и политического значения. Законодательные права получили правительство, постановления которого стали приравниваться к законам, наркоматы, партийные организации всех уровней. Административная система управления в такой широкой трактовке законодательства приобрела легальное средство размывания закона, подмены его подзаконными актами. Правовое положение Советов и их фактическая роль к середине 1920-х гг. уже не соответствовали друг другу. Не удивительно, что это обстоятельство зачастую порождало произвол и коррупцию.

*Важной чертой административной системы управления являлась чрезвычайщина – совокупность принципов, приемов и методов управления, основанных на массовых репрессиях и внесудебном принуждении.* В.И. Ленин, являясь главным идеологом чрезвычайщина, возвел ее в ранг политики партии, проникающей во все сферы материальной и духовной жизни общества и человека. Со времен ВЧК репрессии стали главным оружием большевиков, необходимым элементом наступления на своих противников как в военное, так и в мирное время. Разномасштабным репрессиям подвергались не только открытые враги большевиков, но и потенциальные их оппоненты. В начале 1922 г., готовя высылку за границу свободомыслящей интеллигенции, В.И. Ленин в письме к А.М. Горькому, оправдывая предстоящий акт вандализма, называл цвет русской культуры бранными, непечатными словами. Он заявлял о необходимости избавиться от «интеллигентов, лакеев капитала, мнящих себя мозгом нации. На самом деле это не мозг, а говно». Уже 17 июля 1922 г. В.И. Ленин дал более четкую установку И.В. Сталину: «выслать за границу безжалостно», «всех их – вон из России», «арестовать несколько сот и без объявления мотивов – выезжайте, господа!», «Очистим Россию надолго!»<sup>1</sup>. В том же году было выслано за границу более 160 выдающихся представителей отечественной науки и культуры, чье присутствие препятствовало большевикам формировать свою идейную монополию в обществе. Среди них философы Н.А. Бердяев, С.Л. Франк, историк А.А. Кизеветтер, экономист Б.П. Бруцкус и многие другие.

С середины 1920-х гг. начинается период вольного толкования законов и подзаконных актов с целью прикрытия произвола. *Актуализирование закона* (с подкреплением подзаконными актами) создало советскую правовую базу массовым репрессиям 1930-х гг. с их «особыми совещаниями» при наркоматах внутренних дел СССР, союзных и автономных республик. В 1922 г. были подготовлены и утверждены уголовный и гражданский кодексы, проведена судебная реформа. Были упразднены ревтрибуналы, административное судопроизводство, учреждались прокуратура и адвокатура. Однако эти реформы только внешне подходили на стремление к созданию правового государства. Стратегической линией большевиков в правовом вопросе было усиление своей политической и идеологической монополии,

<sup>1</sup> Ленин В.И. Неизвестные документы. 1891–1922. М., 1999. С. 544–545.

что являлось компенсацией экономическому отступлению. Объявлялась открытая война всем политическим оппонентам, для которых нэп объективно открывал благоприятные перспективы деятельности. В.И. Ленин писал: «Если крестьянину необходима свободная торговля в современных условиях и в известных пределах, то мы должны ее дать. Это не означает, что мы разрешим торговать политической литературой, которая называется меньшевистской и эсеровской и которая вся содержится на деньги капиталистов всего мира... А кто утверждает обратное, то тому мы говорим, что лучше мы все погибнем до одного, но тебе не уступим! И наши суды должны все это понимать». С точки зрения В.И. Ленина, «суд должен не устранить террор», а оправдать его и «узаконить».

В начале 1920-х гг. были окончательно ликвидированы остатки многопартийности. Под давлением ОГПУ «самораспустились» меньшевистские, эсеровские организации, Бунд. Летом 1922 г. прошел процесс над лидерами эсеров, которые обвинялись в контрреволюционной, террористической деятельности<sup>2</sup>.

Вопрос о создании в Советской России политической обстановки, которая соответствовала бы переходу от войны к миру и радикальным реформам в экономике, напрямую был связан с внутрипартийной дискуссией о роли профсоюзов в обществе. Рабочих активистов не устраивало огосударствление профсоюзов, поставленных в подчиненное положение по отношению к государственному и партийному аппарату. Их беспокоило широкое применение принудительного труда в промышленности, военно-приказная система управления, поскольку все это свидетельствовало о том, что за первые три года после Октября в стране сложилась скорее не диктатура пролетариата, за которую боролись большевики, а диктатура бюрократического государства и сросшегося с ним партийного аппарата. Лидеры профсоюзов Д.Б. Рязанов, М.П. Томский, пытавшиеся отстоять несколько большую независимость профсоюзов, подверглись партийной обструкции<sup>3</sup>.

Дискуссия о профсоюзах стала полемикой о дальнейшем развитии советской политической системы, о судьбе демократии и роли народных масс в управлении обществом. Однако ее итоги были более чем скромными: решения о необходимости реформирования военно-коммунистической, или, как ее называли в большевистских кругах, военно-приказной системы власти принято не было. Возникла крайне противоречивая ситуация: партия форсирует курс на экономические реформы и в то же время практически отказывается от минимальных уступок в сфере политической. Это противоречие грозило взорвать нэп изнутри. На выработку политики серьезно влияла не только идеологическая зашоренность партийной верхушки, но и та хозяйственная и политическая обстановка, которая сопутствовала окончанию Гражданской войны.

**Важнейшей чертой административной системы управления в советском государстве явилось сращивание госаппарата с аппаратом партийным.** И.В. Сталин, понявший и оценивший силу и возможности аппарата, медленно и постепенно отшлифовывал административную систему управления. С 1922 г. он, будучи генеральным секретарем ЦК РКП(б), ускорил процесс централизации партии. Структура партийных комитетов разных уровней была унифицирована. Во главе комитетов стояли освобожденные секретари, которые подлежали утверждению сверху. Стремительно рос управленческий аппарат. Со свертыванием нэпа вместо ликвидированных товарных бирж, синдикатов, акционерных компаний началось укрупнение наркоматов, создавались все новые и новые органы управления во всех отраслях экономики. Это касалось и общесоюзного госаппарата, и республиканского, и местного. Особенно быстро рос исполнительный аппарат, окончательно взявший на вооружение административные меры принуждения – карательные и контрольные. Финансовый, плановый, санитарный контроль рождали тысячи инспекций и уполномоченных, что сделало невозможным борьбу со злоупотреблениями властью. Конституционные полномочия общесоюзных органов власти (особенно в вопросах финансовой политики) стали значительно превышать, и это вело к наделению Центра монопольными полномочиями на власть в Союзе. Так, после XIV съезда партии, который принял решение о преодолении экономической

---

<sup>2</sup> Морозов К.Н. Судебный процесс социалистов-революционеров и тюремное противостояние (1922–1926): этика и тактика противоборства / К. Н. Морозов. М.: РОССПЭН, 2005.

<sup>3</sup> Горелов О.И. Томский М.П. Страницы политической биографии. М.: Знание, 1989. С. 30–33.

и культурной отсталости ряда народов СССР, помощь этим народам оказывалась за счет наиболее развитых республик – Украины и РСФСР.

**Партийный аппарат, подобно спруту, охватил все государство – законодательную, исполнительную и судебную власть, привел к их сращиванию. Нарушение принципа разделения властей сделало невозможным развитие страны по пути демократического, правового государства.** Ленинский принцип руководящей и направляющей роли партии последовательно проводился в жизнь И.В. Сталиным. Очень скоро это привело к тому, что важнейшие решения и постановления по экономическим и другим вопросам принимали Политбюро, ЦК партии. Статья 126 Конституции СССР 1936 г. лишь юридически закрепила роль партии как всесильного «наркомата», проводящего решения в жизнь<sup>4</sup>.

**Основой административной системы управления был номенклатурный принцип.** Подбор, назначение и перемещение кадров всего госаппарата стали прерогативой партийных органов. Кандидатуры на наиболее важные должности в госаппарате (а позднее и в общественных организациях – профсоюзах, комсомоле и т.д.) подвергались предварительному рассмотрению и утверждению в партийных инстанциях – от райкома до ЦК партии. Зачастую это приводило к непрофессионализму и неквалифицированности в управлении, так как партийная принадлежность, анкетные данные, угодничество и «сознательность» ценились гораздо выше компетентности.

Сращивание партийного и государственного аппаратов привело к смешению компетенции различных по своему назначению органов. Вмешательство же парторганов в деятельность государственных учреждений дало возможность беспрепятственному процветанию бюрократизма. К концу 1920-х гг. окончательно сложилась корпорация партийных и хозяйственных руководителей, обладавших огромным влиянием во всех сферах жизни общества. В советском государстве, по сути, было создано новое привилегированное сословие с огромными полномочиями, спецпайками и спецраспределителями, дачами и личным автотранспортом, отдельными квартирами и путевками в элитные санатории. Эта корпорация являлась фундаментом новой политической системы страны. К середине 1920-х гг. в СССР сложился авторитаризм, который определяется как неограниченная власть одного лица или группы лиц, не допускающая политическую оппозицию, но сохраняющая автономию личности и общества во внеполитических сферах. Сталин, опираясь на хорошо прикормленный и подкупленный аппарат, создал вертикаль власти для решения своих стратегических задач, а корупционная составляющая стала неотъемлемой и необходимой частью этой системы.

В проведении ускоренного строительства социализма в СССР верхние звенья партийно-советского аппарата стали важнейшей организующей силой. Единственным путем к социализму, который они предлагали и проводили, было усиление директивных начал, оперативного администрирования при жесткой централизации и не менее жестком контроле. При этом отрыв аппарата от подчиненных, от непосредственного производителя компенсировался совершенствованием административно-командных приемов, что вполне укладывалось в сталинское представление о приоритете политики над экономикой. При этом напрочь отбрасывался человеческий фактор, морально-нравственные аспекты издержек строительства социализма. Общество рассматривалось как механизм, в котором каждый винтик должен занимать свое место, а внеэкономическое принуждение – опираться на дисциплинированный аппарат, «решающую силу преобразований».

Убедив народ в возможности построения социализма в одной стране, да еще при жизни одного поколения, большевики стимулировали великий энтузиазм. Порожденное же энтузиазмом нетерпение, стихийный напор масс влекли за собой утопические ожидания, вызывавшие к жизни утопические лозунги. Например, предполагалось сделать вторую пятилетку бесклассовой. Из лозунгов вырастали практические дела – «уничтожить кулака как класс», «уничтожить врагов народа»<sup>5</sup>. К концу 1920-х гг. окончательно сложились новые взаимоотно-

<sup>4</sup> Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.) // Юридическое Издательство НКЮ СССР. М., 1937.

<sup>5</sup> ВКП(б) в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Ч. 2. Изд. 6. М., 1941. С. 428.

ношения государства и гражданина: государство выступало в качестве отца, хозяина, а гражданин – в качестве подопечного, просителя. Интересы человека были подменены интересами государства, а оно, в свою очередь превращенное в систему ведомств, отторгало от себя творческого человека, личность. Следующим этапом в развитии государственной системы нашей страны должен был стать тоталитаризм. Так и случилось, и даже хрущёвская оттепель, «растопившая» основы тоталитарного режима, не избавила политическую систему от авторитаризма, который десятилетие спустя, в годы брежневского правления, получил новый импульс к развитию, что вновь полулегализовало коррупцию и стало одной из причин полного краха советской государственности.

Таким образом, как свидетельствует содержание советского периода отечественной истории, становление авторитарного политического режима неизбежно порождает коррупцию на государственном уровне, а свойственная авторитаризму вертикаль власти так или иначе содержит коррупционную составляющую.

### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. ВКП(б) в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Ч. 2. Изд. 6. М., 1941.
2. Горелов О.И. Томский М.П. Страницы политической биографии. М.: Знание, 1989.
3. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.) // Юридическое Издательство НКЮ СССР. М., 1937.
4. Ленин В.И. Неизвестные документы. 1891–1922. М., 1999.
5. Морозов К. Н. Судебный процесс социалистов-революционеров и тюремное противостояние (1922–1926): этика и тактика противоборства / К. Н. Морозов. М.: РОССПЭН, 2005.

**Федоров Олег Александрович**

Орловский государственный институт искусств и культуры

Кандидат исторических наук, профессор,

Профессор кафедры истории и музейного дела

302020, г. Орел, ул. Лескова, д. 15

Тел. 8 (4862) 41-68-40

E-mail: [ogiikmuseved@yandex.ru](mailto:ogiikmuseved@yandex.ru)

---

O.A. FEDOROV

### **CORRUPTION IN AN AUTHORITARIAN REGIME: HISTORICAL ASPECT (FOR EXAMPLE, THE FORMATION OF UTHORITARIANISM IN THE USSR IN THE 1920S.)**

*The article discusses the content of the process of becoming an authoritarian political regime in the Soviet state argues that authoritarianism inevitably gives rise to corruption.*

**Keywords:** *corruption, authoritarianism, administrative management system, the power structure, nomenclature.*

### **BIBLIOGRAPHY**

1. VKP(b) v rezolyutsiyakh i resheniyakh s»ezdov, konferentsiy i plenumov TsK. Ch. 2. Izd. 6. M., 1941.
2. Gorelov O.I. Tomskiy M.P. Stranitsy politicheskoy biografii. M.: Znanie, 1989.
3. Konstitutsiya (Osnovnoy zakon) Soyuzo Sovetskikh Sotsialisticheskikh Respublik (utverzhdena posta-novleniem Chrezvychaynogo VIII S»ezda Sovetov Soyuzo Sovetskikh Sotsialisticheskikh Respublik ot 5 dekabrya 1936 g.) // Yuridicheskoe Izdatel'stvo NKYu SSSR. M., 1937.
4. Lenin V.I. Neizvestnye dokumenty. 1891–1922. M., 1999.
5. Morozov K. N. Sudebnyy protsess sotsialistov-revol'yutsionerov i tyuremnoe protivostoyanie (1922–1926): etika i taktika protivoborstva / K.N. Morozov. M.: ROSSPEN, 2005.

**Fedorov Oleg Aleksandrovich**

Orel state Institute of arts and culture

Candidate of historical Sciences, Professor of history and Museum

E-mail: [ogiikmuseved@yandex.ru](mailto:ogiikmuseved@yandex.ru)

Tel.: 8 (4862) 41-68-40

А.Ю. САРАН

**«СТОЛЫПИНСКАЯ» АГРАРНАЯ РЕФОРМА  
И ЗАСЕЛЕННОСТЬ ЛИВЕНСКОГО УЕЗДА В НАЧАЛЕ ХХ в.**

*В статье рассматривается динамика заселенности Ливенского уезда Орловской губернии со второй половины XIX в. до 1928 г. Исследуется воздействие аграрной реформы 1906-1916 гг. на развитие заселенности сельской местности, динамику численности населения и крестьянских хозяйств. Изучается роль хуторов в процессе развития заселенности сельских территорий. Делается вывод о результативности «Столыпинской» аграрной реформы в отношении заселенности.*

**Ключевые слова:** Ливенский уезд, заселенность, людность, сельский населенный пункт, селение, хутор, жители, аграрная реформа.

Правовая сфера, с одной стороны, призвана отражать нормативные представления общества, с другой стороны – она является одним из важных инструментов воздействия государства на общество. Эффективность воздействия, вероятно, определяется готовностью общества к восприятию и выполнению норм, сформулированных государственными структурами. «Столыпинская» аграрная реформа как раз и позволяет на конкретном примере наглядно увидеть действенность закона, на статистическом материале проанализировать степень выполнения ряда задач, ставившихся перед законом со стороны самих реформаторов.

Реформа аграрной сферы в Российской империи начала XX в. обоснованно связывается с именем министра внутренних дел, а с 1906 г. и премьер-министра П.А. Столыпина и нередко называется его именем. Однако Петр Аркадьевич был не единственным ее инициатором и организатором, вспомним, что первым в 1904 г. подал проект аграрных преобразований, призванных завершить освободительные реформы 1860-х гг., С.Ю. Витте<sup>1</sup>, чья политическая карьера вскоре оборвалась. Реформа сельского хозяйства продолжалась и после трагической гибели П.А. Столыпина 5 сентября 1911 г., и как ниже будет показано, более интенсивно и результативно, чем при его жизни. Петр Аркадьевич стал знаковой фигурой для этой реформы, сформулировал ряд ее положений и отстаивал их перед царем и в Государственной Думе.

Основной идеей реформирования российского села было создание слоя крепких хозяев, практически – сельской буржуазии, который взял бы на себя роль основного организатора товарного производства в аграрной сфере. Эту роль в 1861 г. утратило российское дворянство после отмены крепостного права, а управлявшая с тех пор деревней община ориентировалась на уравнивательность, как в землепользовании, так и во всем образе жизни, и поэтому не могла выполнять задач интенсификации сельскохозяйственного производства. Будучи еще на посту губернатора в Саратовской губернии П.А. Столыпин писал во «Всеподданнейшем докладе за 1904 г.», что «если бы дать возможность трудолюбивому землеробу получить <...> отдельный земельный участок, <...>, то наряду с общиной, где она жизненна, появился бы самостоятельный, зажиточный поселянин, устойчивый представитель земли<sup>2</sup>.

В ходе реформы в течение 1906-1911 гг. был принят ряд законов, который оформил право выхода крестьян из общины с землей, и создание ими обособленных отрубных и хуторских хозяйств. По нашему мнению, именно развитие хуторских хозяйств, которые вполне можно считать российским аналогом западного фермерства, может служить в качестве одного из важнейших индикаторов успешности или неудачи внедрения рыночных отношений в

<sup>1</sup> Председатель Кабинета министров С.Ю. Витте в декабре 1904 г. опубликовал свою антиобщинную платформу «Записка по крестьянскому делу». П.А. Столыпин в это время занимал должность губернатора в Саратовской губернии.

<sup>2</sup> Столыпин П.А. Всеподданнейший доклад за 1904 год// электронный ресурс: URL: <http://www.aphorisme.ru>. Обращение 12.11.2014.

российской деревне, а ведь это фактически являлось основной задачей «Столыпинской» аграрной реформы.

В ходе исследования будет рассмотрена динамика численности хуторских хозяйств в контексте развития заселенности – численности сельских населенных пунктов на определенной территории.

Другим индикатором – уже для социального благополучия или неблагополучия деревни, является динамика численности сельского населения. С нашей точки зрения, социальное, экономическое и политическое благополучие ведет к росту численности населения, а неблагополучие, экономическая нестабильность и кризисы, неэффективная политическая деятельность элит, тревога населения за собственное будущее приводит к сокращению количества жителей. Попробуем выяснить влияние аграрных реформ начала XX в. и на эти стороны жизни русского села.

Рассмотрим указанные процессы, то есть динамику численности сельских населенных пунктов, включая хутора, и динамику численности сельского населения – на примере одного из уездов Орловской губернии в начале XX в. – Ливенского, по возможности, выделив три периода для сравнения: до начала аграрной реформы, после принятия ее основных законов и после ее завершения, приблизительно в 10-летней перспективе – до 1928 г. Такой промежуток времени позволит увидеть, что же из преобразований, связанных с аграрной реформой 1906-1918 гг. смогло прижиться на российской почве. Помимо этого, 1928 г. стал последним годом существования и самого объекта наблюдений – Ливенского уезда, после введения районной системы административно-территориального деления, его территория была разделена между несколькими районами<sup>3</sup>.

Для определения начального – предреформенного уровня развития, некоторые статистические сведения возьмем из материалов второй половины XIX в. В соответствии с данными первой выборочной переписи, в 1866 г. в 12 уездах Орловской губернии насчитывалось 4.155 населенных пунктов, из них – 12 городов (Орел, Болхов, Брянск, Дмитровск, Елец, Карачев, Кромы, Ливны, Малоархангельск, Мценск, Севск и Трубчевск), то есть собственно сельских населенных пунктов (сел, деревень, хуторов, выселок, постоянных дворов), которые и являются одним из основных предметов нашего исследования, было 4.143<sup>4</sup>. Если рассматривать поуездно, то в 1866 г. указанные сельские населенные пункты в списке по убыванию распределялись следующим образом: Ливенский уезд – 530; Елецкий уезд – 527; Мценский уезд – 421; Болховский уезд – 417; Малоархангельский уезд – 410; Орловский уезд – 373; Брянский уезд – 362; Карачевский уезд – 308; Трубчевский уезд – 232; Кромской уезд – 207; Севский уезд – 201; Дмитровский уезд – 155.

Как видим, по числу сельских населенных пунктов вскоре после отмены крепостного права в 1861 г. Ливенский уезд занимает лидирующее положение совместно с Елецким, в них насчитывается более чем по 500 селений, следующую группу крупных «четырёхсотенных» административно-территориальных образований составляют Мценский, Болховский и Малоархангельский уезды, среднюю позицию занимают «трехсотники» - Орловский, Брянский и Карачевский уезды, а группу сравнительно малозаселенных уездов (по две сотни сельских населенных пунктов и менее) – Трубчевский, Кромской, Севский и Дмитровский уезды.

Помимо этого, Ливенский уезд занимает выгодное положение в природно-климатическом и почвенном отношении, он находится в составе черноземных восточных уездов (Ливенский, Елецкий, Малоархангельский уезды), поскольку западные уезды Орловской губернии находились на территориях со скудными лесными подзолистыми почвами. Одним словом, Ливенский уезд по ряду параметров является лидером для губернии своего времени.

---

<sup>3</sup> Саран А.Ю. Большая Орловщина. История административных границ. 1566-2012 гг. Орел: изд. Орел ГАУ, 2013.

<sup>4</sup> Списки населенных мест Российской империи. Т. 29. Орловская губерния по сведениям 1866 г. СПб., 1871, с.200.



Рисунок 1 – Ливенский уезд на схеме Орловской губернии 1778-1920 гг.

Сведения о численности сельских населенных пунктов за 1910-1913 гг. приводятся по ежегодным отчетам орловского губернатора действительного статского советника С.С. Андриевского министру внутренних дел – своему непосредственному начальнику. Кроме Санкт-Петербурга, эти отчеты о состоянии Орловской губернии, в соответствии со сложившейся практикой, рассылались и всем коллегам-губернаторам по остальным регионам России. Итак, в 1910 г. в Ливенском уезде насчитывалось 480 сельских населенных пунктов, 1911 г. – также 480. Можно говорить о стабильной в целом численности в начале XX в., хотя, по отношению к показателю 1866 г. (530), очевиден спад в 10 %.

В 1912 г. в дело заселенности вмешивается «Столыпинская» аграрная реформа, вступают в действие законы от 14 июня 1910 г. и от 29 мая 1911 г. «О землеустройстве», и в отчете орловского губернатора появляется дополнительная колонка «хутора», и число селений Ливенского уезда поднимается до 525, почти возвращаясь к показателю 1866 г. В отчете за 1913 г. все сельские населенные пункты разбиты по типам (села, деревни, слободы и хутора), и общая их сумма составляет уже 2.330 селений (485 % к уровню 1910 г., и 440 % к уровню 1866 г.).<sup>5</sup>

Если структурировать показатели заселенности Ливенского уезда, то в 1912 г. из 525 селений 480 составляют села, деревни и слободы, а 45 – хутора. То есть весь рост численности сельских населенных пунктов был обеспечен исключительно за счет хуторов.

В 1913 г. из 2.330 селений Ливенского уезда на хутора приходится 1.751 (75 %), а на все остальные – 579 (100 села, 472 деревни и 7 слобод). Именно хутора обеспечили основной количественный прирост сельских населенных пунктов Ливенского уезда. Сходные процессы происходили по всей России, с 1907 по 1915 гг. в стране было создано около 200 тыс. хуторов<sup>6</sup>. Как видим, если министр земледелия А.В. Кривошеев в 1905 г. предполагал, что переход к хуторам и отрубам займет несколько поколений, то в Ливенском уезде понадобилось лишь 2 года для кардинального изменения характера заселенности, когда хутора стали доминирующим типом сельского населенного пункта.

На новообразованные ливенские хутора переезжали семьями и перевозили свои хозяйства зажиточные крестьяне, которые выходили из общины. Выделяющиеся из общины бедняки или переселившиеся в города крестьяне, получали отруба, которые зачастую продавались более богатым соседям или выкупались общиной. В составе общин все еще оставалась большая часть крестьян, как в Орловской губернии, так и во всех губерниях, затронутых аграрной реформой. То есть именно в хуторах как раз наиболее наглядно и воплощалось реализация аграрной реформы, движение российской деревни по рыночному пути, создание товарного хозяйства. Конечно, часть зажиточных крестьян оставалась жить в селах и деревнях, поэтому рыночный сектор деревни не исчерпывается исключительно жителями хуторов.

После 1913 г. губернаторские отчеты о состоянии Орловской губернии не содержали интересующих нас данных, и следующей «контрольной точкой» становится 1920 г., когда

<sup>5</sup> Обзор Орловской губернии за 1912 год. [б. м.], [б. г.]; Обзор Орловской губернии за 1913 год. [б. м.], [б. г.].

<sup>6</sup> Дубровский С.М. Столыпинская земельная реформа. М., 1963, с.249.

Всероссийская перепись населения выявила 602 сельских населенных пункта в Ливенском уезде. По отношению к исходному 1910 г. (480 селений) очевидный рост в 125. Однако, по отношению к 1913 г. (2.330) мы наблюдаем в 1920 г. пятикратный спад (21 %).

Учитывая источник роста численности сельских населенных пунктов Ливенского уезда в 1912-1913 гг., можно предположить, что именно ликвидация хуторов за годы I Мировой войны, обезлюдившей русскую деревню, последовавшие в ее ходе революции 1917 г. и гражданская война, наконец, разрушительная политика «военного коммунизма» и стали причиной отрицательной динамики заселенности.

Заметим, что «новая экономическая политика» (НЭП) новых – коммунистических властей страны, проводившаяся в 1921-1929 гг., привела к сходному со «Столыпинской» аграрной реформой эффекту – росту численности сельских населенных пунктов. По данным Всесоюзной переписи населения 1926 г. в Ливенском уезде их насчитывалось 1.125.

Совокупные данные о численности селений, т.е. о заселенности Ливенского уезда за 1866-1928 гг. в форме линейной диаграммы представлены рисунку 2.

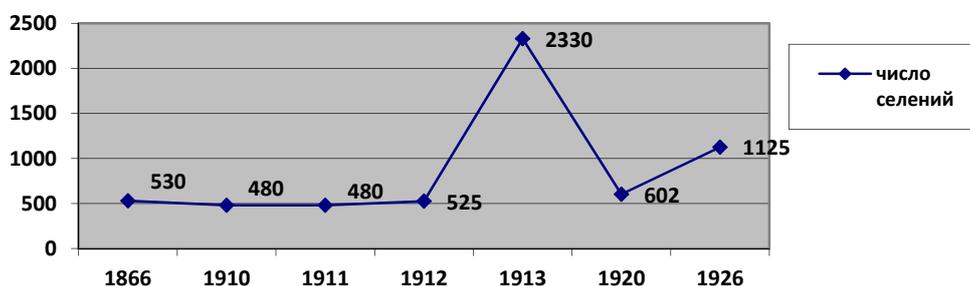


Рисунок 2 - Динамика численности сельских населенных пунктов Ливенского уезда в 1866-1928 гг.

Если просчитать процентные отношения, то обнаружится, что к 1926 г. число сельских населенных пунктов в Ливенском уезде составляло: по отношению к 1866 г. (530) – 212 %, к 1910-1911 гг. (480) – 234 %, к уровню 1912 г. (525) – 214 %, к показателям 1913 г. – всего 48 %, а к сведениям 1920 г. – 187 %. Диаграмма на рисунке 1 позволяет визуализировать полученную динамику численности селений Ливенского уезда за последние 62 года его существования (1866-1928 гг.).

Площадь Ливенского уезда составляла 5.799,6 кв. км<sup>7</sup>. Плотность заселенности (густота селений) измеряется в количестве селений на 100 кв. км. Данные Ливенского уезда по этому показателю представлены в форме диаграммы на рисунке 3.

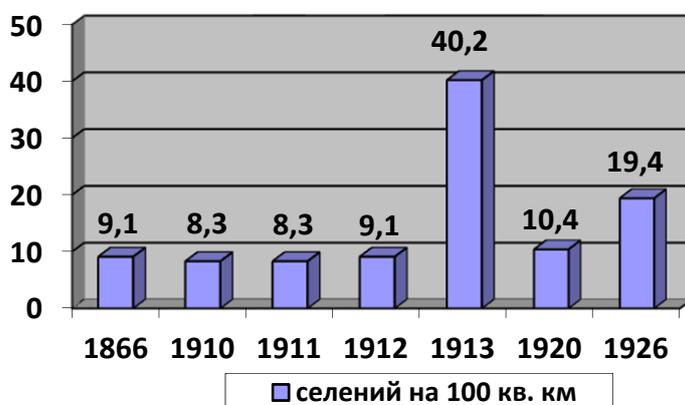


Рисунок 3 – Динамика плотности заселенности Ливенского уезда Орловской губернии в 1866-1928 гг. (селений на 100 кв. км)

<sup>7</sup> Список населенных мест Орловской губернии. Выпуск 5-ый. Ливенский уезд. Орел, 1927, с. 5.

Плотность заселенности Ливенского уезда (9,1 в 1866 г.) была выше средней по губернии – 8,8 селения на 100 кв. км (10,1 на кв. версту). В настоящее время густота селений в Орловской области составляет 11,9, а в 1970 г. разрыв был еще больше – плотность заселенности была равна 15, в соседней Брянской области – 13,7. [5, 179] Впрочем, все эти показатели и близко не приближаются к уровню Ливенского уезда 1913 г. – 40,2.

Сведения о развитии хуторов, как типа сельских селений, как отмечалось выше, играют важную роль в качестве индикатора результативности «Столыпинской» аграрной реформы. Данные статистического сборника 1927 г. позволяют определить число хуторов в Ливенском уезде. Правда, одной строкой даются хутора и отруба, но отметим, что и те, и другие представляли собой к 1927 г. отдельные сельские населенные пункты, поэтому данные вполне сравнимы с «чистыми» хуторами периода 1912-1913 гг. Из 1.125 селений Ливенского уезда хуторов и отрубов в 1926 г. было 127 (11,3 %). Это незначительно отличается от пропорций 1912 г., когда хутора составляли соответственно: 45 хуторов из 525 селений – 8,6 % (1912 г.), но по сравнению с 1913 г. соотношение в типах селений радикально иное - 1.751 хутор из 2.330 селений – 75 %. Следовательно, периоды 1910-1913 гг. и 1920-1928 гг. радикально различаются по источникам прироста количества сельских населенных пунктов Ливенского уезда. В период «Столыпинской» аграрной реформы единственным источником роста были хутора, составлявшие до 75 % общего числа селений, а в период НЭПа (1921-1927 гг.) доля хуторов снижается до 11 %, следовательно, основной рост заселенности обеспечивается другими типами населенных пунктов. Наглядность сравнения обеспечивается круговыми диаграммами на рисунке 4.

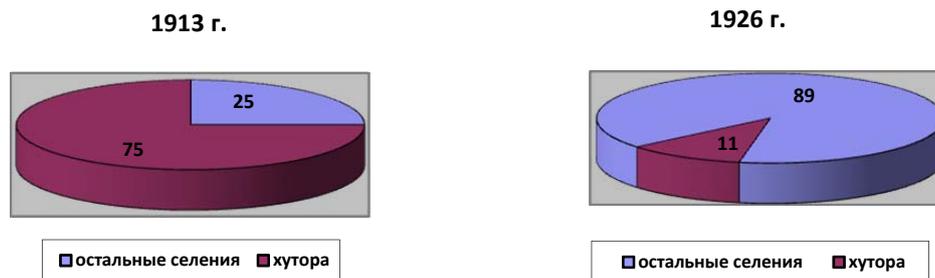


Рисунок 4 - Доля хуторов в общем количестве сельских населенных пунктов Ливенского уезда (в %) по сведениям за 1913 и за 1926 гг.

Добавим к характеристике заселенности Ливенского уезда в 1866-1928 гг. данные второго индикатора – о численности населения, объединив их в таблице 1. К сожалению, в сведениях о населении отсутствует полная хронологическая синхронность со сведениями о селениях. Поэтому за исходную точку придется вновь взять 1866 г. Тогда на 530 селений Ливенского уезда приходилось 204.103 жителей обоого пола в сельской местности, т.е. в среднем по 385 чел. на одно селение<sup>8</sup>. К 1897 г. в Ливенском уезде проживало уже 269.744 сельских жителя<sup>9</sup>.

Таблица 1 - Динамика численности сельского населения Ливенского уезда в 1866-1928 гг.

Годы	1866	1897	1910	1911	1912	1913	1916	1917	1920	1926
Число жителей (тыс. чел.)	204	270	370	374	380	389	294	351	359	328

В 1910 г. в сельской местности Ливенского уезда было уже 369.689 жителей обоого пола на 480 селений (по 770 чел. на одно селение), в 1911 г – 373.950 чел. на те же 480 селений

<sup>8</sup> Списки населенных мест Российской империи. Т. 29. Орловская губерния по сведениям 1866 г. СПб., 1871.

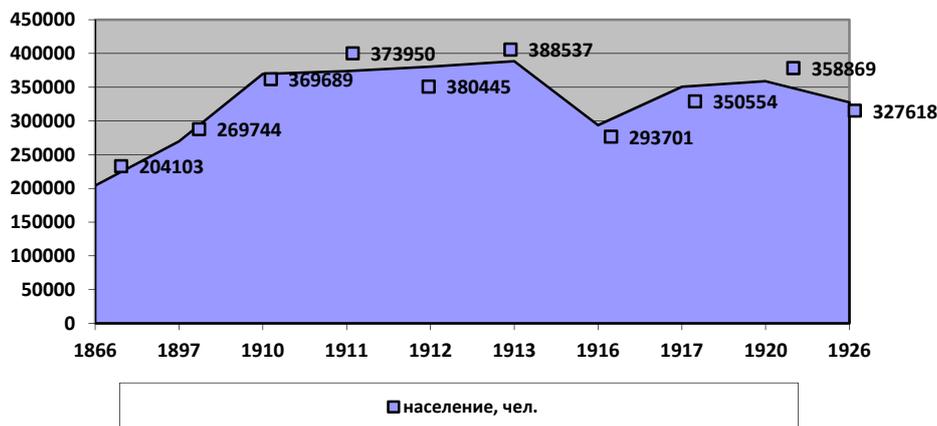
<sup>9</sup> Материалы Всероссийских переписей 1920 г. Орловская губерния. Сер. 1. Демографическая перепись. Вып. 1. Орел, 1921, с. XVIII.

(779 чел. на селение), в 1912 г. – 380.445 чел. на 525 селений (725 чел. на селение), в 1913 г. – 388.537 чел. на 2.330 селение (167 чел. на одно селение)<sup>10</sup>.

В 1916 г. в Ливенском уезде проживало 293.701 сельский житель, в 1917 г. – 350.554, в 1920 г. – 358.869 чел.<sup>11</sup> на 602 селения (в среднем по 596 чел. на одно селение).

В 1926 г. в Ливенском уезде уже 327.618 сельских жителей на 1.125 селений<sup>12</sup> (по 291 жителю на одно селение).

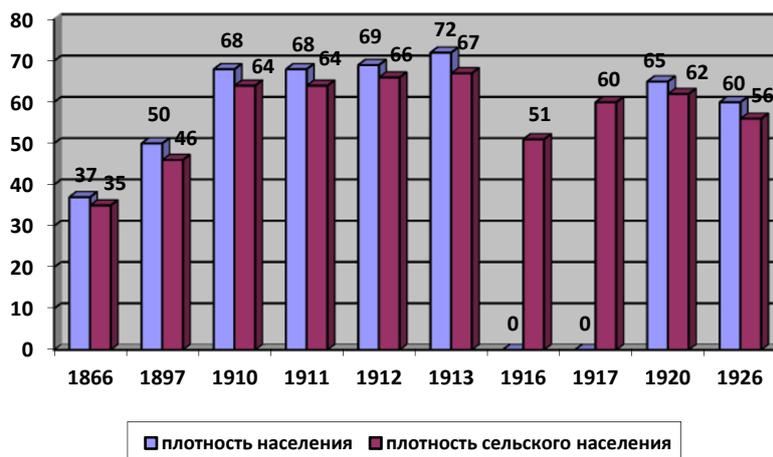
Визуализируем данные о динамике численности сельского населения Ливенского уезда в форме линейного графика на рисунке 5.



**Рисунок 5 - Динамика численности сельского населения Ливенского уезда в 1866-1928 гг.**

Как видим на графике рисунка 5, 1911 г. – год начала практической реализации «Столыпинской» аграрной реформы - не стал каким-либо рубежным для численности жителей Ливенского уезда, в отличие от показателя численности селений (рисунок 2).

Еще один важный демографический показатель - плотность населения Ливенского уезда за рассматриваемый период представим в форме столбчатой диаграммы на рисунке 6, разделив на два столбца среднюю плотность населения с учетом жителей г. Ливны и плотность населения только на сельской территории уезда.



**Рисунок 6 - Плотность населения Ливенского уезда Орловской губернии в 1866-1928 гг. (жителей на кв. км).**

<sup>10</sup> Обзор Орловской губернии за 1910 год. [б. м.], [б. г.]; Обзор Орловской губернии за 1911 год. [б. м.], [б. г.]; Обзор Орловской губернии за 1912 год. [б. м.], [б. г.]; Обзор Орловской губернии за 1913 год. [б. м.], [б. г.].

<sup>11</sup> Материалы Всероссийских переписей 1920 г. Орловская губерния. Сер. II. Сельскохозяйственная перепись. Вып. 1. Поволостные и поуездные итоги. Орел, 1921, с. 112.

<sup>12</sup> Список населенных мест Орловской губернии. Выпуск 5-ый. Ливенский уезд. Орел, 1927, с. 10; Всесоюзная перепись населения 1926 года. Т. 9. М., 1928, с. 2-13.

Средняя плотность населения в Орловской губернии в 1897 г. составляла 43,4 чел. на кв. км (или 49,5 чел. на кв. версту). Как видим, показатель Ливенского уезда - 50 - выше среднего по губернии (составляет 115 %). Вместе с тем, если сравнить этот показатель с плотностью современного населения Орловской области, то по сведениям Всероссийской переписи населения, в 2010 г. она составляла 31,9 чел. на кв. км. Причем подобная картина наблюдается и в соседних областях, так, в относительно благополучные 1970-е гг. средняя плотность населения соседней Брянской области составляла 25,4 чел. на кв. км.<sup>13</sup> То есть плотность населения на ливенской и орловской земле в течение XX в. значительно сокращается: по сравнению с показателями 1897 г. (50 чел. на кв. км) в 2010 г. – 64 %, а по сравнению с 1913 г. (72) она составляет лишь 44 %.

Дополнительно к динамике численности и плотности населения Ливенского уезда, визуализируем данные о людности (средняя численность жителей на один населенный пункт) ливенских селений в форме столбчатой диаграммы на рисунке 7.



Рисунок 7 - Средняя численность жителей Ливенского уезда в 1866-1928 гг. на один сельский населенный пункт (людность)

Отметим, что ливенские деревни были более многолюдным по сравнению со средними показателями Европейской части России. Если среднероссийский показатель в 1860-е гг. составлял 162 чел.,<sup>14</sup> то в Ливенском уезде он был на 138 % выше и составлял 385 чел. на одно селение.

Для выявления взаимосвязей между показателями заселенности воспользуемся математическим аппаратом. Как считает Т.Ф. Измestьева, ныне – преподаватель кафедры исторической информатики исторического факультета МГУ им. Ломоносова, «коэффициент корреляции <...> является эффективным средством выявления связи между различными количественными признаками».<sup>15</sup>

Таблица 2 - Динамика численности сельских населенных пунктов и средняя численность жителей Ливенского уезда в 1866-1928 гг. на один сельский населенный пункт (людность)

Годы	1866	1910	1911	1912	1913	1920	1926
Число селений	530	480	480	525	2.330	602	1.125
Среднее число жителей на одно селение	385	770	779	725	167	596	291

<sup>13</sup> Калмыков В.Ф. Сельское расселение и его перспективы// Брянский краевед. Вып. VII. Брянск, 1974, с. 175.

<sup>14</sup> Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVII – начало XX в.). Т.1. 3-е изд., испр., доп. СПб., 2003, с. 290.

<sup>15</sup> Измestьева Т.Ф. Анализ взаимосвязей// Количественные методы в исторических исследованиях. М., 1984, с. 156.

Определим коэффициент корреляции между числом селений и средним числом жителей на одно селение, воспользовавшись данными таблицы 2. Полная зависимость показателей означает коэффициентом 1, полное отсутствие взаимозависимости – 0, знак индекса будет означать прямую зависимость (+) или обратную (-), когда рост одного показателя приводит к уменьшению второго и наоборот. В нашем случае коэффициент корреляции, определенный с помощью программы Excel, равен – 0,50. То есть людность сельских населенных пунктов находится в обратной зависимости от числа селений: пики динамики заселенности Ливенского уезда совпадают с «ямами» средней людности селений и наоборот, спад числа селений в 1920 г. тут же обозначился пиком людности. Зависимость показателей является значительной, но не полной, следовательно, судя по коэффициенту, такое же влияние на эти показатели оказывают и другие факторы.

Этот математический экскурс можно заключить в более привычной для историков форме: «Столыпинская» аграрная реформа привела к появлению множества мелких сельских населенных пунктов – хуторов, что вызвало измельчение показателей средней численности жителей на одно селение.

Сборник статистических материалов 1927 г. позволяет определить среднюю численность жителей на одном хуторе. Всего на 127 хуторах Ливенского уезда проживало 4.810 жителей<sup>16</sup> (в среднем, по 38 чел. на каждом). Как видим, сравнивая со средней численностью жителей на одно селение (291 чел. в 1926 г.), в условном «среднем» хуторе проживало в 7,7 раза меньше жителей, чем в «среднем» селении Ливенского уезда другого типа. В то же время, обратим внимание, что хутор образца 1926 г. не является населенным пунктом только для одной семьи, в среднем, на нем живут около 7 крестьянских семей. То есть это не классическое индивидуальное крестьянское хозяйство периода «Столыпинской» аграрной реформы.

Важной, с нашей точки зрения, является и характеристика уезда по числу индивидуальных хозяйств (дворов), представим ее динамику в таблице 3. В 1866 г. в сельской местности Ливенского уезда находилось 20.682 двора,<sup>17</sup> или в среднем, по 39 дворов на одно селение. Опять-таки в среднем, на каждый сельский двор приходилось по 10 жителей.

Таблица 3 - Динамика численности индивидуальных хозяйств (дворов) Ливенского уезда в 1866-1928 гг.

Годы	1866	1916	1917	1920	1926
Число дворов	20.682	48.763	56.250	58.652	61.413
Среднее число жителей на один двор	10	6	6	6	5
Среднее число дворов на одно селение	39	-	-	97	55

В 1916 г. в сельской местности Ливенского уезда находилось уже 48.763 хозяйства со средней населенностью в 6 чел., в 1917 – 56.250 хозяйств с такой же средней населенностью, в 1920 г. – 58.652<sup>18</sup> на 602 селения (в среднем, по 97 хозяйств на селение и по 6 чел. на один двор), в 1926 г. – 61.413 хозяйств на 1.125 селений (по 55 хозяйств на одно селение и по 5 чел. на один двор)<sup>19</sup>.

Визуализируем данные о численности индивидуальных хозяйств в Ливенском уезде в форме линейной диаграммы на рисунке 8.

<sup>16</sup> Список населенных мест Орловской губернии. Выпуск 5-ый. Ливенский уезд. Орел, 1927, с. 10.

<sup>17</sup> Списки населенных мест Российской империи. Т. 29. Орловская губерния по сведениям 1866 г. СПб., 1871.

<sup>18</sup> Материалы Всероссийских переписей 1920 г. Орловская губерния. Сер. II. Сельскохозяйственная перепись. Вып. 1. Поволостные и поуездные итоги. Орел, 1921, с. 112.

<sup>19</sup> Список населенных мест Орловской губернии. Выпуск 5-ый. Ливенский уезд. Орел, 1927, с. 6.

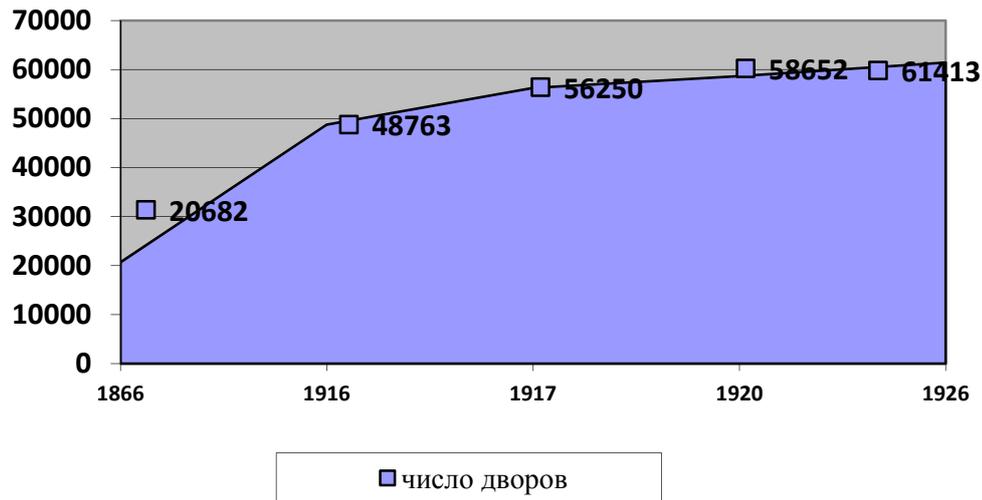


Рисунок 8 - Динамика численности индивидуальных хозяйств (дворов) Ливенского уезда в 1866-1928 гг.

Попробуем определить степень взаимозависимости (коэффициент корреляции) между показателями, приведенными в таблице 3. Между числом дворов в сельской местности Ливенского уезда и средним числом жителей на один двор коэффициент корреляции, определенный с помощью программы Excel, равен  $-0,97$ . То есть среднее число жителей на один двор находится в обратной зависимости от числа дворов – рост числа дворов уменьшает их населенность. Зависимость показателей является практически полной. Как видим из данных таблицы 3, население среднего двора с 1866 до 1926 гг. сократилось вдвое, впрочем, число дворов (индивидуальных хозяйств) выросло более, чем втрое.

Взаимозависимость (коэффициент корреляции) между числом дворов в сельской местности Ливенского уезда и средним числом дворов на одно селение выражена в меньшей степени. Коэффициент корреляции, определенный с помощью программы Excel, равен  $+0,67$ . То есть среднее число дворов на одно селение находится в прямой зависимости от числа дворов, чем больше хозяйств в уезде, тем крупнее селения. Зависимость показателей является значительной – в  $2/3$  от единицы, но не полной. Значит, на число дворов в «среднем» селении на  $1/3$  значения влияют другие факторы.

Обобщая вышеприведенные сведения, отметим, что динамика заселенности территории Ливенского уезда в течение 1866-1928 гг. имела неравномерный характер. После отмены крепостного права в 1861 г. число сельских населенных пунктов уменьшилось с 530 до 480 в 1910 г. – на 10 %, до 1911 г. оставалось стабильным, в 1912 г. наблюдается примерно симметричный спад подъем, а в 1913 гг. последовал резкий взлет до 2.330 селений, что составило 485 % от предреформенного уровня. Очевидна связь почти пятикратного роста заселенности территории Ливенского уезда со вступлением в силу закона от 29 мая 1911 г. о землеустройстве, который, собственно, и открыл для крестьян возможность выхода из общины с землей.

Широкий выход крестьян на хутора и определил увеличение густоты заселенности Ливенского уезда с 8,3 селения на 100 кв. км до 40,2 или на 385 %. Весь рост числа селений был обеспечен хуторами, которые составили 75 % сельских населенных пунктов к 1913 г. Можно сказать, что в этой части аграрная реформа заработала уже после гибели П.А. Столыпина, и заработала чрезвычайно эффективно.

Отметим, что рост заселенности Ливенского уезда в 1912-1913 гг. происходил на фоне незначительного роста численности населения с 373.950 жителей в 1911 г. до 388.537 в 1913 г. – на 4 %.

Падение уровня численности жителей Ливенского уезда до 293.701 чел. (76 % от уровня 1913 г.) может быть связано с начавшейся в 1914 г. I Мировой войной и мобилизацией мужского населения в армию. Некоторое восстановление показателей численности сель-

ского населения уезда в 1917 г. до 350.554 чел. (90 % от уровня 1913 г.) может быть обусловлено выходом большевистской России I Мировой войны осенью 1917 г., распадом российской армии и массовым возвращением солдат к крестьянской жизни, кроме того, продовольственный кризис, топливный кризис, галопирующая инфляция и рост цен, политическая нестабильность привели к временной деурбанизации, городское население стало переселяться в сельскую местность.

Однако стабилизация обстановки в Центральной России к 1920 г. все-таки не смогла вернуть демографические показатели к предвоенным значениям, было набрано 92 % от уровня 1913 г. Новый спад – до 84 % от уровня 1913 г. – зафиксированный в ходе Всесоюзной переписи населения в 1926 г., был, вероятно, обусловлен повышением мобильности населения в годы НЭПа, восстановлением после 1921 г. процессов урбанизации и оттока сельского населения в города и промышленные регионы страны. Более 30 тыс. чел. покинули сельские территории Ливенского уезда между 1921 и 1926 гг.

Пагубно сказывались кризисные явления и на показателе заселенности Ливенского уезда. Число селений сократилось с 2.330 (1913 г.) до 602 (1920 г.). Исчезли почти все хутора, образованные в 1912-1913 гг. Можно сказать, что этим была подведена черта под «Столыпинской» аграрной реформой, фермерский путь развития сельского хозяйства, столь мощно стартовавший в 1912-1913 гг., был пресечен кризисными явлениями 1916-1920 гг.

Впрочем, хуторские хозяйства не исчезли бесследно, в период НЭПа они постепенно возрождались, но они не вернули себе роли лидера в процессе роста заселенности Ливенского уезда. К 1927 г. хутора составляли лишь 11 % от общего состава сельских населенных пунктов.

Динамика изменений численности сельских населенных пунктов, населения и крестьянских хозяйств (дворов) в Ливенском уезде в целом имеют сходные тенденции, их графики довольно похожи. Однако имеются и особенности: динамика численности населения имеет более сглаженный характер.

Динамика численности крестьянских хозяйств (дворов) менялась более радикально – с 14 тыс. в 1866 г. до 31 тыс. в 1916 г. (221 %) и к 1927 г. увеличилась до 36 тыс. Здесь, в отличие от остальных показателей, в Ливенском уезде наблюдается устойчивая восходящая тенденция.

Наконец, динамика численности сельских населенных пунктов Ливенского уезда наиболее акцентирована и имеет пики. В целом, динамика численности селений, как и количество хозяйств, имеют тренд к увеличению в рассматриваемый период 1866-1928 гг.

Для всех трех показателей общим стал спад 1920 г., хотя, если численность селений сократилась в пять раз, то уменьшение населения и количества крестьянских хозяйств в Ливенском уезде было относительно небольшим.

Другие – качественные показатели – плотности населения, средней численности жителей на одно селение (людность) и среднее число хозяйств на одно селение носят разнонаправленный характер. Плотность населения повторяет колебания численности населения. Людность, в соответствии с корреляционным анализом, на 50 % определяется динамикой числа селений и находится с ней в обратной пропорции – чем больше сельских населенных пунктов, тем каждый из них малолюднее. Среднее число дворов на одно селение находится в прямой зависимости от числа дворов и на 65 % определяется этим показателем, то есть, чем больше хозяйств в уезде, тем крупнее в нем селения.

Можно заключить, что «Столыпинская» аграрная реформа оказала мощное, но краткосрочное позитивное воздействие на развитие села с точки зрения заселенности сельских территорий, воздействие на численность сельского населения было слабо выраженным, но положительным, судя по данным сельских территорий Ливенского уезда Орловской губернии.

Слой крепких сельских хозяев, обосновавшихся на хуторах, действительно, сформировался после принятия закона о землеустройстве 29 мая 1911 г., и в этом отношении «Столыпинская» аграрная реформа может быть признана успешной, но уже к 1920 г. практически

сошел на нет. Фермерский путь развития в среднесрочной перспективе не смог стать доминирующим на российской почве начала XX в.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Всесоюзная перепись населения 1926 года. Т. 9. М., 1928.
2. Дубровский С.М. Столыпинская земельная реформа. М., 1963.
3. Измest'ева Т.Ф. Анализ взаимосвязей// Количественные методы в исторических исследованиях. М., 1984.
4. Калмыков В.Ф. Сельское расселение и его перспективы// Брянский краевед. Вып. VII. Брянск, 1974.
5. Материалы Всероссийских переписей 1920 г. Орловская губерния. Сер. I. Демографическая перепись. Вып. 1. Орел, 1921.
6. Материалы Всероссийских переписей 1920 г. Орловская губерния. Сер. II. Сельскохозяйственная перепись. Вып. 1. Поволостные и поуездные итоги. Орел, 1921.
7. Обзор Орловской губернии за 1910 - 1913гг. [б. м.], [б. г.].
8. Списки населенных мест Российской империи. Т. 29. Орловская губерния по сведениям 1866 г. СПб., 1871.
9. Список населенных мест Орловской губернии. Выпуск 5-ый. Ливенский уезд. Орел, 1927.
10. Столыпин П.А. Всеподданнейший доклад за 1904 год// Электронный ресурс: URL: <http://www.aphorisme.ru>. Обращение 12.11.2014.

**Саран Александр Юрьевич**

ФГБОУ ВПО Орёл ГАУ

Научный сотрудник ВНИИ социального развития села

Кандидат исторических наук, доцент

302019, г. Орел, ул. Ген. Родина, 69.

Тел.: 8 (4862) 42-79-72

E-mail: [asaran1958@yandex.ru](mailto:asaran1958@yandex.ru)

A.Y. SARAN

### «STOLYPIN» AGRARIAN REFORM AND POPULATION OF LIVNY Uezd IN EARLY TWENTIETH CENTURY

*The author examines the dynamics of populations Livny district (uezd) of Orel region from the second half of the nineteenth century until 1928. Explores the impact of agrarian reform 1906-1916 on development of population of rural areas, the dynamics of population and farms (khutors). Examined the role of farms in the process of development of the population of rural areas. The conclusion about the performance of the Stolypin agrarian reform in relation to population.*

**Keywords:** Livny district (uezd), population, rural settlement, village, hamlet, residents, agrarian reform.

### BIBLIOGRAPHY

1. Vsesoyuznaya perepis' naseleniya 1926 goda. T. 9. M., 1928.
2. Dubrovskiy S.M. Stolypinskaya zemel'naya reforma. M., 1963.
3. Izmet'eva T.F. Analiz vzaimosvyazey// Kolichestvennye metody v istoricheskikh issledovaniyakh. M., 1984.
4. Kalmykov V.F. Sel'skoe rasselenie i ego perspektivy// Bryanskiy kraeved. Vyp. VII. Bryansk, 1974.
5. Materialy Vserossiyskikh perepisey 1920 g. Orlovskaya guberniya. Ser. I. Demograficheskaya pere-pis'. Vyp. 1. Orel, 1921.
6. Materialy Vserossiyskikh perepisey 1920 g. Orlovskaya guberniya. Ser. II. Sel'skokhozyaystvennaya perepis'. Vyp. 1. Povolostnye i pouezdnye itogi. Orel, 1921.
7. Obzor Orlovskoy gubernii za 1910 -1913gg. [b. m.], [b. g.].
8. Spiski naselennykh mest Rossiyskoy imperii. T. 29. Orlovskaya guberniya po svedeniyam 1866 g. SPb., 1871.
9. Spisok naselennykh mest Orlovskoy gubernii. Vypusk 5-yy. Livenskiy uезд. Orel, 1927.
10. Stolypin P.A. Vsepoddanneyshiy doklad za 1904 god// Elektronnyy resurs: URL: <http://www.aphorisme.ru>. Obrashchenie 12.11.2014.

**Saran Alexander Yurievich**

Orel state agrarian university

Candidate of historical sciences, docent, researcher

Tel.: 8 (4862) 42-79-72

E-mail: [asaran1958@yandex.ru](mailto:asaran1958@yandex.ru)

С.В. ШЕБАЛКОВ

## ИНСТРУКЦИИ О ПОЛИТИЧЕСКИХ АРЕСТАНТАХ В РОССИЙСКОМ ПЕНИТЕНЦИАРНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ 1879-1917 гг.

*Статья посвящена изучению законодательного регулирования условий содержания в российских тюрьмах гражданского ведомства политических арестантов в период пореформенной модернизации российской пенитенциарной системы (1879-1917). Рассмотрена эволюция подзаконных актов, регулирующих содержание политических арестантов под стражей. Отмечены тенденции и противоречия правительственной политики по отношению к политическим арестантам.*

**Ключевые слова:** политические арестанты, тюремное законодательство, политические каторжники, административно-ссылные арестанты, циркуляры, инструкции.

Вопросы содержания под стражей политических арестантов, традиционно занимающие важное место среди проблем пенитенциарной сферы Российской империи, приобрели особую значимость к началу 80-х гг. XIX в. в связи с реформой тюремного управления 1879 г., совпавшей по времени с обострением внутривластной ситуации в стране. Статус врагов действующей власти обуславливал особое отношение к лицам, совершившим преступления политического характера, со стороны тюремной администрации, местных властей и общественности. Политика самодержавия по отношению к политическим арестантам традиционно отличалась жесткостью и была направлена на изоляцию последних от внешнего мира. Однако ситуация осложнялась отсутствием единого пенитенциарного законодательства о политических арестантах.

К концу XIX в. политические арестанты содержались практически во всех местах заключения – губернских и уездных тюремных замках, исправительных арестантских отделениях, каторжных и пересыльных тюрьмах. Общий порядок содержания под стражей арестантов разных категорий, изложенный в Уставе о ссыльных и Уставе о содержащихся под стражей, распространялся на «политических» лишь условно, с учетом ряда «изъятий». Последние излагались в циркулярных распоряжениях, издаваемых первоначально министерством внутренних дел, а с 1879 г. – образованным в его структуре Главным тюремным управлением (ГТУ). Кроме того, пенитенциарное законодательство о политических арестантах было представлено специальными «Правилами», изданными соответственно в 1886 и 1904 гг. В ряде крупных тюрем действовали местные инструкции, которые должны были согласовываться с действующими общеимперскими актами, конкретизируя их в деталях.

Циркуляры ГТУ по форме представляли собой предписания, адресованные нижестоящим органам управления тюремной системой и содержащие конкретные меры по решению той или иной проблемы. Как отмечает историк М.В. Осипов, среди изданных за период с 1879 по 1885 гг. 268 циркуляров почти половина (49%) была посвящена внутренней организации тюрем. В то же время такого важного аспекта, как быт и условия содержания арестантов касалось всего 11% циркулярных распоряжений<sup>1</sup>. По нашим подсчетам в период до 1885 г. ГТУ издало всего 7 циркуляров, относящихся к порядку содержания в тюрьмах политических узников. Большинство этих циркуляров касалось процедуры переправки арестантов этапным порядком, а также оформления сопутствующей документации. Особенно важным видится значение циркуляра от 24 ноября 1882 г. № 32, запрещавшего лицам рассматриваемой категории читать любые периодические издания. Мотивировалось это тем, что «ознакомление политических арестантов с оглашаемыми в газетах сведениями о совершенных

<sup>1</sup> Осипов М.В. Циркуляры Главного тюремного управления МВД как источник по истории пенитенциарной системы России в период пореформенной модернизации (1879 – 1885) // Известия Самарского научного центра РАН. 2009. Т. 11. № 2-1. С. 239-240.

государственных преступлениях и о лицах, заподозренных в сих преступлениях, может иметь вредное влияние на ход производимых по делам сего рода следствий»<sup>2</sup>. Остается лишь отметить, что вопрос об арестантском чтении и в дальнейшем будет занимать одно из ключевых мест в пенитенциарном законодательстве.

В 1880-е гг. появляются местные тюремные инструкции, регулирующие, в том числе, порядок заключения политических арестантов. Наиболее яркими примерами таких документов можно считать «Инструкцию для временного содержания политических арестантов в Московской центральной пересыльной тюрьме» (1881 г.) и «Инструкцию по управлению Шлиссельбургской тюрьмой» (1884 г.). Содержащиеся в указанных инструкциях правила и нормы по содержанию заключенных полностью соответствовали профилю конкретного места заключения. Так, к примеру, арестанты московской пересыльной (Бутырской) тюрьмы, ссылаемые в Сибирь административным порядком, имели право вести переписку с родственниками и посторонними лицами, писать прошения и жалобы. Им разрешались письменные работы, а также занятия ремеслом<sup>3</sup>. В то же время арестанты Шлиссельбургской тюрьмы подобной возможности не имели. Последнее, очевидно, было вызвано предназначением данной тюрьмы для содержания наиболее опасных противников действующей власти. Занятие работами и пользование книгами из тюремной библиотеки разрешались лишь арестантам, отличавшимся «хорошим поведением»<sup>4</sup>. Помимо регламентации режима заключения арестантов местные инструкции могли содержать и иные разделы, в частности, правила обыска арестантов и приема их в тюремное учреждение, распределение обязанностей между тюремными чинами и т.д.

Кульминационным моментом в развитии пенитенциарного законодательства о политических арестантах явилось принятие МВД 28 февраля 1886 г. «Правил о порядке содержания политических арестантов в губернских и уездных тюремных замках и пересыльных тюрьмах». Документ состоял из 37 статей, размещенных в двух разделах, первый из которых содержал правила о заведении политическими арестантами, а второй определял порядок их содержания в тюрьмах. Главным распорядителем по отношению к арестантам рассматриваемой категории должен был стать начальник места заключения, действовавший под руководством губернатора. При этом губернатор следил за деятельностью тюремной администрации с помощью полицмейстеров и уездных исправников, которые докладывали ему обо всех усмотренных ими нарушениях<sup>5</sup>.

«Правила» 1886 г. определяли особый статус политических заключенных, отделяя их от уголовных. Здесь же впервые была изложена классификация арестантов рассматриваемой категории. Последние подразделялись на группы срочных, ссыльных (ссылнокаторжных и ссыльнопоселенцев), подследственных и административно-ссыльных. Тяжесть тюремного режима самым непосредственным образом была связана с принадлежностью арестантов к одной из вышеперечисленных групп. При этом в тексте рассматриваемого документа группы подследственных и административно-ссыльных, а также срочных и ссыльных арестантов были объединены. Это позволяет судить о том, что законодатель в определенной мере «уравнивал» положение арестантов, оказавшихся в каждой из выделенных пар.

Отдельного упоминания требует группа административно-ссыльных арестантов. Ее представители (а также политические ссыльнопоселенцы – С.Ш.) содержались, главным образом, лишь в пересыльных тюрьмах во время движения по этапу. Тем не менее, «Правила» 1886 г. уделяют значительное внимание группе административных арестантов, что связано с развитием в рассматриваемый период института административной ссылки как средства

<sup>2</sup> Циркуляр ГТУ от 24 ноября 1882 г. № 32 // Сборник циркуляров, изданных по Главному тюремному управлению в 1879 – 1910 гг. Ч. 1. 1879-1895. СПб., 1911.

<sup>3</sup> Центральный государственный архив Москвы (ЦГАМ). Ф. 623. Оп. 3. Д. 3. л. 16, 20.

<sup>4</sup> Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 98. Оп. 1. Д. 79. л. 9.

<sup>5</sup> Правила о порядке содержания политических арестантов в губернских и уездных тюремных замках и пересыльных тюрьмах. Утв. 28 февраля 1886 г. // Сборник циркуляров, изданных по Главному тюремному управлению в 1879 – 1910 гг. Ч. 2. 1896-1910. Прил. СПб., 1911. Ст. 4.

борьбы государства с политическими противниками. Еще 13 июля 1880 г. в качестве приложения к циркуляру ГТУ № 240 были изданы «Временные правила относительно порядка содержания под стражей и пересылки лиц, предназначенных по административным распоряжениям к ссылке вследствие политической их неблагонадежности». Материалы этого документа в 1886 г. почти без изменений вошли в текст соответствующего раздела «Правил» о политических арестантах. Режим содержания административно-ссылных арестантов был наиболее «мягким». «Правила» разрешали таким заключенным носить в тюрьме собственную одежду, заниматься самообразованием, а также доступными в тюрьме формами работ по собственному выбору. При пересылке этапным порядком административные арестанты могли иметь при себе до 5 пудов багажа, а также денежную сумму до 100 рублей, которая сдавалась конвойному начальнику и могла быть использована на улучшение пищи, покупку одежды, медикаментов и проч.<sup>6</sup>

Другую важнейшую группу «политических» составляли подследственные арестанты. Содержались они в одиночном заключении, совершенно изолированно от арестантов прочих групп. Режим содержания подследственных «политических» в целом был достаточно либеральным. Питались такие арестанты, как правило, не из общего арестантского котла, а за свой счет. Это означало, что они могли через начальника места заключения приобретать на собственные средства продукты, из которых для них приготавливалась пища. В то же время любые приношения готовой пищи для политических арестантов, за исключением лишь чая и сахара, запрещались. Следуя более ранним предписаниям, ст. 23 «Правил» 1886 г. запретила всем «политическим» чтение любых газет и журналов. Из книг разрешали лишь издания «серьезного и научного содержания»<sup>7</sup>. Книги выдавались заключенным из тюремной библиотеки после тщательной проверки чинами прокурорского надзора. В иных случаях тюремные и губернские власти разрешали политическим арестантам иметь в тюрьме собственные книги легального содержания.

Подследственные и административные арестанты могли во время заключения заниматься работами лишь по их собственному желанию, но не по принуждению. Работы таких арестантов поощрялись «как в видах санитарно-гигиенических, так и с целью нравственной поддержки»<sup>8</sup>. При этом запрещались работы, связанные с использованием инструментов (пил, топоров и т.д.), которые арестанты могли бы использовать для причинения вреда себе или же чинам тюремного надзора. Другой характерной особенностью тюремного режима для политических арестантов являлся строгий надзор за ними, позволявший тюремному и губернскому начальству всегда быть в курсе того, как обстоят дела у конкретного арестанта. Нередко подследственных арестантов, особенно проходивших по громким делам, посещали в тюрьме видные чиновники: губернаторы, прокуроры судебных палат, министры и их товарищи и т.д.

Свидания «политическим» разрешались не иначе, как за тюремной решеткой и в присутствии чинов тюремной стражи. Если же арестант происходил из инородцев и во время свиданий общался с родственниками на родном языке, то к нему приставляли надзирателя или городского городской полиции, который владел данным языком<sup>9</sup>. Разрешения на свидание с арестантом выдавались губернскими властями. Вся корреспонденция политических арестантов тщательно проверялась. Администрация мест заключения бдительно следила за тем, чтобы заключенные не рассказывали в письмах к родственникам подробности о своем пребывании в тюрьме. Так в предписании Отделения по охранению общественной безопасности и порядка в Москве начальнику московской Бутырской тюрьмы от 5 апреля 1897 г. говорилось следующее: «Объявить замечание арестантам и предложить им на будущее время ограничиваться изложением в своих письмах лишь самого необходимого для них, не выходя

---

<sup>6</sup> Циркуляр ГТУ от 13 июля 1880 г. № 240. Прил. // Сборник циркуляров... Ч. 1.

<sup>7</sup> Правила о порядке содержания политических арестантов в губернских и уездных тюремных замках и пересыльных тюрьмах. Утв. 28 февраля 1886 г. // Сборник циркуляров... Ч. 2. Прил. Ст. 22.

<sup>8</sup> ЦГАМ. Ф. 623. Оп. 3. Д. 3 л. 9.

<sup>9</sup> Национальный архив Республики Татарстан (НА РТ). Ф. 770. Оп. 1. Д. 160. л. 5.

из пределов настоятельных личных нужд, чтобы, таким образом, переписка их достигала бы назначения по своему содержанию и своевременно»<sup>10</sup>.

16 ноября 1904 г. министром юстиции были утверждены новые «Правила о порядке содержания в тюрьмах гражданского ведомства политических арестантов». Данный правовой акт продолжил традиции существующих инструкций. Значительных нововведений он не содержал, лишь ряд старых формулировок подверглись уточнению. Одним из главных новшеств, пожалуй, следует считать разрешение «политическим» читать все незапрещенные книги, а также номера газет и журналов, вышедших в течение последних 12 месяцев со дня выдачи этих изданий арестантам<sup>11</sup>. Кроме того, «политическим» было разрешено курить с согласия губернатора. Можно согласиться с известным российским правоведом М.Н. Гернетом, полагавшим, что данные меры были своего рода уступкой общественным настроениям<sup>12</sup>, особенно в свете того, что население относилось к политическим арестантам с изрядной долей сочувствия.

Значительно меньше внимания указанные инструкции уделяли группе срочных политических арестантов. В «Правилах» 1886 г. есть лишь скупое замечание о том, что такие арестанты «содержатся во всем согласно правилам, установленным для содержащихся в тюрьмах и при полиции»<sup>13</sup>. В начале XX в. в новом издании «Правил» законодатель еще более конкретизировал положение срочных и ссыльных политических арестантов, фактически приравняв их к общеуголовным заключенным<sup>14</sup>. Как отмечал М.Н. Гернет, «правительство хотело, чтобы его политические враги были поставлены в условия такой дисциплины, которая обеспечила бы всю строгость тюремного режима»<sup>15</sup>. Однако, несмотря на предпринимаемые властями инициативы, срочные политические арестанты все равно выделялись в общей арестантской массе российских тюрем в силу своего формального статуса, социального положения, высокого уровня образованности и т.д. Сословный фактор в дореволюционной пенитенциарной системе оказывал огромное значение на условия содержания под стражей конкретного арестанта. Так политические арестанты, осужденные по суду к отбыванию наказания в тюремном учреждении и принадлежавшие к непривилегированным сословиям, нередко носили казенную арестантскую одежду и должны были питаться из общего арестантского котла. Напротив, срочные политические арестанты и ссыльнопоселенцы из привилегированных сословий (дворяне, чиновники, духовенство, почетные граждане) в полной мере пользовались в тюрьме преимуществами, которые давало их общественное положение. Они, как правило, имели повышенное кормовое довольствие, и даже собственный стол (с разрешения местного начальства), пользовались собственными книгами, могли заниматься в камере научным трудом и пр.<sup>16</sup>.

Взятый правительством курс на нивелирование различий в положении политических и уголовных арестантов нашел отражение в циркуляре ГТУ № 17 от 20 июля 1907 г., который предписывал считать политическими лишь тех арестантов, которые состоят под следствием и судом<sup>17</sup>. При обращении судебных приговоров к исполнению все арестанты должны были подчиняться единым правилам тюремного режима, характерным для того или иного места лишения свободы. Тот же циркуляр впервые упоминает лиц, совершивших политическое преступление в совокупности с уголовным (например, убийство по политическим мотивам).

<sup>10</sup> ЦГАМ. Ф. 623. Оп. 1. Д. 912. л. 87.

<sup>11</sup> Правила о порядке содержания в тюрьмах гражданского ведомства политических арестантов. Утв. 16 ноября 1904 г. // Сборник циркуляров... Ч.2. ст. 36.

<sup>12</sup> Гернет М.Н. История царской тюрьмы. В 5 т. Т.3. М.: Госюриздат, 1952. с. 30.

<sup>13</sup> Правила о порядке содержания политических арестантов в губернских и уездных тюремных замках и ссыльных тюрьмах. Утв. 28 февраля 1886 г. // Сборник циркуляров... Ч. 2. Прил. ст. 27.

<sup>14</sup> Правила о порядке содержания в тюрьмах гражданского ведомства политических арестантов. Утв. 16 ноября 1904 г. // Сборник циркуляров... Ч. 2. ст. 49.

<sup>15</sup> Гернет М.Н. История царской тюрьмы. В 5 т. Т.3. М.: Госюриздат, 1952. с. 30.

<sup>16</sup> Свод учреждений и уставов о содержащихся под стражей. Изд. 1890 года // Свод законов Российской империи: в 16 т. Т. XIV. СПб.: Русское книжное товарищество «Деятель», 1912. ст. 267.

<sup>17</sup> Циркуляр ГТУ от 20 июля 1907 г. № 17 // Сборник циркуляров... Ч.2.

вам – С.Ш.). В их отношении применялись лишь те статьи «Правил» 1904 г., «в которых тюремному начальству предписывается принимать по отношению к политическим арестантам особые меры предосторожности»<sup>18</sup>. Тем самым указанные лица были лишены всех льгот, которыми вообще могли пользоваться политические арестанты.

Важнейшей категорией тюремного населения Российской империи были политические каторжники. Порядок их содержания регулировался Уставом о ссыльных, однако главной распорядительной силой в их отношении обладали различные частные инструкции. Так по отношению к арестантам Нерчинской политической каторги, ставшей во второй половине XIX в. главным местом содержания наиболее опасных противников режима, действовали специальные инструкции МВД<sup>19</sup>. Режим каторжных тюрем Сибири и Европейской части России регулировался циркулярными распоряжениями ГТУ. Любопытно, что в текстах указанных циркуляров, в соответствии с отмеченной выше тенденцией, не содержится разделение каторжников на политических и уголовных. Здесь нужно помнить о том, что каторга являлась институтом расправы с наиболее опасными государственными преступниками. Именно поэтому самодержавие не было заинтересовано в детальной регламентации всех нюансов жизни на политической каторге и сведении всех правил в одном акте. Применение же чрезвычайных распоряжений и инструкций по отдельным вопросам каторжного режима позволяло правительству получить необходимый простор для маневра, чтобы оправдать распространенные в тюремной практике случаи отхода от провозглашенных принципов пенитенциарного законодательства.

«Правила» 1904 г. не содержат упоминаний о политических каторжниках. В своде правил о политических арестантах 1886 г. содержится указание о том, что после вступления приговора в законную силу политкаторжане подвергаются наложению оков и бритью половины головы. После этого они должны были содержаться в казенном белье, одежде и обуви, довольствоваться пищей из общего арестантского котла и читать лишь книги духовно-нравственного содержания<sup>20</sup>. Вопрос о заковке политкаторжан в кандалы отчасти проясняется в Уставе о ссыльных, 95-я статья которого предписывала снимать с каторжников кандалы лишь при наличии у них тяжелых заболеваний, а также с разрешения подлежащих властей «в уважение к подаваемой каторжными надежде на исправление»<sup>21</sup>.

На практике вопрос об условиях содержания политических каторжников зависел от множества факторов. Одним из таковых следует признать переполнение каторжных тюрем Восточной Сибири. В связи с этим в начале XX в. возникает потребность оборудования новых тюремных помещений для содержания каторжников в Европейской части России. Проблема была настолько острой, что ГТУ предписывало начальникам губерний размещать арестантов каторжного разряда в тех местах заключения, которые «по своему устройству представляют наибольшие гарантии к предупреждению побегов и подавлению вооруженной силой могущих возникнуть в их среде беспорядков»<sup>22</sup>. В таких условиях отчетливо прослеживается стремление правительства в течение всего срока наказания содержать политических каторжников в тюрьмах. Об исполнении всех требований каторжного режима (заключение в кандалы, обязательные работы) в данном случае речи, по всей видимости, не шло. Как вспоминал один из заключенных Владимирской каторжной тюрьмы, руководство политической каторгой во Владимире в течение 1908-1912 гг. послало на работы всего лишь две партии солдат и матросов (содержащихся в местной тюрьме – С.Ш.), и лишь после того, как окончательно убедилось, «что они исправились и с политикой не будут иметь ничего общего»<sup>23</sup>. В

<sup>18</sup> Там же.

<sup>19</sup> Мошкина З.В. Подзаконные акты в практике исполнения наказания на политической каторге во второй половине XIX в. // История государства и права. 2010. № 11. С. 19.

<sup>20</sup> Правила о порядке содержания политических арестантов в губернских и уездных тюремных замках и пересыльных тюрьмах. Утв. 28 февраля 1886 г. // Сборник циркуляров... Ч. 2. Прил. ст. 32-33.

<sup>21</sup> Устав о ссыльных. Изд. 1909 года // Свод законов Российской империи: в 16 т. Т. XIV. СПб.: Русское книжное товарищество «Деятель», 1912. ст. 95.

<sup>22</sup> Циркуляр ГТУ от 19 марта 1908 г. № 25 // Сборник циркуляров... Ч.2.

<sup>23</sup> ГА РФ. Ф. Р6813. Оп. 1. Д. 69. л. 2.

то же время начальники каторжных тюрем обладали большой властью и часто устанавливали во вверенных им учреждениях режим по своему усмотрению, что приводило к различным злоупотреблениям.

Последним словом пенитенциарного законодательства Российской империи была утвержденная 28 декабря 1915 г. министерством юстиции «Общая тюремная инструкция». Она была рассчитана на арестантов всех категорий, в том числе и политических. Появление этого акта пенитенциарного законодательства стало результатом тщательного анализа всех предшествующих инструкций и узаконений по тюремной части. По словам Л.Ф. Пертли, «Инструкция сконцентрировала в себе последние достижения тюремной науки и практики <...>, а также заложила основы реформирования пенитенциарной системы на началах гуманизма»<sup>24</sup>. Пожалуй, главной характеристикой указанного акта было стремление законодателя регламентировать в нем как можно более широкий круг вопросов тюремной практики. Впервые были подробно систематизированы как традиционные для пенитенциарных инструкций аспекты жизни заключенных (питание, лечение, устройство работ и проч.), так и сравнительно редко встречающиеся в документах подобного типа сюжеты (распорядок дня арестантов, порядок приема в тюрьмы заключенных и порядок выбытия их из мест заключения, обязанности чинов тюремной администрации и надзора).

В контексте изучаемой темы особого внимания заслуживают те статьи «Инструкции», которые могут быть отнесены к политическим арестантам. Так в ст. 173 давался полный перечень предметов, которые арестант мог иметь в камере. В этот перечень, среди прочих, входили бумаги, касающиеся дела, по которому арестант находился под стражей, иголки и нитки для починки одежды, вакса или мазь для чистки сапог, чайник, ложки (чайная и столовая), деревянная или костяная вилка и ножик. С согласия начальника места заключения арестант мог иметь в камере и другие предметы.

В статьях 251-252 «Инструкции» содержится информация о тетрадях, выдаваемых арестантам для ведения письменных работ. Регламентация письменных занятий политических арестантов содержалась еще в сводах правил 1886 и 1904 гг., причем в первом из них речь шла еще не о тетрадях, а о листах бумаги, выдаваемых арестанту счетом<sup>25</sup>. «Общая тюремная инструкция» 1915 г. впервые давала подробное разъяснение правил заполнения тетрадей и определяла ответственность арестантов за нарушения в этой области. Так за уничтожение тетради или за вырывание из нее листов арестант лишался права заниматься письменными занятиями на срок до трех месяцев. Примечательно также, что по истечении срока заключения тюремное начальство отдавало арестантам заполненные ими тетради, если в них не содержалось ничего предосудительного. Данная мера, безусловно, носила прогрессивный характер: изданные ранее инструкции предписывали все написанное арестантом в заключении оставлять в тюремном архиве.

Прогрессивный характер носила и статья 172, устанавливающая правила для курения тех арестантов, которым данное право было даровано местными административными властями. В частности, речь шла о том, что курить разрешалось между утренней и вечерней поверкой в одиночных камерах, на наружных работах, а также в других установленных для этого местах, но, во всяком случае, не в присутствии высшего начальства и чинов тюремной администрации. Устанавливались также нормы на выписку арестантами табачной продукции.

Очень важным аспектом, рассматриваемым в «Инструкции», являлась регламентация переписки арестантов разных категорий, в том числе и каторжного разряда (ст. 289-291). Здесь устанавливались нормы на количество писем, которые арестантам разрешалось отправлять в течение месяца, а также нормы на количество приходивших на имя арестантов писем и посылок. Действие «Инструкции» распространялось на все категории мест заключе-

<sup>24</sup> Пертли Л.Ф. Общая тюремная инструкция 1915 года как историко-правовая основа пенитенциарного законодательства // Вестник Владимирского юридического института. 2012. № 2 (23). С. 199-200.

<sup>25</sup> Правила о порядке содержания политических арестантов в губернских и уездных тюремных замках и пересыльных тюрьмах. Утв. 28 февраля 1886 г. // Сборник циркуляров... Ч.2. Прил. ст. 20.

ния «поскольку местные обстоятельства то дозволяют»<sup>26</sup>. Решение о соответствии положений «Инструкции» местным условиям было возложено на губернские власти. Это, по справедливому замечанию Л.Ф. Пертли, делало правила, излагаемые в «Инструкции», необязательными для исполнения на местах и, тем самым, подготавливало почву для различных злоупотреблений.

Таким образом, можно отметить, что содержание под стражей политических арестантов в российских тюрьмах позднеимперского периода регулировалось, главным образом, подзаконными актами – инструкциями и циркулярами МВД, ГТУ и министерства юстиции. Характерной особенностью документов этого рода являлась их фрагментарность и несогласованность между собой. Указанный недостаток не был преодолен в связи с изданием в 1886 и 1904 гг. специально посвященных политическим арестантам «Правил», а также «Общей тюремной инструкции» 1915 г., которая, несмотря на ряд прогрессивных положений, не носила всеобщего характера и была издана менее чем за полтора года до падения самодержавия в России. В итоге многие аспекты тюремной жизни (в частности, целый комплекс вопросов, касающихся условий содержания политических каторжников и срочных арестантов) так и оставались нерегламентированными на государственном уровне, что вело к неприкрытому произволу тюремщиков и местных административных властей. Стремление же правительства уравнивать на практике положение политических и уголовных арестантов, особо ярко проявившееся в актах начала XX в., усилило сословный фактор в вопросах содержания под стражей политических арестантов.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гернет М.Н. История царской тюрьмы. В 5 т. Т.3. М.: Госюриздат, 1952. 400 с.
2. Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 98. Оп. 1. Д. 79.
3. Мошкина З.В. Подзаконные акты в практике исполнения наказания на политической каторге во второй половине XIX в. // История государства и права. 2010. № 11. С. 18-21.
4. Национальный архив Республики Татарстан (НА РТ). Ф. 770. Оп. 1. Д. 160.
5. Общая тюремная инструкция 1915 г. Утв. 28 декабря 1915 г. Пг.: Типография Петроградской тюрьмы, 1916. 110 с.
6. Осипов М.В. Циркуляры Главного тюремного управления МВД как источник по истории пенитенциарной системы России в период пореформенной модернизации (1879 – 1885) // Известия Самарского научного центра РАН. 2009. Т. 11. № 2-1. С. 239-242.
7. Пертли Л.Ф. Общая тюремная инструкция 1915 года как историко-правовая основа пенитенциарного законодательства // Вестник Владимирского юридического института. 2012. № 2 (23). С. 199-206.
8. Правила о порядке содержания в тюрьмах гражданского ведомства политических арестантов // Сборник циркуляров... Ч.2.
9. Правила о порядке содержания политических арестантов в губернских и уездных тюремных замках и пересыльных тюрьмах. Утв. 28 февраля 1886 г. // Сборник циркуляров, изданных по Главному тюремному управлению в 1879 – 1910 гг. Ч. 2. 1896-1910. Прил. СПб., 1911.
10. Свод учреждений и уставов о содержащихся под стражей. Изд. 1890 года // Свод законов Российской империи: в 16 т. Т. XIV. СПб.: Русское книжное товарищество «Деятель», 1912.
11. Устав о ссыльных. Изд. 1909 года // Свод законов Российской империи: в 16 т. Т. XIV. СПб.: Русское книжное товарищество «Деятель», 1912.
12. Центральный государственный архив Москвы (ЦГАМ). Ф. 623. Оп. 3. Д. 3.
13. Циркуляр ГТУ от 13 июля 1880 г. № 240. Прил. // Сборник циркуляров... Ч.1.
14. Циркуляр ГТУ от 19 марта 1908 г. № 25 // Сборник циркуляров... Ч.2.
15. Циркуляр ГТУ от 20 июля 1907 г. за № 17 // Сборник циркуляров... Ч.2.
16. Циркуляр ГТУ от 24 ноября 1882 г. № 32 // Сборник циркуляров, изданных по Главному тюремному управлению в 1879 – 1910 гг. Ч. 1. 1879-1895. СПб., 1911.

#### **Шебалков Сергей Викторович**

Казанский (Приволжский) Федеральный университет, г. Казань  
Аспирант кафедры Истории России и стран ближнего зарубежья  
420008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18  
Тел.: 8(8552)562814  
E-mail: [sergei.shebalkov@gmail.com](mailto:sergei.shebalkov@gmail.com)

---

<sup>26</sup> Общая тюремная инструкция. Утв. 28 декабря 1915 г. Пг.: Типография Петроградской тюрьмы, 1916. ст.2.

S.V. SHEBALKOV

## INSTRUCTIONS ABOUT POLITICAL PRISONERS IN THE RUSSIAN PENITENTIARY LEGISLATION OF 1879-1917

*The article considers the legislative regulation of questions about political prisoners' maintenance in the Russian prisons of civil department during post-reform modernization of the Russian penal system (1879-1917). The evolution of the bylaws which regulating the political prisoners' maintenance is considered here. Tendencies and contradictions of government policy concerning the political prisoners are also noted.*

**Keywords:** *political prisoners; prison legislation; political convicts; administrative exiled prisoners; circulars; instructions.*

### BIBLIOGRAPHY

1. Gernet M.N. Istoriya tsarskoy tyur'my. V 5 t. T.3. M.: Gosyurizdat, 1952. 400 s.
2. Gosudarstvennyy arkhiv Rossiyskoy Federatsii (GA RF). F. 98. Op. 1. D. 79.
3. Moshkina Z.V. Podzakonnnye akty v praktike ispolneniya nakazaniya na politicheskoy katorge vo vtoroy polovine XIX v. // Istoriya gosudarstva i prava. 2010. № 11. S. 18-21.
4. Natsional'nyy arkhiv Respubliki Tatarstan (NA RT). F. 770. Op. 1. D. 160.
5. Obshchaya tyuremnaya instruktsiya 1915 g. Utv. 28 dekabrya 1915 g. Pg.: Tipografiya Petrogradskoy tyur'-my, 1916. 110 s.
6. Osipov M.V. Tsirkulyary Glavnogo tyuremnogo upravleniya MVD kak istochnik po istorii peniten-tsiarnoy sistemy Rossii v period poreformennoy modernizatsii (1879 – 1885) // Izvestiya Samarskogo nauchno-go tsentra RAN. 2009. T. 11. № 2-1. S. 239-242.
7. Pertli L.F. Obshchaya tyuremnaya instruktsiya 1915 goda kak istoriko-pravovaya osnova penitentsiarno-go zakonodatel'stva // Vestnik Vladimirskogo yuridicheskogo instituta. 2012. № 2 (23). S. 199-206.
8. Pravila o poryadke sodержaniya v tyur'makh grazhdanskogo vedomstva politicheskikh arestantov // Sbornik tsirkulyarov... Ch.2.
9. Pravila o poryadke sodержaniya politicheskikh arestantov v gubernskikh i uezdnykh tyuremnykh zamkakh i peresyl'nykh tyur'makh. Utv. 28 fevralya 1886 g. // Sbornik tsirkulyarov, izdannykh po Glavnomu tyuremnomu upravleniyu v 1879 – 1910 gg. Ch. 2. 1896-1910. Pril. SPb., 1911.
10. Svod uchrezhdeniy i ustavov o sodержashchikhnya pod strazhey. Izd. 1890 goda // Svod zakonov Rossiyskoy imperii: v 16 t. T. XIV. SPb.: Russkoe knizhnoe tovarishchestvo «Deyatel'», 1912.
11. Ustav o ssyl'nykh. Izd. 1909 goda // Svod zakonov Rossiyskoy imperii: v 16 t. T. XIV. SPb.: Russkoe knizhnoe tovarishchestvo «Deyatel'», 1912.
12. Tsentral'nyy gosudarstvennyy arkhiv Moskvy (TsGAM). F. 623. Op. 3. D. 3.
13. Tsirkulyar GTU ot 13 iyulya 1880 g. № 240. Pril. // Sbornik tsirkulyarov... Ch.1.
14. Tsirkulyar GTU ot 19 marta 1908 g. № 25 // Sbornik tsirkulyarov... Ch.2.
15. Tsirkulyar GTU ot 20 iyulya 1907 g. za № 17 // Sbornik tsirkulyarov... Ch.2.
16. Tsirkulyar GTU ot 24 noyabrya 1882 g. № 32 // Sbornik tsirkulyarov, izdannykh po Glavnomu tyuremnomu upravleniyu v 1879 – 1910 gg. Ch. 1. 1879-1895. SPb., 1911.

#### Shebalkov Sergey Viktorovich

Kazan Federal University

Graduate student of chair of history

of Russia and neighboring countries

420008, Kazan, Kremlin street, 18

Tel.: 8(8552)562814

E-mail: sergei.shebalkov@gmail.com

Е.Н. СЫСОЕВА

## ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СВЕТСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XIX ВЕКЕ

*В статье рассматривается эволюция законодательства в сфере образования в Российской Империи в XIX веке. Выделяются основные этапы развития системы народного просвещения, и приводится анализ правовой базы образовательных реформ.*

**Ключевые слова:** система народного просвещения, законодательство об образовании, образовательные учреждения.

Оформление системы народного просвещения в Российской Империи произошло в начале XIX столетия. Именно в этот период закладываются правовые основы начального, среднего и высшего образования в дореволюционной России. Манифест императора Александра I от 8 сентября 1802 года преобразовал систему высшей администрации в России. Впервые управление системой народного образования было сосредоточено в самостоятельном ведомстве – в Министерстве народного просвещения.

Появление отдельного самостоятельного ведомства, которое заведовало вопросами образования в Российской Империи, было своевременным шагом, который отвечал веяниям нового столетия и потребностям общества в целом. С появлением Министерства народного просвещения произошло окончательное отделение светского образования от религиозного. Министр народного просвещения, в соответствии с Манифестом об учреждении министерств, имел в своем непосредственном ведении Главное училищное правление, Академию наук, Российскую академию, университеты, а также все гимназии и училища.

Период с 1803 по 1804 год был временем наиболее интенсивной работы министерства при графе П.В. Завадовском. За это время были организованы центральные учреждения и учебные округа, созданы уставы высших, средних и низших учебных заведений, издан цензурный устав и определены отношения между министерством и Академией наук. Народное образование являлось теперь важным направлением внутренней политики государства, которое вверялось Министерству народного просвещения и подведомственному ему Главному правлению училищ.

24 января 1803 года появились указы «Об устройстве училищ» и «Об учреждении учебных округов». Данные законы заложили основы системы народного просвещения, которая просуществовала все последующее столетие. В начале XIX века в стране оформилась 4-ступенчатая система народного образования, которая включала в себя приходские и уездные училища, губернские гимназии и университеты<sup>1</sup>.

Важным нововведением стало деление территории страны на учебные округа во главе с попечителем. Всего их было образовано шесть, причем каждый округ возглавлялся университетом. В результате в стране возникли такие учебные округа – Московский, Виленский, Дерптский, Санкт-Петербургский, Харьковский, Казанский. Университеты обладали большой автономией, а принятые университетские уставы можно охарактеризовать как либеральные. Это новшество устранило существовавший до этого существенный недостаток – отсутствие правильно устроенной системы местных органов управления учебными заведениями<sup>2</sup>.

На попечителя учебного округа возлагалась обязанность следить за процветанием и благосостоянием всего округа, университета и всех учебных заведений, составлять годовые

<sup>1</sup> Высочайше утвержденное Положение об устройстве училищ от 24 января 1803 года // 1-ПСЗРИ. Том 28. Отд. 1. № 20.597. С. 438.

<sup>2</sup> Рождественский С.В. Исторический обзор деятельности Министерства народного просвещения. 1802-1902. Спб: 1902. С. 53.

отчеты о состоянии образовательных учреждений и делать осмотры таковых как минимум раз в два года. Таким образом, законы, принятые в начале XIX века, наделили попечителей властью и средствами, достаточными для широкого и энергичного руководства делами учебных округов.

Деятельность Главного правления училищ сводилась к разработке уставов и учебных планов университетов, средних и низших учебных заведений, назначению и перемещению педагогического персонала, обеспечению учебных заведений книгами и учебными пособиями, управлению хозяйственной частью учебных заведений. Такое разнообразие выполняемых Главным правлением училищ функций привело к тому, что в его структуре выделилась Канцелярия правления, которая была разделена на две экспедиции – ученую и экономическую. В начале 1803 года был организован Департамент народного просвещения. По утвержденному штату состав его определялся в 12 чиновников.

В каждом учебном округе, на которые была разделена территория страны, все четыре вида учебных заведений располагались в иерархической последовательности в отношении учебного плана и управления. Учебные планы составлялись так, что каждое нижестоящее учебное заведение являлось подготовительной ступенью к вышестоящему, до университетов включительно. Университет с попечителем являлся учебно-административным сосредоточением всего округа, в его непосредственном ведении находились губернские гимназии. Гимназии направляли работу уездных и подобных им училищ, а смотрители уездных училищ, в свою очередь, наблюдали за порядком в приходских<sup>3</sup>.

Содержание учебных заведений осуществлялось за счет средств казны, Приказов общественного призрения и городских обществ. Важным условием осуществления нового учебного плана являлись денежные средства, выделение которых было необходимо для реформирования старых и открытия новых учебных заведений. С этой целью Главное правление училищ разрабатывало сметы на содержание университетов, гимназий и училищ. Постепенно вся тяжесть расходов на содержание университетов и гимназий падала на казну, а вот училища в большей степени финансировались за счет средств местных городских и сельских обществ.

Новым этапом развития системы народного просвещения стало правление Николая I. В этот период политическая сторона в вопросе народного образования в очередной раз выдвинулась на первый план, и учебная система должна была подчиняться, прежде всего, целям политического воспитания общества. Сама система народного просвещения подверглась существенным изменениям, однако многие основы этой системы, утвержденные в начале XIX века, продолжали существовать.

Изменения коснулись всех ступеней образования. Так, в 1826 году появился указ об устройстве при гимназиях пансионов для детей дворян и чиновников, в 1827 году был опубликован рескрипт, последовавший на имя Министра народного просвещения Шишкова о допущении в университеты и гимназии только лиц свободных состояний, а несвободных - в уездные и приходские училища.

8 декабря 1828 года появился устав учебных заведений подведомственных Санкт-Петербургскому, Московскому, Харьковскому, Казанскому университетам. Устав сохранял существовавшие до этого ступени образования, а порядок управления учебными заведениями в общих чертах оставался в том же виде, в каком был установлен Предварительными правилами народного просвещения и уставом 1804 года. Однако в новом уставе более подробно и обстоятельно регламентировались права и обязанности учебного начальства. В частности, в нем фиксировалось положение о том, что директор гимназии и всех училищ губернии есть

<sup>3</sup> Рождественский С.В. Исторический обзор деятельности Министерства народного просвещения. 1802-1902. Спб: 1902. С. 55.

«хозяин гимназии и начальник всех казенных училищ, в губернии находящихся, его надзору подчинены пансионы и другие частные учебные заведения губернии»<sup>4</sup>.

С целью привлечь местные дворянские общества к делу народного просвещения вновь была учреждена должность почетного попечителя гимназий и училищ. Задача почетного попечителя была в том, чтобы изыскивать денежные средства для финансирования образовательных учреждений. Важно отметить, что в образовательный процесс гимназий и училищ последний не вмешивался.

Административная зависимость низших учебных заведений от высших в соответствии в новом уставом сохранялась, но старый устав ставил перед учебными заведениями две цели - дать законченное образование и служить переходной ступенью для поступления в образовательные учреждения высшего разряда. Новый же устав стремился сделать из каждой ступени народного просвещения самостоятельное целое, дающее законченное образование.

25 июня 1835 года появились новые Положения об учебных округах. Сущность реформы заключалась в передаче всех обязанностей и прав университетов по управлению всеми нижестоящими учебными заведениями в руки попечителей. Однако порядок иерархической зависимости низших образовательных учреждений от высших оставался без изменения. Непосредственно попечителю подчинялись директора и почетные попечители гимназий и лицеев, инспекторы частных училищ и пансионов. Уездные и приходские училища оставались в ведении губернских директоров. Положение 1835 года по общему правилу ставило попечителей в зависимость только от власти министра народного просвещения.

Первые годы правления Александра II стали периодом подготовки будущих «великих реформ», в том числе в области образования. По новому Положению о начальных народных училищах 1864 года они были изъяты из ведения директоров и штатных смотрителей уездных училищ и подчинены уездным и губернским училищным советам. Прогимназии, преобразованные из уездных училищ, получили свое местное управление в лице инспекторов.

Положение 1864 года о начальных народных училищах включает в себя два раздела. В первом изложены цели обучения в различных видах начальных народных училищ. К этой ступени образования относились все элементарные школы - городские и сельские, содержащиеся как за счет средств казны, так и обществ, частных лиц. Эти училища были рассчитаны для обучения детей всех состояний, без различия вероисповедания. Целью этой ступени народного просвещения было распространение религиозного и нравственного воспитания, а также элементарных знаний среди детей. Предметами учебного курса, одобренного Министерством народного просвещения, служили – Закон Божий, чтение книг гражданской и церковной печати, письмо, начало арифметики, церковное пение, где это было возможно реализовать<sup>5</sup>. Преподавание Закона Божьего и наблюдение за религиозно-нравственным воспитанием возлагалось на местного священника и особого законоучителя. Плата за обучение устанавливалась по усмотрению ведомств, обществ или частных лиц, содержащих учебное заведение.

Во втором разделе Положения были изложены постановления о составе и обязанностях училищных советов. Уездные училищные советы состояли из членов от Министерства народного просвещения, Министерства внутренних дел, духовного ведомства, представителей от земского собрания и ведомств, которые содержали народные училища. Губернские советы состояли из епархиального архиерея, губернатора, директора училищ, членов от губернского земского собрания.

Итак, Закон 14 июля 1864 года создал прочный фундамент для развития всего начального образования в Российской Империи, который был поддержан совокупностью других

---

<sup>4</sup> Высочайше утвержденный Устав гимназий и училищ уездных и приходских, состоящих в ведомстве университетов: С. Петербургского, Московского, Казанского и Харьковского от 8 декабря 1828 года // 2-ПСЗРИ. Том 3. Отд. 1. № 2502. С. 1099.

<sup>5</sup> Высочайше утвержденное Положение о начальных народных училищах от 14 июля 1864 года // 2-ПСЗРИ. Том 39. Отд. 1. № 41068. С. 614.

либеральных реформ. Дальнейшее развитие начального образования зависело от двух главных условий: наличия материальных средств и подготовленных кадров.

Реформы Александра II в области народного просвещения затронули все его ступени, в том числе и среднее образование. 19 ноября 1864 года появился новый устав гимназий и прогимназий. Главным нововведением стало деление гимназий на реальные и классические, в зависимости от направленности образования<sup>6</sup>. Здесь же закреплялся принцип всесословного среднего образования, с возможностью дальнейшего поступления в университеты. Новый устав гимназий и прогимназий в скором времени подвергся изменениям - реальные гимназии были переименованы в училища, а учащиеся были лишены возможности поступления в университеты.

В 1871 году в устав были внесены очередные изменения. Учебный курс в гимназиях состоял из тех же предметов, что и по уставу 1864 года, но распределялись они по новому плану, с целью максимального сосредоточения внимания учащихся на главных предметах – древних языках и математике. Количество часов по русскому и новым (французский и немецкий) языкам осталось без изменений, однако уменьшилось количество уроков по Закону Божьему, истории, естествоведению, чистописанию, рисованию. В соответствии с новым уставом гимназический курс был увеличен. Взамен 7 лет обучения, вводился дополнительно подготовительный класс, а 7 класс был разбит на два года<sup>7</sup>. Открытие подготовительного класса объяснялось необходимостью повысить образовательный уровень учащихся, поступающих в гимназии. Увеличение гимназического курса восьмым годом обучения должно было сделать его более фундаментальным и основательным, а университеты должны были получать хорошо подготовленных студентов. В сравнении с предшествующим, устав 1871 года придавал особое значение воспитательному воздействию гимназий на учащихся.

Начальное образование было представлено приходскими и уездными училищами, курс обучения в которых был довольно коротким и сугубо теоретическим. Гимназический курс, напротив, был продолжительным, сложным и доступным только для небольшой части населения. В этой ситуации возникла объективная необходимость создать учебные заведения, преимущественно для городских слоев населения, где, помимо теоретических знаний, обучали бы и практическим навыкам. В итоге, по инициативе министра народного просвещения графа Д.А. Толстого 31 мая 1872 года было принято Положение о городских училищах.

В силу вышесказанного, можно сделать следующие выводы: правовые основы системы народного образования в Российской Империи оформились в начале XIX века и связаны они были с появлением Министерства народного просвещения, делением территории страны на учебные округа, иерархической и взаимосвязанной структурой учебных заведений, возникновением новых должностей и органов управления. В годы правления Николая I система образования была подчинена политическим интересам государства и нацелена на воспитание послушных людей. При Александре II произошла либерализация системы образования - утвердился ее всесословный принцип. В целом же, на протяжении всего XIX столетия происходили изменения в системе народного просвещения, но ее основы оставались неизменными.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Манифест об учреждении министерств от 8 сентября 1802 года // ПСЗРИ. Том 27. Отд. 1. № 20.406. С. 243-249.
2. Высочайше утвержденное Положение об устройстве училищ от 24 января 1803 года // 1-ПСЗРИ. Том 28. Отд. 1. № 20.597. С. 437-442.

<sup>6</sup> Высочайше утвержденный устав гимназий и прогимназий ведомства Министерства народного просвещения от 19 ноября 1864 года // 2-ПСЗРИ. Том 39. Отд. 1. № 41472. С. 168.

<sup>7</sup> Высочайше утвержденные изменения и дополнения в устав гимназий и прогимназий Высочайше утвержденный от 19 ноября 1864 года от 19 июня 1971 года // 2-ПСЗРИ. Том 46. Отд. 1. № 49744. С. 905.

3. Высочайше утвержденный Устав гимназий и училищ уездных и приходских, состоящих в ведомстве университетов: С. Петербургского, Московского, Казанского и Харьковского от 8 декабря 1828 года // 2-ПСЗРИ. Том 3. Отд. 1. № 2502. С. 1097-1127.

4. Высочайше утвержденное Положение о начальных народных училищах от 14 июля 1864 года // 2-ПСЗРИ. Том 39. Отд. 1. № 41068. С. 613-618.

5. Высочайше утвержденный устав гимназий и прогимназий ведомства Министерства народного просвещения от 19 ноября 1864 года // 2-ПСЗРИ. Том 39. Отд. 1. № 41472. С. 167-179.

6. Высочайше утвержденные изменения и дополнения в устав гимназий и прогимназий Высочайше утвержденный от 19 ноября 1864 года от 19 июня 1971 года // 2-ПСЗРИ. Том 46. Отд. 1. № 49744. С. 903-911.

7. Высочайше утвержденное Положение о городских училищах от 31 мая 1872 года // 2-ПСЗРИ. Том 47. Отд. 1. № 50909. С. 727-736.

8. Рождественский С.В. Исторический обзор деятельности Министерства народного просвещения. 1802-1902. Спб: 1902. 785 с.

9. Налимов С.А. Акты систематизации узаконений Российской империи в сфере образования (XIX-начало XX вв.) // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2011. № 4(29). С. 175-179.

10. Михайлов М.В. Историко-правовые условия зарождения и формирования правовой образовательной политики в дореволюционной России // Теория и практика общественного развития. 2011. №8. С. 206-208.

**Сысоева Екатерина Николаевна**

ФГБОУ ВПО «Орловский государственный университет»

Аспирант

302026, г. Орел, ул. Комсомольская, д. 95.

Тел.: (4862) 43-27-40

E-mail: katya.e2011@yandex.ru

---

E.N. SYSOEVA

**LEGAL ASPECTS OF SECULAR EDUCATION IN THE RUSSIAN EMPIRE IN THE XIX CENTURY**

*The article discusses the evolution of legislation on education in the Russian Empire in the XIX century. The author highlights the main stages of development of system of public education and provides an analysis of the legal framework of educational reforms.*

**Key words:** *system of national education, the educational law, educational institutions.*

**BIBLIOGRAPHY**

1. Manifest ob uchrezhdenii ministerstv ot 8 sentyabrya 1802 goda // PSZRI. Tom 27. Otd. 1. № 20.406. S. 243-249.

2. Vysochayshe utverzhdennoe Polozhenie ob ustroystve uchilishch ot 24 yanvarya 1803 goda // 1-PSZRI. Tom 28. Otd. 1. № 20.597. S. 437-442.

3. Vysochayshe utverzhdennyy Ustav gimnaziy i uchilishch uездnykh i prikhodskikh, sostoyashchikh v vedomstve universitetov: S. Peterburgskogo, Moskovskogo, Kazanskogo i Khar'kovskogo ot 8 dekabrya 1828 goda // 2-PSZRI. Tom 3. Otd. 1. № 2502. S. 1097-1127.

4. Vysochayshe utverzhdennoe Polozhenie o nachal'nykh narodnykh uchilishchakh ot 14 iyulya 1864 goda // 2-PSZRI. Tom 39. Otd. 1. № 41068. S. 613-618.

5. Vysochayshe utverzhdennyy ustav gimnaziy i progimnaziy vedomstva Ministerstva narodnogo prosveshcheniya ot 19 noyabrya 1864 goda // 2-PSZRI. Tom 39. Otd. 1. № 41472. S. 167-179.

6. Vysochayshe utverzhdennye izmeneniya i dopolneniya v ustav gimnaziy i progimnaziy Vysochayshe utverzhdennyy ot 19 noyabrya 1864 goda ot 19 iyunya 1971 goda // 2-PSZRI. Tom 46. Otd. 1. № 49744. S. 903-911.

7. Vysochayshe utverzhdennoe Polozhenie o gorodskikh uchilishchakh ot 31 maya 1872 goda // 2-PSZRI. Tom 47. Otd. 1. № 50909. S. 727-736.

8. Rozhdestvenskiy S.V. Istoricheskiy obzor deyatel'nosti Ministerstva narodnogo prosveshcheniya. 1802-1902. Spb: 1902. 785 s.

9. Nalimov S.A. Akty sistematzatsii uzakoneniy Rossiyskoy imperii v sfere obrazovaniya (XIX- na-chalo XX vv.) // Vestnik Omskogo universiteta. Seriya «Pravo». 2011. № 4(29). S. 175-179.

10. Mikhaylov M.V. Istoriko-pravovye usloviya zarozhdeniya i formirovaniya pravovoy obrazovatel'noy politiki v dorevolutsionnoy Rossii // Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya. 2011. № 8. S. 206-208.

**Sysoeva Ekaterina Nikolaevna**

Orel State University

Graduate student

302026, Orel, Komsomolskaya, 95.  
Tel.: (4862) 43-27-40  
E-mail: katya.e2011@yandex.ru

## **КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО**

УДК 342.722

А.Н. БУМАГИН

### **ПРИНЦИП ОТКРЫТОГО СУДЕБНОГО РАЗБИРАТЕЛЬСТВА В СИСТЕМЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ И ГАРАНТИЙ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА СУДЕБНУЮ ЗАЩИТУ**

*Статья посвящена исследованию института открытого судебного разбирательства в его взаимосвязи с рядом конституционных принципов судебной власти, гарантиями реализации права граждан на судебную защиту. Автор обосновывает точку зрения, что закрытое, недоступное, информационно замкнутое, конфиденциальное правосудие не может считаться таковым в конституционно-правовом смысле. Публичность – это органическое свойство правосудия, имманентно присущее ему вследствие его конституционной природы. Поэтому право на судебную защиту прав, лишенное действенных и эффективных конституционных гарантий публичности в судебной деятельности, утрачивает свое подлинное конституционное содержание.*

**Ключевые слова:** правосудие, публичность, открытое судебное разбирательство, независимость судей, судебная защита.

Принцип открытого судебного разбирательства не является единственным принципом правосудия, закрепленным в Конституции РФ. Более того, этот принцип нельзя считать основополагающим в системе конституционного регулирования основ организации судебной власти. Имеются более важные, фундаментальные принципы, в числе которых (исходя из содержания действующей Конституции РФ) можно было бы выделить: демократизм, связанность правом (ст. 1), гуманизм (ст. 2), народность (ст. 3), ограниченность компетенции (ст. 10), верховенство Конституции РФ и законов (ст. 15), обеспеченность правосудием прав человека (ст. 18), равенство и равноправие (ст. 19), полноту судебной защиты (ст. 46), исключительность функции правосудия в судебной системе (ч. 1 ст. 118), установление судебной системы только Конституцией РФ и федеральными конституционными законами (ч. 3 ст. 118), независимость (ст. 120), несменяемость (ст. 121), неприкосновенность (ст. 122), состязательность и равноправие сторон (ч. 3 ст. 123), федеральное финансирование (ст. 124) и др. Вне сомнения, каждый из перечисленных принципов органически взаимосвязан с принципом открытого (публичного) правосудия, однако подобные взаимосвязи в одних случаях проявляются весьма ярко и отчетливо, в других – выражаются в меньшей степени.

Так, демократизм и народность судебной власти, следующие из нормативного содержания ст. 1 и 3 Конституции РФ, включают в себя требование публичности правосудия, его социальную подконтрольность и доверие граждан к судебной системе. Требование связанности судов правом (ст. 1 Конституции РФ), верховенства Конституции РФ и законов (ст. 15 Конституции РФ) означает обязанность судов строго следовать предписаниям закона, в каких именно случаях заседания должны быть открытыми, в каких – закрытыми, какая именно информация о деятельности судов подлежит распространению, какая – имеет конфиденциальный характер. Конституционный принцип гуманизма (ст. 2 Конституции РФ) требует тщательного учета прав и законных интересов тяжущихся сторон, ввиду которых судья пользуется своими дискреционными полномочиями по назначению открытого или закрытого слушания дела, преданию огласке той или иной судебной информации.

Нормативные положения ст. 10 Конституции РФ устанавливают один из фундаментальных конституционных принципов – разделение властей, из которого, в отношении судебной системы и правосудия, следует ограниченность судебной компетенции. В связи с

этим суды не вправе вмешиваться в прерогативы законодательной и исполнительной ветвей власти, а также полномочия других органов, которые не относятся к классической триаде разделения властей (органы прокуратуры, следствия, высшего финансового контроля, уполномоченные по правам человека и т.д.). Судам не свойственная функция публичности в отношении законодательной, исполнительной и иной внесудебной государственной деятельности. Об этом косвенно свидетельствуют положения ст. 18 Конституции РФ о том, что права человека являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание законов (положение касается всех без исключения органов власти), но в то же время – они определяют применение законов и обеспечиваются правосудием (юрисдикционная функция, которая реализуется в основном судами).

Подобные примеры можно продолжить, однако изложенного достаточно, чтобы сформулировать вывод о наличии ряда общих конституционных принципов государственной деятельности, которые затрагивают судебную власть наряду с другими государственными структурами и предписывают, в сущности, единые стандарты для всех государственных органов. Судебная власть в силу специфики своей компетенции реализует данные конституционные принципы не всегда так же, как другие конституционные органы, однако это не ставит под сомнение общность указанных принципов, их направленность на все виды государственной деятельности.

Вместе с тем, в Конституции РФ указывается на ряд специальных принципов организации правосудия, которые представляют собой целостную систему и характеризуют преимущественно феномен организации судебной власти. В их числе следовало бы выделить исключительность функции правосудия в судебной системе (ч. 1 ст. 118), установление судебной системы только Конституцией РФ и федеральными конституционными законами (ч. 3 ст. 118), независимость (ст. 120), несменяемость (ст. 121), неприкосновенность (ст. 122), открытое судебное разбирательство (ч. 1 ст. 123), состязательность и равноправие сторон (ч. 3 ст. 123), федеральное финансирование (ст. 124). Они особенно тесно взаимосвязаны друг с другом, взаимно дополняют и корректируют соответствующие действия субъектов конституционных правоотношений. Так, независимость судей сложно представить, если не обеспечена их несменяемость и неприкосновенность. Возложение функции правосудия на внесудебные органы, определение судебной системы подзаконными нормативными правовыми актами также нарушило бы принцип независимости судей.

Нельзя сказать, что принцип открытого судебного разбирательства (ч. 1 ст. 123 Конституции РФ) в том виде, в каком он сформулирован в основном законе страны, столь тесно взаимосвязан с другими принципами судебной власти гл. 7 Конституции РФ, как этого следовало бы ожидать. В ч. 1 ст. 123 речь идет именно об открытости (не о публичности и не о гласности) судебного разбирательства (не судебной деятельности вообще). Конечно, термин «открытость» можно истолковать расширительно, обязанность публичности правосудия – вывести из нормативного содержания других статей Конституции РФ (не ч. 1 ст. 123, а ст. 1-3, 10, 18 и 46). При таком системном толковании норм основного закона более обоснованным выглядел бы принцип *публичности правосудия*, который органически связан с независимостью, несменяемостью и неприкосновенностью судей, а также другими принципами судебной власти, которые нашли выражение в гл. 7 Конституции РФ.

Следует особо подчеркнуть, что отмеченные выше неопределенности в толковании конституционного текста нашли интерпретацию в правовых позициях Конституционного Суда РФ. Данный Суд установил, что: правосудие (не только судебное разбирательство) преследует публично-правовые цели<sup>1</sup>; судебное разбирательство должно быть не только спра-

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2009 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности статьи 7.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», части первой статьи 1, части третьей статьи 8 и статьи 297 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.В. Милехина» // СЗ РФ. 2009. № 31. Ст. 3998.

ведливым, но и публичным<sup>2</sup>; эффективность правосудия в целях защиты и восстановления нарушенных прав представляет собой одну из форм реализации публично-правового интереса государства и общества<sup>3</sup>; интересы правосудия сами по себе есть публичные интересы<sup>4</sup>. Однако ни в одном из изученных нами постановлений и определений Конституционный Суд РФ четко не сформулировал конституционный принцип публичности правосудия. Речь шла преимущественно о справедливости, публичности разбирательства, эффективном восстановлении в нарушенных правах, недопустимости формального подхода к отправлению судебных обязанностей.

В связи с изложенным правомерно поставить следующие проблемные вопросы: можно ли считать правосудие независимым, если оно отправляется келейно, закрыто, конфиденциально, без гарантий информационной открытости для общества? Можно ли обеспечить состязательность и равноправие сторон в закрытом для общества судебном разбирательстве? Является ли публичность правосудия обязательным условием несменяемости и неприкосновенности судей? Размышляя над указанными проблемами и сравнивая точки зрения различных ученых, можно в целом сформулировать вывод о том, что публичность правосудия не является обязательным, неперемным условием несменяемости и неприкосновенности судей, состязательности и равноправия сторон.

Если суд доводит до сведения одной из сторон в юридическом споре информацию, которая имеет юридическое значение для противоположной стороны процесса, суд в данном случае не реализует функцию публичности. Это обусловлено процессуальными нормами в гражданском, арбитражном, уголовном, конституционном процессах и связано с исполнением непосредственной функции правосудия. Вполне вероятно, что даже напротив, чрезмерная публичность в деятельности правосудия способна причинить определенный вред правам и законным интересам тяжущихся сторон (если СМИ, представители общественности, не имея доступа к доказательной базе, будут активно поддерживать одну из сторон в ущерб другой).

Имеются доводы и в обоснование позиции о том, что публичность правосудия в значительной степени гарантирует независимость судей. Смысл категории «независимость» в конституционном контексте означает такую фактическую систему правоотношений, при которой не только отдельные лица (должностные лица судов, представители законодательной и исполнительной ветвей власти, вышестоящие судебные инстанции, органы следствия и прокуратуры), но и общество в целом убеждено в том, что каждый судья руководствуется строго законом, объективно исследует представленные доказательства, стремится к истине, исключает какое-либо предубеждение или пристрастие в отношении тяжущихся сторон. Достижение названной цели невозможно в условиях конфиденциального и закрытого правосудия. Судье не просто нужно быть честным, независимым, неподкупным, квалифицированным и беспристрастным. В условиях конституционного государства важно, чтобы судебная система открыто демонстрировала обществу эти качества, доказывала социуму их наличие, убеждала граждан в их существовании.

---

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 6 апреля 2006 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации», федеральных законов «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации», «О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Президента Чеченской Республики, жалобой гражданки К.Г. Тубуровой и запросом Северо-Кавказского окружного военного суда» // СЗ РФ. 2006. № 16. Ст. 1775.

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июля 2001 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 7 пункта 1 статьи 7, пункта 1 статьи 77 и пункта 1 статьи 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве» в связи с запросами Арбитражного суда Воронежской области, Арбитражного суда Саратовской области и жалобой открытого акционерного общества «Разрез «Изыхский» // СЗ РФ. 2001. № 32. Ст. 3412.

<sup>4</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 7 марта 1996 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 16 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан Р.И. Мухаметшина и А.В. Барбаша» // СЗ РФ. 1996. № 14. Ст. 1549.

Несколько сложнее выглядит соотношение таких конституционных принципов организации правосудия, как «независимость», «неприкосновенность», «несменяемость» и «публичность». Выше было показано, что публичность является одним из условий независимости правосудия. Аналогичным образом, неприкосновенность и несменяемость судей служат важными гарантиями независимости правосудия (кроме того – справедливости, эффективно-восстановления в нарушенных правах, исключения формального подхода к отправлению судебных обязанностей). Однако «неприкосновенность», «несменяемость» и «публичность» не проявляют во взаимодействии друг с другом каких-либо четких взаимосвязей. В основном, это – самостоятельные принципы, имеющие автономное значение. Исключение составляет лишь правовой механизм доведения до сведения общественности фактов нарушений или ограничений неприкосновенности и несменяемости судей. В случае их нарушений (неправомерное привлечение судей к юридической ответственности, необоснованное прекращение судебных полномочий помимо воли судьи и т.п.) – наносится определенный ущерб авторитету судебной власти. При их правомерных ограничениях, напротив, придание огласки и публичность способствуют, в известной мере, росту доверия граждан к судебной системе и правосудию.

В постсоветской России теоретико-методологические подходы к пониманию юридической сущности конституционных принципов несменяемости и неприкосновенности судей претерпели определенную модернизацию. На первоначальном этапе общественно-политических реформ доминировало мнение о безусловном характере несменяемости и неприкосновенности судей. Считалось, что судьи должны наделяться полномочиями пожизненно, досрочное прекращение их полномочий либо полностью исключается, либо допускается в исключительных, экстраординарных случаях. Это, с одной стороны, служило важной гарантией обеспечения независимости судей, решительного разрыва с советским прошлым, его «телефонным правом», зависимостью судейского корпуса от народного представительства и т.п., с другой – нередко понималось в контексте безответственности судей за отправление правосудия, их неограниченной свободы действий.

На более поздних этапах общественно-политических реформ, включая современные, законодатель ввел ряд поправок, согласно которым полномочия судьи могут быть прекращены досрочно в форме дисциплинарного взыскания, мотивированного нарушением не только закона, но и Кодекса судейской этики. За этим последовала активная правоприменительная практика досрочного прекращения полномочий судей ввиду применения ими заниженных санкций, многократных отмен решений вышестоящими судебными инстанциями и т.д. Данные факты предавались огласке, реализуя тем самым тезис о публичности правосудия. В связи с этим примечательны правовые позиции Конституционного Суда РФ о том, что сам по себе институт досрочного прекращения полномочий судей вследствие совершения ими дисциплинарных правонарушений не противоречит Конституции РФ. Однако санкция в виде досрочного прекращения полномочий может считаться соразмерной лишь при условии существенности совершенного судьей дисциплинарного проступка. Кроме того, подобные решения квалификационных коллегий судей должны приниматься только тайным голосованием<sup>5</sup>.

Взаимосвязь принципа публичности правосудия прослеживается не только с принципами, непосредственно зафиксированными в тексте Конституции РФ. Важное значение имеет также система принципов правосудия, которые выявлены Конституционным Судом РФ исходя из общего смысла ст. 1 Конституции РФ о демократическом и правовом характере российской государственности. В их числе – справедливость, недопустимость формального подхода к отправлению судебных обязанностей, эффективное восстановление в нарушенных

<sup>5</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2008 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6.1. и 12.1. Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и статей 21, 22 и 26 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан Г.Н. Белюсовой, Г.И. Зиминой, Х.Б. Саркитова, С.В. Семак и А.А. Филатовой» // СЗ РФ. 2008. № 10 (Ч. 2). Ст. 976.

правах. Каждый из указанных принципов органически взаимосвязан с публичностью правосудия.

Справедливость правосудия требует соблюдения значительной степени его публичности. По мнению П.А. Астафичева, «понятие справедливости, преимущественно, – философское и, в значительной степени, – оценочное». В конституционном праве «понятие справедливости имеет не только общеправовое, но и специальное юридическое значение. Справедливость – это конституционный критерий, которому должна соответствовать деятельность публичных органов и других субъектов конституционных правоотношений». Конституционное требование справедливости «означает верховенство права, обязанность самоограничения, запрет произвольных действий, баланс публичных и частных интересов, сочетание унифицированного и дифференцированного подходов, правовую определенность, разумную достаточность, недопустимость произвольного отказа от публично-правовых обязательств, формального подхода к отправлению публичных обязанностей, необоснованного поворота к худшему»<sup>6</sup>. Поддерживая указанную позицию, следует отметить наличие еще одного важного фактора, гарантирующего справедливость вообще и справедливость правосудия, в частности – его публичность. Правосудие не может квалифицироваться в качестве справедливого, если в его отправлении не участвует, в той или иной мере, все общество и оно не поддерживается обществом.

Правосудие в условиях отсутствия публичности может быть беспристрастным, состязательным, профессиональным и т.п., но никак не справедливым. Данный вывод диктуется тем обстоятельством, что ощущение справедливости должно быть присуще обществу в целом, а не его отдельным компонентам, включая государственный аппарат и судебную власть как часть государственного аппарата. Общество может быть убеждено в несправедливости законодательства, отдельных правовых норм, обыкновений правоприменительной практики, конкретных судебных решений. Если это так, то на государственную власть возлагается конституционная обязанность известной модернизации, реформирования законодательства, правовых норм, обыкновений правоприменительной практики, корректировки судебных решений. В противном случае общество рискует потерять сплоченность и единство в достижении конституционно значимых целей построения демократического и правового государства. Тем самым может быть нарушен один из фундаментальных конституционных институтов – народный суверенитет.

Российская судебная традиция относится с недоверием, зачастую – с враждебностью к различным формам прямого участия граждан, не имеющих юридического образования и опыта юрисдикционной деятельности, в отправлении правосудия. В советской России действовала конституционная норма об исключительно коллегиальном рассмотрении всех юридических дел, однако институт присяжных заседателей исключался как чуждый советскому строю. Фактически правосудие отправляли коллегии из трех членов: либо одного профессионального судьи и двух народных заседателей, либо трех профессиональных судей. В современной России институт народных заседателей фактически утратил свое значение, в уголовном процессе весьма ограниченно используется институт присяжных заседателей, в арбитражном процессе – арбитражных заседателей. Гражданский процесс фактически полностью ограничен от какого-либо участия представителей общественности в отправлении правосудия и осуществляется исключительно на профессиональной основе.

Приоритет в пользу профессионального правосудия, как правило, мотивируется именно конституционным требованием справедливости в судебной деятельности. Принято считать, что профессиональные судьи способны в большей степени гарантировать справедливые судебные решения вследствие наличия у них юридического образования, опыта работы по юридической специальности, судейско-корпоративных и этических норм служебного поведения, эффективного контроля вышестоящих судебных инстанций, зависимости карьеры судьи от его профессионального авторитета в судейском сообществе, дисциплинарной

---

<sup>6</sup> Астафичев П.А. Конституционное обеспечение справедливости в обществе // Судебная реформа в России: преемственность и модернизация. Белгород, 2014. С. 15-19.

ответственности в форме досрочного прекращения полномочий и т.д. Для подобных выводов есть свои основания, потому что представители общественности, безусловно, менее квалифицированы в юрисдикционной деятельности по сравнению с профессиональными судьями. В отличие от профессиональных судей, на них не распространяются имеющиеся механизмы контроля и ответственности.

Вместе с тем, подобная позиция законодателя несет в себе определенную угрозу публичности правосудия. Если обычный гражданин, принявший участие в отправлении правосудия в качестве присяжного или арбитражного заседателя, лично убедился в беспристрастности разбирательства, неподкупности своих коллег, отсутствии какого-либо давления, по всей вероятности, у него сложится в целом позитивное представление о механизме функционирования правосудия в данном государстве. Чем большее количество граждан оказывается вовлеченным в процесс непосредственного отправления правосудия, тем более ощутимым будет ожидаемый эффект от механизма публичности судебного разбирательства. В конечном итоге, это приводит к всеобщему убеждению о справедливости судебной власти, что положительно развивает общественное правосознание и способствует реализации демократических принципов, норм и ценностей.

Публичность правосудия также оказывает позитивное влияние на реализацию конституционного запрета формального подхода к отправлению судьейских обязанностей. В сущности, формальный подход есть частная форма злоупотребления правом. Если судья вместо беспристрастного изучения фактических и юридических обстоятельств конкретного дела и эффективного восстановления в нарушенных правах стремится к фактическому отказу в правосудии со ссылкой на ложно толкуемое законодательство – наблюдается конституционное правонарушение. Конституция РФ запрещает злоупотребление правом с чьей бы то ни было стороны, включая судей.

Преодолению данных конституционных правонарушений способствует придание широкой огласке правоприменительной практики, текстов судебных решений (исключая, возможно, фамилии участвующих в деле физических лиц, наименования организаций и т.п.). В процессе изучения профессиональным сообществом конкретных судебных решений, анализа их вводных, описательных, мотивировочных и резолютивных частей, нередко можно обнаружить формальный подход к отправлению правосудия, даже если стороннему исследователю не известны подробности фактических обстоятельств, механизм исследования доказательств, нет доступа к протоколу судебного заседания и т.п. Конечно, суд может не отразить в решении какие-то факты, имеющие важное юридическое значение<sup>7</sup>. Однако если они отражены с достаточной степенью полноты, придание публичности текстам судебных решений открывает дорогу к их систематизации, обобщению, критическому анализу, что в конечном итоге ведет к совершенствованию законодательства и правоприменительной практики, преодолению формализма и злоупотребления судебными полномочиями

Публичность правосудия органически связана с механизмом реализации конституционного права на судебную защиту. Ряд авторов (особенно в отраслевых юридических науках) не разделяет точку зрения о том, что право на судебную защиту представляет собой самостоятельное субъективное право<sup>8</sup>. В отличие от этой позиции, О.В.Абознова предложила двойственную концепцию понимания сущности и природы права на судебную защиту: конституционную и процессуальную. По мнению автора, как конституционное, право на судебную защиту представляет собой «правомочие субъекта права по отношению к государству в лице его судебных органов, осуществляющих функцию судебной власти; право на деятельность суда по защите нарушенных (действительно или предполагаемо) или оспоренных прав, свобод и охраняемых законом интересов». Процессуальную сторону права на судебную защиту,

<sup>7</sup> Подобный «прием» не всегда эффективен, потому что он дает дополнительные основания проигравшей стороне в юридическом споре обжаловать судебное решение в вышестоящих инстанциях.

<sup>8</sup> Мурашко М.С. Судебная защита субъективных гражданских прав. Автореф... канд. юрид. наук. СПб., 2000. С. 11.

по мнению указанного автора, «определяют две составляющие: право на обращение в суд за защитой и право на получение судебной защиты»<sup>9</sup>.

Данную точку зрения, на наш взгляд, следует оценивать критически. Право на судебную защиту не имеет «двойственности» с точки зрения конституционного и процессуально-правового регулирования, потому что гражданско-процессуальное, арбитражно-процессуальное и уголовно-процессуальное законодательство связано Конституцией РФ, предопределяется основным законом страны, направлено на реализацию конституционных норм и гарантируется конституционным правосудием. Процессуальная форма реализации права на судебную защиту есть важный (но не единственный) компонент в структуре конституционного права на судебную защиту. Было бы странным толкование ст. 46 Конституции РФ в том контексте, что она якобы не предполагает право на обращение в суд и право на эффективное восстановление в нарушенных правах посредством правосудия. Понимание ст. 46 Конституции РФ как нормы самого общего характера, смысл которой сводится лишь к праву гражданина на наличие и деятельность судебной системы в целом, вызывает возражения и в значительной степени опровергается практикой Конституционного Суда РФ.

Вместе с тем, в анализируемой точке зрения автора имеется важный аспект, который заслуживает поддержки и имеет прямое отношение к теме предпринятого исследования. Юридический смысл ст. 46 Конституции РФ не следует сводить исключительно к процессуальному компоненту. Многие комментарии к Конституции РФ ограничиваются толкованием права на судебную защиту в смысле гарантированного права на обращение в судебные инстанции и права на саму судебную защиту (т.е. рассмотрение судом обращения, исследование доказательств, восстановление в нарушенных правах в случае обнаружившегося правонарушения и т.д.). В действительности юридический смысл ст. 46 Конституции РФ значительно шире. Он охватывает не только процессуальные права заявителей и процессуальные обязанности судей и судов. В числе прочего, право на судебную защиту действительно предполагает «правомочие субъекта права по отношению к государству в лице его судебных органов, осуществляющих функцию судебной власти; право на деятельность суда».

К этому, на наш взгляд, следует добавить в соответствующем падеже прилагательное «публичный». Конституционное право на судебную защиту прав и свобод человека и гражданина, в числе прочего, включает в себя право на справедливое судебное разбирательство и публичность правосудия. К сожалению, эти правомочия не нашли четкого выражения в тексте ст. 46 Конституции РФ. Однако они, на наш взгляд, следуют из общего смысла анализируемой конституционной нормы. В связи с этим следует согласиться с точкой зрения В.Е.Быкова о том, что ограничительное толкование ст. 46 Конституции РФ, понимание права на судебную защиту лишь как правомочия обращения в судебные инстанции, раскрывает лишь начало, первую стадию процесса реализации данной конституционной нормы. В действительности ст. 46 Конституции РФ включает в себя ряд других правомочий, в том числе право на «справедливое, *публичное* (курсив наш – А.Б.) и компетентное разбирательство»<sup>10</sup>. Таким образом, сравнительно узкий по буквальному смыслу термин «открытого» разбирательства дел во всех судах (ст. 123 Конституции РФ) в значительной степени расширяется и дополняется нормативным содержанием ст. 46 Конституции РФ, согласно которой право на судебную защиту, в числе прочего, предполагает *право граждан на публичность правосудия*.

Проанализированная нами юридическая литература не позволила обнаружить, чтобы кто-либо из авторов предложил бы в прямой постановке конструкцию права граждан на публичность правосудия либо в качестве самостоятельного субъективного права, либо как компонента в структуре правомочий, вытекающих из содержания конституционного права на судебную защиту. Чаще всего в научной литературе речь идет о публичности правосудия как

---

<sup>9</sup> Абонова О.В. Суд в механизме реализации права на судебную защиту в гражданском и арбитражном процессе. Автореф... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. С. 12.

<sup>10</sup> Быков В.Е. Конституционное право граждан на судебную защиту и его реализация в деятельности конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации. Автореф... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 9.

юридическом принципе конституционного или процессуального характера<sup>11</sup>. Мы не склонны выделять право граждан на публичность правосудия в качестве самостоятельного субъективного права. Однако имеются, на наш взгляд, достаточные основания для включения данного правомочия в структуру конституционного права на судебную защиту. В обоснование этой позиции можно сформулировать следующие аргументы.

Различие между конституционными принципами и субъективными конституционными правами, как правило, обусловлено юридической природой соответствующих принципов и прав, их назначением в механизме конституционного регулирования общественных отношений. Так, закрепленный в ст. 1 Конституции РФ принцип демократии не находит выражения в конструкции «права на демократию». Глава 2 Конституции РФ (в особенности, ее ст. 29-33) частично раскрывает конституционный принцип демократии через определенные политические права (на свободу выражения мнения, на объединение, на мирные собрания, на участие в управлении государством, на обращения в государственные и муниципальные органы). В отличие от «демократии» (реализовать которую государству в силу конституционной обязанности было бы чрезвычайно сложно), политические права на свободу выражения мнения, на объединение, на мирные собрания, на участие в управлении государством, на обращения в государственные и муниципальные органы – могут быть эффективно гарантированы и реализованы. Публичность правосудия – не настолько широкий конституционный принцип, как «демократия», «гуманизм», «равенство» и т.п. Публичность правосудия может быть эффективно обеспечена благодаря закрепленным в законодательстве правомочиям правообладателей и корреспондирующих им обязанностям государственных органов.

Кроме возможности реализации, важным аргументом в обоснование высказанной нами позиции является органическая взаимосвязь конституционной сущности правосудия и его публичности. Закрытое, недоступное, информационно замкнутое (тем более – секретное), конфиденциальное правосудие не может считаться таковым (т.е. подлинным правосудием) в конституционно-правовом смысле. Публичность – это органическое свойство правосудия, имманентно присущее ему вследствие его конституционной природы. Поэтому право на судебную защиту прав, лишенное действенных и эффективных конституционных гарантий публичности в судебной деятельности, утрачивает свое подлинное конституционное содержание.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абознова О.В. Суд в механизме реализации права на судебную защиту в гражданском и арбитражном процессе. Автореф... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. С. 12.
2. Астафичев П.А. Конституционное обеспечение справедливости в обществе // Судебная реформа в России: преемственность и модернизация. Белгород, 2014. С. 15-19.
3. Быков В.Е. Конституционное право граждан на судебную защиту и его реализация в деятельности конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации. Автореф... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 9.
4. Васильев Г.С. Публичность правосудия: ближайшие перспективы // Арбитражные споры. 2005. № 3. С. 35-38.
5. Ляднова Э.В. Участие граждан в отправлении правосудия как способ обеспечения публичности судебной деятельности // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 17. С. 26-29.
6. Мельников А.А. Публичность и диспозитивность в правосудии // Суд и применение закона. М.: ИГиП АН СССР, 1982. С. 41-48.
7. Мурашко М.С. Судебная защита субъективных гражданских прав. Автореф... канд. юрид. наук. СПб., 2000. С. 11.

<sup>11</sup> Васильев Г.С. Публичность правосудия: ближайшие перспективы // Арбитражные споры. 2005. № 3. С. 35-38. Мельников А.А. Публичность и диспозитивность в правосудии // Суд и применение закона. М.: ИГиП АН СССР, 1982. С. 41-48. Ляднова Э.В. Участие граждан в отправлении правосудия как способ обеспечения публичности судебной деятельности // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 17. С. 26-29. Стебакова Е.Г. Реализация принципа публичности правосудия в зарубежных государствах // Современная юридическая наука и правоприменение. Саратов: СГАП, 2011. С. 111-112.

8. Стебакова Е.Г. Реализация принципа публичности правосудия в зарубежных государствах // Современная юридическая наука и правоприменение. Саратов: СГАП, 2011. С. 111-112.

**Бумагин Александр Николаевич**  
Арбитражный суд Орловской области  
Председатель суда  
302000, г. Орел, ул. Максима Горького 42  
Тел.: 8 (4862) 43-24-44  
E-mail: info@orel.arbitr.ru

---

A.N. BUMAGIN

**THE PRINCIPLE OF PUBLIC PROCEEDINGS  
IN THE SYSTEM OF CONSTITUTIONAL PRINCIPLES  
OF JUDICIAL POWER AND GUARANTEES THE EXERCISE OF THE  
CONSTITUTIONAL RIGHT TO JUDICIAL PROTECTION**

*Clause is devoted to research of institute of the open proceeding in its interrelation with a number of the constitutional principles of judicial authority, guarantees of realization of the right of citizens on judicial protection. The author proves the point of view, that the closed, inaccessible, confidential justice cannot be considered as those in the constitutional sense. Publicity is the organic property of justice immanently inherent in it owing to its constitutional nature. Therefore the right to judicial protection of the rights, deprived effective and effective constitutional guarantees of publicity in judicial activity, loses the original constitutional maintenance.*

**Keywords:** justice, the publicity, the open proceeding, independence of judges, judicial protection.

**BIBLIOGRAPHY**

6. Aboznova O.V. Sud v mekhanizme realizatsii prava na sudebnuyu zashchitu v grazhdanskom i arbitrazhnom protsesse. Avtoref... kand. jurid. nauk. Ekaterinburg, 2006. S. 12.
7. Astafichev P.A. Konstitutsionnoe obespechenie spravedlivosti v obshchestve // Sudebnaya reforma v Rossii: preemstvennost' i modernizatsiya. Belgorod, 2014. S. 15-19.
8. Bykov V.E. Konstitutsionnoe pravo grazhdan na sudebnuyu zashchitu i ego realizatsiya v deyatel'nosti konstitutsionnykh i ustavnykh sudov sub»ektov Rossiyskoy Federatsii. Avtoref... kand. jurid. nauk. M., 2011. S. 9.
9. Vasil'ev G.S. Publichnost' pravosudiya: blizhayshie perspektivy // Arbitrazhnye spory. 2005. № 3. S. 35-38.
10. Lyadnova E.V. Uchastie grazhdan v otpravlenii pravosudiya kak sposob obespecheniya publichnosti sudebnoy deyatel'nosti // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2009. № 17. S. 26-29.
11. Mel'nikov A.A. Publichnost' i dispozitivnost' v pravosudii // Sud i primeneniye zakona. M.: IGiP AN SSSR, 1982. S. 41-48.
12. Murashko M.S. Sudebnaya zashchita sub»ektivnykh grazhdanskikh prav. Avtoref... kand. jurid. nauk. SPb., 2000. S. 11.
13. Stebakova E.G. Realizatsiya printsipa publichnosti pravosudiya v zarubezhnykh gosudarstvakh // Sovremennaya yuridicheskaya nauka i pravoprimeniye. Saratov: SGAP, 2011. S. 111-112.

**Bumagin Alexander Nikolaevich**  
Arbitration court of Orel region  
The Chairman of the court  
302000, Orel, Maxim Gorky street, 42  
Tel.: 8 (4862) 43-24-44  
E-mail: info@orel.arbitr.ru

Н.И. КОСТЕНКО

## РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В ИСТОРИИ РОССИЙСКОЙ КОНСТИТУЦИИ

*Статья посвящена содержанию основных этапов развития института прав и свобод человека и гражданина в России. Автором рассматривается трансформация указанного института в российских конституциях от 1918 до 1993 года; обосновывается принципиальное отличие действующей Конституции от предыдущих по разрешению проблемы конституционных прав и свобод.*

**Ключевые слова:** конституция, принципы отношений в системе «человек – общество – государство», основы правового статуса личности, права и свободы человека и гражданина.

Конституция Российской Федерации 1993 года – первая в истории страны полноценная конституция, признающая неотчуждаемость основных прав и свобод человека и предусматривающая правовой характер и демократизм организации публичной власти. Россия конца XX века по формально-юридическому отношению к проблеме прав человека достаточно резко отличается от России совсем недавнего, даже десятилетнего прошлого. Вначале в Декларации прав и свобод человека и гражданина<sup>1</sup>, а затем на высшем конституционном уровне закреплено, что: человек, его права и свободы являются высшей ценностью; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека являются прямой обязанностью государства; в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека согласно общепризнанным принципам и нормам международного права; основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения; права и свободы являются непосредственно действующими; они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием<sup>2</sup>.

Сам факт, что действующая Конституция РФ занимает сегодня второе место по «продолжительности жизни» среди всех российских конституций, говорит о ее жизнеспособности и устойчивости.

В истории Российской Федерации насчитывается пять конституций. Принятие каждой из них знаменовало существенные изменения в жизни общества, подводило итог предшествующему развитию, определяло, как правило, качественно новый этап в истории государства, отражало утверждение новых концепций или углубление и совершенствование прежних и утверждение новых принципиальных основ правового статуса личности в его отношениях с государством.

Первые конституции РСФСР были по своему типу советскими социалистическими конституциями. Несмотря на существенные особенности, свойственные каждой из них, они развивались в соответствии с принципом преемственности – сохранения социалистических ценностей, утверждения советской власти, носили классовый характер, выступая как воплощение диктатуры рабочего класса, затем его руководящей роли.

Все конституции советского типа были в значительной мере фиктивны. Они провозглашали принципы, которые фактически не осуществлялись в жизни. Это относилось к таким принципам, как принадлежность власти трудящимся, полномочие Советов, федератив-

<sup>1</sup> Декларация прав и свобод человека и гражданина // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 52.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

ное устройство России, использование гражданами закрепленных в конституциях политических прав и свобод.

Конституция 1918 года отличалась от последующих конституций РСФСР значительным числом программных положений, определяя во многих своих статьях цели, на достижение которых будет направлена Конституция. Это относится к положениям о федеративном устройстве России, учрежденном при фактическом отсутствии ее субъектов, к фиксации некоторых прав граждан, нацеленных на возможность их реализации в будущем.

Следует указать и на такую особенность Конституции 1918 года, как открытое признание применения насилия для утверждения принципов нового, социалистического строя. Эта черта не характерна для последующих советских конституций. Так, в ст. 3 Конституции говорилось об уничтожении паразитических слоев общества, о беспощадном подавлении эксплуататоров. Конституция закрепляла насильственное уничтожение частной собственности, допускала ее принудительное безвозмездное изъятие<sup>3</sup>.

Принятие Конституции РСФСР 1937 года объяснялось вступлением страны в новый этап своего развития, знаменовавший, как считалось, построение основ социализма, полную ликвидацию эксплуататорских классов и элементов, что привело к значительному расширению социалистической демократии.

Конституцией этого этапа было отменено лишение политических прав граждан по социальному признаку, введено всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании. Конституция впервые закрепила принцип равноправия граждан, однако в весьма усеченном виде. В ст. 127 Конституции РСФСР 1937 года предусматривалось равноправие граждан только «независимо от их национальности и расы».

В конституции впервые были введены главы об основных правах и обязанностях граждан, включавшие широкий спектр этих прав и обязанностей. В частности, впервые было закреплено право на труд. Однако возможность использования политических прав гарантировалась по конституциям только «в соответствии с интересами трудящихся и в целях укрепления социалистического строя». Таким образом, эти демократические установления конституций были классово, идеологически ориентированы<sup>4</sup>.

Конституция 1978 года на протяжении своего срока действия претерпевала значительные изменения. Это касалось не только содержания конкретных норм, но и самой сущности Конституции. В ней закреплялся статус РСФСР как союзной республики в составе СССР, а затем и как независимого государства после распада Союза. В связи с этим данная Конституция на последних этапах своего существования, в отличие от прежних, была самой нестабильной, изменялась часто, причем самым радикальным образом<sup>5</sup>. Вот почему ее характеристика имеет различное содержание применительно к тому или иному периоду ее действия.

В конституции сохранялась и классовая ориентированность демократии, которая именовалась «социалистической демократией». Однако рамки ее были значительно расширены. Утверждался, в частности, принцип равенства граждан перед законом независимо от происхождения, социального и имущественного положения, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий, места жительства, чего не было в прежних конституциях.

В Конституции закрепили более полный перечень прав граждан, введя такие новые права, как право на жилище, право на охрану здоровья, и др. Впервые закреплялось положе-

---

<sup>3</sup> Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г.) // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР от 20 июля 1918 г. № 51.

<sup>4</sup> Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (утверждена Постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г.) // Собрание Узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского Правительства РСФСР, 1 марта 1937 г. № 2.

<sup>5</sup> Медушевский А.Н. Конституционные циклы в Центральной и Восточной Европе // Социологический журнал, 2004. № 3-4; Медушевский А.Н. Демократия и авторитаризм: российский конституционализм в сравнительной перспективе. М.: РОССПЭН, 1998; Страшун Б.А. Вступительная статья // Конституции государств Центральной и Восточной Европы. М.: МОНФ, 1997. С. 1-15; Lewenstein K. Verfassungslehre. Tubingen: Mohr, 1969.

ние о том, что наиболее важные вопросы государственной жизни выносятся на всенародное обсуждение, а также ставятся на всенародное голосование. Конституция РСФСР 1978 года впервые утверждала в преамбуле, что ее принимает и провозглашает народ Российской Федерации<sup>6</sup>.

Конституция РФ 1993 года – первая в истории страны, признающая равноправие граждан: все равны перед законом и судом, а также в правах и свободах независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств.

Она содержит целый спектр моделей желаемого будущего – в экономике, в федеративных отношениях, в политической системе, несколько базовых моделей развития государства и общества, каждая из которых за прошедшие годы воплощена в жизнь в разной мере. Это сумма ценностей, смыслов, процедур и технологий, образующих основу правовой системы страны, живой, работающий механизм, объединяющий общество и государство в единое целое, помогающий решению ключевых задач развития страны. Именно Конституция РФ обеспечивает гарантии стабильности общества, создает необходимые условия и разумные ограничения для свободы общественного и политического творчества, способствуя адаптации государственного управления и гражданского общества к новым вызовам стремительно меняющейся современности.

Современная конституция определяет принципы отношений в системе «человек – общество – государство», закрепляет основы государственного строя, высшие правовые гарантии прав и свобод человека и гражданина, очерчивает функции государства, устанавливает структуру и взаимоотношения органов государственной власти и управления. Конституция является «многомерным» объектом и оказывает непосредственное влияние на все стороны жизни общества и государства.

Конституционная модель отношений государства и общества впервые в истории нашей страны построена на главном императиве современного мира – это гуманизм и права человека. Вторая статья Конституции объявила человека, его права и свободы высшей ценностью и вменила в обязанности государства признание, соблюдение и защиту этих прав и свобод. Свобода человека – это двигатель развития.

Конституция РФ, которая ставит во главу угла естественный характер прав человека и суверенитет народа, обязана сформулировать пределы государству, которое в силу своей природы при всех формах правления стремится освободиться от любых ограничений его абсолютной власти.

В статье 19 Конституции РФ провозглашено, что все равны перед законом и судом. Далее указано, что «государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям...» и так далее. Таким образом, Конституция РФ прямо запрещает нарушать принцип равенства граждан перед законом и судом.

Безусловно, Основной закон позволяет ограничивать права и свободы человека, но это решение может быть принято только в строго определенных условиях и только путем принятия федерального закона. Статья 55 (часть 3) дает закрытый перечень этих особых, форсмажорных условий: «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ кон-

<sup>6</sup> Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (принята 12 апреля 1978 г. на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва) // Ведомости Верховного Совета РСФСР 1978. № 15. Ст. 407.

ституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства»<sup>7</sup>.

Принципиальное значение для российского правосознания имеет, то, что отношение к праву, к правам и свободам человека возможно только через осознание некоторого нравственного идеала как цели практического бытия. Поэтому любая правовая проблема для российского правосознания неразрывно связана с ценностями добра и справедливости, правды, человечности и любви. Лишенные этих ценностей правовые категории перестают иметь и собственно правовое значение, поскольку теряют глубинный идейный смысл, важный для российского человека. О значимости этих идеалов для российского человека говорит хотя бы тот факт, что он, как правило, готов, в отличие от типичного западного человека, поступиться частными благами, отдельными правами и свободами ради достижения нравственно высоких идеальных целей.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Lewenstein K. Verfassungslehre. Tübingen: Mohr, 1969.
2. Декларация прав и свобод человека и гражданина // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 52.
3. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (утверждена Постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г.) // Собрание Указаний и распоряжений рабоче-крестьянского Правительства РСФСР, 1 марта 1937 г. № 2.
4. Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (принята 12 апреля 1978 г. на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва) // Ведомости Верховного Совета РСФСР 1978. № 15. Ст. 407.
5. Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г.) // Собрание указаний и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР от 20 июля 1918 г. № 51.
6. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.
7. Медушевский А.Н. Демократия и авторитаризм: российский конституционализм в сравнительной перспективе. М.: РОССПЭН, 1998.
8. Медушевский А.Н. Конституционные циклы в Центральной и Восточной Европе // Социологический журнал, 2004. № 3–4.
9. Страшун Б.А. Вступительная статья // Конституции государств Центральной и Восточной Европы. М.: МОНФ, 1997. С. 1–15.

**Костенко Наталья Ивановна**

ФГБОУ ВПО «Госуниверситет - УНПК»

Кандидат юридических наук

Доцент кафедры «Конституционное и муниципальное право»

302020, г. Орел, Наугорское ш., 40

Тел.: 8-906-663-81-81

E-mail: [konst-kafedra@mail.ru](mailto:konst-kafedra@mail.ru)

---

N.A. KOSTENKO

## THE DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE THE RIGHTS AND FREEDOMS OF MAN AND CITIZEN IN THE HISTORY OF THE RUSSIAN CONSTITUTION

---

<sup>7</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

*The article is devoted to the maintenance of the main stages of development of Institute of the rights and freedoms of man and citizen in Russia. The author discusses the transformation of the specified Institute in the Russian constitutions from 1918 until 1993; substantiates the fundamental difference between the current Constitution from the previous resolution of the problem of constitutional rights and freedoms.*

**Keywords:** *Constitution; principles of relations in the system «man - society – state»; the basis of the legal status of an individual; the rights and freedoms of man and citizen.*

## BIBLIOGRAPHY

1. Lewenstein K. Verfassungslehre. Tübingen: Mohr, 1969.
2. Deklaratsiya prav i svobod cheloveka i grazhdanina // Vedomosti S"ezda narodnykh deputatov RSFSR i Verkhovnogo Soveta RSFSR. 1991. № 52.
3. Konstitutsiya (Osnovnoy Zakon) Rossiyskoy Sovetskoy Federativnoy Sotsialisticheskoy Respubliki (utverzhdena Postanovleniem Chrezvychaynogo XVII Vserossiyskogo S"ezda Sovetov ot 21 yanvarya 1937 g.) // So-branie Uzakoney i rasporyazheniy raboche-krest'yanskogo Pravitel'stva RSFSR, 1 marta 1937 g. № 2.
4. Konstitutsiya (Osnovnoy zakon) Rossiyskoy Sovetskoy Federativnoy Sotsialisticheskoy Respubliki (prinyata 12 aprelya 1978 g. na vneocherednoy sed'moy sessii Verkhovnogo Soveta RSFSR devyatogo sozyva) // Vedomosti Verkhovnogo Soveta RSFSR 1978. № 15. St. 407.
5. Konstitutsiya (Osnovnoy zakon) Rossiyskoy Sotsialisticheskoy Federativnoy Sovetskoy Respubliki (prinyata V Vserossiyskim S"ezdom Sovetov v zasedanii ot 10 iyulya 1918 g.) // Sobranie uzakoney i rasporyazheniy Rabochego i Krest'yanskogo Pravitel'stva RSFSR ot 20 iyulya 1918 g. № 51.
6. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (s uchetom popravok, vnesennykh Zakonami RF o popravkakh k Konstitutsii RF ot 30.12.2008 № 6-FKZ, ot 30.12.2008 № 7-FKZ, ot 05.02.2014 № 2-FKZ, ot 21.07.2014 № 11-FKZ) // SZ RF. 04.08.2014. № 31. St. 4398.
7. Medushevskiy A.N. Demokratiya i avtoritarizm: rossiyskiy konstitutsionalizm v sravnitel'noy perspektive. M.: ROSSPEN, 1998.
8. Medushevskiy A.N. Konstitutsionnye tsikly v Tsentral'noy i Vostochnoy Evrope // Sotsiologicheskii zhurnal, 2004. № 3–4.
9. Strashun B.A. Vstupitel'naya stat'ya // Konstitutsii gosudarstv Tsentral'noy i Vostochnoy Evropy. M.: MONF, 1997. S. 1–15.

### **Kostenko Natalya Ivanovna**

State University - ESC

Candidate of legal Sciences

Associate Professor of Department of Constitutional and municipal law

302020, Orel, Naugorskoe sh. 40

Tel.: 8-906-663-81-81

E-mail: konst-kafedra@mail.ru

А.Д. БАШКАТОВ

## ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИСТЕМА ГОСУДАРСТВА КАК ОБЪЕКТ КОНСТИТУЦИОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

*Статья посвящена исследованию ряда проблем регулирования основ экономической системы в конституциях зарубежных стран. Автор доказывает, что в настоящее время не сложилось единого подхода к конституционному регулированию организации основ экономической системы. Вместе с тем, имеется ряд общих принципов и методологических приемов, которые могут быть использованы в российской практике. Как правило, на конституционном уровне закрепляются цели экономического развития, основные задачи экономической политики государства, разрешаются конституционные вопросы о режиме собственности, ее основных ограничениях, защищаются права экономически слабых контрагентов, регулируются основы обеспечения конкуренции. В связи с этим принципы и правила, указанные в статьях 8-9, 34-37 Конституции РФ, нуждаются в конкретизации.*

**Ключевые слова:** *единство экономического пространства, свобода экономической деятельности, поддержка конкуренции, многообразие форм собственности.*

Современный конституционный строй России в значительной степени отличается от конституционно-правового регулирования советской России в части установления общих принципов организации и функционирования экономической системы. Экономико-конституционный характер имеют лишь предписания статей 8-9, 34-37 Конституции РФ, остальные главы и статьи основного закона страны затрагивают экономическую тематику косвенным образом. В целом действующая Конституция РФ базируется на модели ограниченного и фрагментарного регулирования конституционных основ экономической системы, в то время как советские конституции предавали экономической системе важное значение вплоть до одного из ключевых в конституционном регулировании. Вероятно, что данная особенность действующей Конституции РФ обусловлена историческими условиями ее принятия, в числе которых – неопределенность в институционализации ключевых направлений государственной экономической политики. В связи с этим, на наш взгляд, в конституционно-правовой науке возрастает значение методологии сравнительного исследования опыта России и зарубежных стран в конституционном регулировании основ экономической системы.

Проанализированные нами конституции зарубежных стран в части регулирования экономической системы позволяют их классифицировать на определенные группы. Прежде всего, следует выделить страны, которые предпочитают развернутое регулирование экономических отношений, включая принципы экономической системы (Албания, Молдова, Мальта), государственные гарантии экономического развития (Армения), экономические функции (обязанности, задачи) государства (Азербайджан, Хорватия, Мальта, Португалия, Румыния, Турция) и др.

Так, в Албании к числу принципов экономической системы относятся частная и государственная собственность, рыночная экономика и свобода хозяйственной деятельности (которая может быть ограничена только законом во имя высших общественных интересов). В Азербайджане на государство возлагаются обязанности создавать условия для развития экономики, гарантировать свободу предпринимательства, не допускать монополизма и недобросовестной конкуренции. В Грузии государство обязано содействовать развитию свободного предпринимательства и конкуренции. Конституция Хорватии обязывает государство способствовать экономическому прогрессу и социальному благосостоянию граждан, заботиться об экономическом развитии, причем иностранному инвестору гарантируется свободный вывоз прибыли и вложенного капитала. В Литве государство обязано поддерживать общественно

полезные хозяйственные усилия и инициативу, причем делать это так, чтобы хозяйственная деятельность служила благу народа.

В связи с этим примечателен опыт конституционного регулирования Мальты, согласно которому государство должно поощрять частное хозяйственное предприятие, содействовать охране и развитию ремесла и торговли, причем эти «ведущие принципы» конституции не являются субъективными правами. В конституции Португалии имеется специальная часть, посвященная экономической организации общества. В числе прочего, в ней содержатся такие принципы, как подчинение экономической власти демократической власти, сосуществование государственного и частного секторов, смешанная экономика, свобода предпринимательской организации и инициативы, обобществление средств производства в общих интересах, демократическое планирование социально-экономического развития. В Турции государство обязано планировать социально-экономическое развитие, обеспечивать сбалансированность промышленности и сельского хозяйства, эффективность использования ресурсов. В остальных конституциях зарубежных стран экономические отношения регулируются более фрагментарно.

В качестве целей экономики в конституциях зарубежных стран провозглашаются: повышение благосостояния народа (Азербайджан), экономическое развитие на благо всего народа (Казахстан), общественное благосостояние (Лихтенштейн), повышение благосостояния и качества жизни (Португалия), обеспечение благосостояния и экономической безопасности населения (Швейцария).

Рыночный характер экономики непосредственно указан в конституциях Албании, Андорры, Азербайджана, Хорватии, Румынии, Югославии. В Македонии на конституционном уровне установлены «основополагающие ценности конституционного устройства», в числе которых – «свободный рынок и предпринимательство», причем собственность должна служить как на благо отдельного человека, так и группы лиц. В Румынии под рыночной экономикой понимается свобода торговли, защита добросовестной конкуренции, благоприятные правила реализации факторов производства, национальные экономические интересы, экологическое равновесие и повышение качества жизни граждан. В Югославии рыночные принципы позиционируются в виде единства рынка и экономического пространства.

В отличие от категории «рыночная экономика», многие страны предпочитают позиционирование принципа инициативы, в том числе: свободной экономической (Словения) или хозяйственной (Болгария) инициативы, свободной частной экономической (Португалия) или частной хозяйственной (Италия) инициативы, личной инициативы (Литва). В Молдове к числу «основополагающих факторов экономики» законодатель отнес и рынок, и свободную экономическую инициативу.

В отличие от указанной практики, некоторые страны стремятся дополнить категорию «рыночная экономика» квалифицирующими признаками. Так, в Польше провозглашено «социальное» рыночное хозяйство, которое опирается на свободу хозяйственной деятельности, частную собственность, солидарность, диалог и сотрудничество социальных партнеров. В Словакии основой экономики является не только социально, но и «экологически» ориентированное рыночное хозяйство, основанное на защите и поддержке экономической конкуренции.

Свобода хозяйственной деятельности гарантирована в конституциях Албании, Литвы, Польши; свобода предпринимательства – в конституциях Андорры, Эстонии, Грузии, Хорватии, Югославии; свобода экономической деятельности – в конституциях Армении, Швейцарии. В Таджикистане конституция гарантирует свободу и экономической, и предпринимательской деятельности. Формулировка «свобода хозяйственной (предпринимательской, экономической) деятельности», таким образом, наиболее типична. Вместе с тем, некоторые конституции зарубежных стран предпочитают более подробное раскрытие данного понятия, включая: право на торговлю или свободу торговли (Кипр, Лихтенштейн, Мальта), право на деятельность, приносящую доход (Кипр, Финляндия), свободу ремесел (Лихтенштейн, Мальта, Финляндия), свободу промышленности (Лихтенштейн). По швейцарскому конституцион-

ному праву гарантированность экономической свободы означает доступ к частнохозяйственной деятельности и ее свободное осуществление.

Равные права для осуществления предпринимательской (хозяйственной, экономической деятельности) гарантируются конституциями Беларуси, Болгарии, Хорватии и др. Наиболее емко этот принцип нашел выражение в Конституции Югославии, согласно которой условия хозяйствования «едины для всех», хозяйствующие субъекты «самостоятельны и равноправны».

При этом многие конституции устанавливают ограничения свободы предпринимательской (хозяйственной, экономической) деятельности, которые допускаются: в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства (Эстония), в целях общего блага (Исландия) или публичного интереса (Словения), для исключения противоречий с общественной пользой, ущерба безопасности, свободе и человеческому достоинству (Италия). При этом чаще всего в конституциях оговаривается допустимость ограничений свободы этой деятельности экстраординарными случаями и лишь в законодательном порядке.

Неприкосновенность права собственности закреплена в конституциях Болгарии, Беларуси, Эстонии, Литвы, Монако. В конституции Киргизии указывается, что частная собственность есть неотъемлемое право человека, естественный источник его благосостояния, деловой и творческой активности, гарантия экономической и личной независимости. Конституция Словении обязывает законодателя регулировать отношения собственности так, чтобы обеспечивалась реализация ее хозяйственной, социальной и экологической функций. Но в то же время, большинство конституций содержит оговорку о том, что собственность порождает обязанности (ФРГ, Хорватия, Казахстан и др.).

Ограничения права собственности допускаются по таким основаниям, как: общая польза (Андорра), общее благо (ФРГ, Хорватия, Казахстан), общие интересы (Эстония, Кипр) или интересы общества (Армения, Латвия, Монако), общественные нужды (Литва), общественная нравственность (Кипр), интересы государства (Армения, Хорватия), безопасность государства (Хорватия, Кипр), недопустимость ущерба окружающей среде (Армения, Хорватия, Молдова), соблюдение прав и законных интересов других лиц (Армения, Кипр, Молдова), включая здоровье людей (Хорватия), их достоинство и добрососедство (Молдова) и даже «благоустройство жилых районов» (Кипр). Наиболее емко этот механизм нашел выражение в ст. 64 Конституции Польши, согласно которой собственность может быть ограничена только законом и лишь в той мере, в какой это не нарушает «сущность права собственности».

Равное развитие и равная правовая защита всех форм собственности как принципы конституционного строя характерны для большинства конституций зарубежных стран. Вместе с тем, приоритет публичной (государственной собственности) прослеживается при анализе конституций Беларуси и Казахстана. Так, в Беларуси конституционализирована государственная собственность на недра, воды, леса и земли сельскохозяйственного назначения, причем законодательство может этот перечень расширить. Конституция Казахстана устанавливает государственную собственность на землю, недра, воды, растительный и животный мир при оговорке, что законом могут вводиться исключения в отношении частной собственности на отдельные земельные участки.

В определенной степени к этой группе может быть причислен конституционный опыт Монако, согласно которому «публичное достояние» объявляется «неотчуждаемым и неизъемым». Однако в Монако закон может предписывать передачу имущества в частный сектор «в зависимости от обстоятельств». Аналогичным образом в Румынии конституционно гарантирована неотчуждаемость публичной собственности, которая может передаваться в управление автономным государственным монополиям или публичным учреждениям, сдаваться в концессию или внаем.

Согласно конституциям зарубежных стран, право государства вмешиваться в экономические и коммерческие отношения допускается в целях сбалансированного развития общества и общего благосостояния в рамках рыночной экономики (Андорра), заботы об обеспечении средств к существованию и справедливом распределении богатства (Нидерланды).

Конституция Италии предписывает, что экономическая деятельность (публичная и частная) может «направляется и координироваться в социальных целях».

Вопрос о конкуренции в конституциях зарубежных стран разрешается следующим образом. В одних странах декларируется безусловная ценность свободной экономической конкуренции, обязанность государства ее обеспечивать и защищать (Армения, Болгария, Литва, Венгрия). Конституция Турции обязывает государство к контролю рынков, включая воспрепятствование образованию монополий (фактических и на основе официальных соглашений). Наиболее категорично принцип свободной экономической конкуренции закреплен в конституции Югославии, согласно которой «любой акт или действие, которые создают или стимулируют монопольное положение и ограничивают рынок» противоречат конституции страны.

В других государствах, в той или иной степени, допускается отклонение от принципа конкуренции, включая исключительное право государства на осуществление отдельных видов экономической деятельности (Беларусь), право законодателя регулировать и ограничивать монополистическую деятельность (Казахстан). Для конституции Кипра характерен особый режим предприятий энергетики, которые функционируют под управлением государства, муниципалитетов или юридических лиц публичного права, причем капиталы в энергетических предприятиях могут быть не только государственными, но и частными.

В Швейцарии возможны «меры против конкуренции», если это обосновано «историческими прерогативами». При этом швейцарское конституционное право считает необходимой защиту конкуренции, включая право государства на предписания против вредных воздействий картелей, воспрепятствование злоупотреблениям в ценообразовании со стороны «влиятельных на рынке организаций». В конституции Словении оговаривается возможность ограничения конкуренции законом, поэтому в этой стране запрещены лишь действия, которые «в нарушение закона» ограничивают конкуренцию.

Нередко конституции запрещают одновременно монополизм и недобросовестную конкуренцию (Россия, Азербайджан), однако в большинстве случаев этот ряд дополняется еще и конституционным требованием защиты прав потребителей (Болгария, Грузия, Литва, Швейцария, Узбекистан). В Турции законодатель к юридически «слабым» экономическим субъектам, нуждающимся в особой конституционной защите, относит не только потребителей, но также мелких торговцев и ремесленников. В Казахстане монополизм не запрещается, противоправной считается лишь недобросовестная конкуренция. Нечто подобное наблюдается в Словении в той мере, в какой законом допускаются ограничения конкуренции.

Полную противоположность вышеуказанным моделям конституционного регулирования экономических отношений представляет собой конституция Китая. В этой стране провозглашена социалистическая экономическая система, социалистическая общественная собственность на средства производства, которая включает общенародную собственность и коллективную собственность трудящихся масс. Стремясь к ликвидации эксплуатации человека человеком и реализации принципа «от каждого по способностям – каждому по труду», в конституции Китая позиционируется «доминирование» общественной собственности, однако другие формы собственности «развиваются параллельно». Доминирует также распределение по труду, с чем «сосуществуют» другие способы распределения. Социалистическая экономика в Китае представляет собой сектор, основанный на государственной собственности, который конституируется в качестве «руководящей силы» в народном хозяйстве. Государство обязано его укреплять и развивать. В то же время, существует «необщественный сектор» экономики, который включает в себя индивидуальные и частные хозяйства, оцениваемые в качестве «важной составляющей» социалистической рыночной экономики.

На основании изложенного можно сформулировать ряд обобщений и выводов. В конституциях зарубежных стран не сложилось единого подхода к правовому регулированию организации основ экономической системы. Вместе с тем, имеется ряд общих принципов и методологических приемов, которые могут быть использованы в российской практике. Как правило, на конституционном уровне закрепляются цели экономического развития, основные

задачи экономической политики государства, разрешаются конституционные вопросы о режиме собственности, ее основных ограничениях, защищаются права экономически слабых контрагентов, регулируются основы обеспечения конкуренции. В связи с этим принципы и правила, указанные в статьях 8-9, 34-37 Конституции РФ, нуждаются в более обстоятельной конкретизации.

### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Конституции государств Европейского Союза. М.: Инфра-М, 1997. 816 с.
2. Новые конституции стран СНГ и Балтии. М.: Юрайт, 1998. 672 с.
3. Арбузкин А.М. Конституционное право зарубежных стран. М.: Юрист, 2004. 666 с.

**Башкатов Александр Дмитриевич**  
ФГБОУ ВПО «Госуниверситет – УНПК»  
Аспирант кафедры «Конституционное и муниципальное право»  
302020, Орел, Наугорское ш., 40  
Тел.: (4862) 41-98-07  
E-mail: soip-unpk@yandex.ru

---

A.D. BASHKATOV

### **THE ECONOMIC SYSTEM OF THE STATE AS AN OBJECT CONSTITUTIONAL REGULATION IN FOREIGN COUNTRIES**

*Clause is devoted to research of some problems of regulation of bases of economic system in constitutions of foreign countries. The author proves, that now there was no uniform approach to the constitutional regulation of the organization of bases of economic system. At the same time, there is a number of the general principles and methodological ideas which can be used in the Russian practice. As a rule, at the constitutional level the purposes of economic development, the primary goals of economic policy of the state are fixed, the constitutional questions on a mode of the property, its basic restrictions are resolved, the rights of economically weak counterparts are protected, bases of maintenance of a competition are adjusted. In this connection principles and the rules specified in clauses 8-9, 34-37 Constitutions of the Russian Federation, require a concrete definition.*

**Keywords:** *unity of economy, freedom of economic activities, support of a competition, variety of the property.*

### **BIBLIOGRAPHY**

1. Konstitutsii gosudarstv Evropeyskogo Soyuz. M.: Infra-M, 1997. 816 s.
2. Novye konstitutsii stran SNG i Baltii. M.: Yurayt, 1998. 672 s.
3. Arbuzkin A.M. Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran. M.: Yurist, 2004. 666 s.

**Bashkatov Aleksandr Dmitrievich**  
State University – ESPC  
Postgraduate student of the Department of «Constitutional and municipal law»  
302020, Orel, Naugorskoe h., 40  
Tel.: (4862) 41-98-07  
E-mail: soip-unpk@yandex.ru

Л.В. РЫКОВА

## ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ СОСТАВА УЧАСТКОВЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ

*Статья посвящена ряду проблем конституционно-правового регулирования порядка формирования участковых избирательных комиссий в современной России. Автор приходит к выводу, что имеющаяся практика келейного метода формирования состава участковых комиссий (безальтернативность кандидатур, голосование списком в ущерб персональному голосованию и обсуждению, отказ от процедур тайного голосования, недостаточные гарантии публичности заседаний территориальных комиссий) создают условия для недостаточного доверия общества к составу участковых комиссий. Общество должно быть широко проинформировано о процедурах открытого формирования состава участковых избирательных комиссий.*

**Ключевые слова:** избирательная система, избирательные комиссии, избирательный процесс, публичность, общественное доверие.

С проблемой состава участковых избирательных комиссий тесно взаимосвязан вопрос о порядке их формирования<sup>1</sup>. Специфика данной проблематики состоит в том, что основной целью деятельности избирательных комиссий является именно формирование органов народного представительства<sup>2</sup>. Очевидно, что вопрос о порядке формирования органов, которые, в свою очередь, призваны способствовать формированию других органов, неизбежно оттесняется на периферию в приоритетах конституционно-правового регулирования общественных отношений. Однако этот подход представляется не совсем верным. От того, насколько демократичным будет порядок формирования организующих выборы избирательных комиссий, во многом зависит уровень демократичности самих выборов<sup>3</sup>. Законодатель должен учитывать, что порядок формирования избирательных комиссий – важнейшая, приоритетная задача в механизме конституционного регулирования<sup>4</sup>. При ее неудачном решении ставится под угрозу полноценная реализация положений ст. 3 Конституции РФ<sup>5</sup>.

Теоретически избирательные комиссии могут формироваться различным образом. Всеобщие, равные и прямые выборы при тайном голосовании должны исключаться, поскольку это вошло бы в противоречие с основной целью деятельности системы избирательных комиссий. Избирательные комиссии могут назначаться или избираться уже сформированными органами публичной власти. Их состав может формироваться посредством самостоятельного назначения вышестоящими комиссиями членов нижестоящих комиссий. Возможны комбинации разнообразных способов вхождения в состав по должности, посредством кооптации, квотирования<sup>6</sup> и т.п. Каждый из названных способов формирования избирательных комиссий имеет свои достоинства и недостатки.

<sup>1</sup> Дубровина Е.П. К вопросу о формировании избирательных комиссий // Вестник ЦИК РФ. 2002. № 5. С. 84-93. Макаревич К.К. Механизм формирования избирательных комиссий: современное состояние, перспективы развития // Право: теория и практика. 2004. № 1. С. 27-29.

<sup>2</sup> Андреев В.И. Порядок формирования как один из важнейших элементов правового статуса избирательных комиссий муниципальных образований // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 55.

<sup>3</sup> Малышев В.А., Раудин В.И. Необходимо совершенствовать порядок формирования избирательных комиссий // Вестник ЦИК РФ. 2001. № 8. С. 48.

<sup>4</sup> Информация о практике взаимодействия избирательных комиссий субъектов Российской Федерации с избирательными и общественными объединениями в процессе формирования избирательных комиссий по выборам в органы государственной власти субъектов РФ // Вестник ЦИК РФ. 1999. № 2. С. 23-25.

<sup>5</sup> Добровольский П.Е., Камалов Ф.С. Некоторые вопросы формирования и правового статуса избирательных комиссий муниципальных образований // Особенности реализации избирательного законодательства на современном этапе. Тюмень, 2008. С. 164.

<sup>6</sup> Альфер С.А. Правовое регулирование формирования и деятельности избирательных комиссий в Республике Беларусь // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 3. С. 128. Каплин С.В. Участие политических партий в формировании и деятельности избирательных комиссий в России // Конституция Российской Федера-

Формирование состава избирательных комиссий уже действующими, сформированными органами власти имеет основным достоинством сравнительно высокий уровень легитимности и публичности. Сформированные на основе всеобщих, равных, прямых и тайных выборов органы государственной власти и местного самоуправления подтвердили тем самым доверие в обществе, по крайней мере, на момент предвыборной агитации и последующего голосования. Если общество доверяет легитимным органам народного представительства осуществление основополагающих государственных функций, тем более, оно должно доверять им формирование состава избирательных комиссий. Право на формирование избирательных комиссий может принадлежать коллегиальным органам народного представительства (Совету Федерации, Государственной Думе, законодательным органам субъектов РФ, представительным органам муниципальных образований), выборным должностным лицам (Президенту РФ, высшим должностным лицам субъектов РФ, главам муниципальных образований). Теоретически не исключается участие в формировании состава избирательных комиссий других государственных и муниципальных органов, которые не были сформированы выборным способом. Однако это снижало бы уровень легитимности избирательных комиссий. Поэтому в современной России этот метод, фактически, не используется.

Дополнительные гарантии публичности механизма назначения состава избирательных комиссий при их формировании уже сформированными, легитимно действующими органами народного представительства, наблюдаются в связи с тем, что выборы в современной России имеют конкурентную природу. Как бы ни критиковали зарубежные авторы и ряд отечественных исследователей избирательную систему России<sup>7</sup>, нельзя не признать, что выборы в течение последних десятилетий стали более свободными, демократичными и состязательными, чем в советский период отечественной истории, включая позднесоветские этапы функционирования государства и права. В советский период не было многопартийности, все кандидаты выдвигались одной партией. В избирательном бюллетене значилась лишь одна кандидатура по каждому избирательному округу. Если избиратель возражал против голосования за одну единственную кандидатуру, ему приходилось для этого осуществлять свое волеизъявление в кабине для тайного голосования, что делало очевидным для присутствующих его протестные настроения. Голосование «за» предполагало отсутствие проставления какого-либо знака в избирательном бюллетене, что лишало избирателя необходимости пользоваться кабиной для тайного голосования. В результате выборы были не конкурентными, полностью предсказуемыми для партийного и советского руководства, всецело контролируемые.

В современной России конкурентность выборов обеспечивается многопартийностью, сочетанием партийного и индивидуального представительства<sup>8</sup>. Если избирательные комиссии в ходе организации выборов создавали тем или иным кандидатам необоснованные препятствия в реализации их пассивного избирательного права, очевидно, что данные лица (бывшие кандидаты) в случае победы на выборах будут склонны к голосованию против соответствующих кандидатов в члены избирательных комиссий. Даже если такие депутаты окажутся в меньшинстве, у них есть возможность возбуждать процедуры парламентских слушаний, расследований, интерpellаций и т.п. В результате, по крайней мере, факты необоснованных ограничений пассивного избирательного права будут преданы огласке и надлежащей оценке со стороны органа народного представительства, к компетенции которого закон отнес полномочие назначения состава избирательных комиссий.

---

ции и проблемы построения демократического общества и правового государства. Новосибирск: СибАГС, 2009. С. 75. Фатеева Н.М. Актуальные вопросы формирования территориальных избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации // Актуальные вопросы развития органов государственной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации: политические и правовые аспекты. Волгоград: ВАГС, 2010. С. 227.

<sup>7</sup> Помогаев В.В. Выборы в России как компонент «суверенной демократии» // Историко-правовой вестник. 2008. № 3. С. 227-238. Назаров И.Г. Суверенная демократия в России: новое явление нынешней действительности // Проблемы и перспективы развития государства и права в XXI веке. Йошкар-Ола, 2013. С. 22.

<sup>8</sup> Ерыгина В.И. Новые модели партийного представительства в российском парламенте и совершенствование правового механизма их регулирования // Народовластие и права человека. М.: РАП, 2012. С. 169.

Аналогичным образом, только с большей степенью, эти рассуждения применимы к компетенции по назначению членов избирательных комиссий выборными должностными лицами. Если, предположим, оказался избранным Президентом РФ (или высшим должностным лицом субъекта РФ, или главой муниципального образования) кандидат, который в процессе избирательной кампании ощущал на себе давление, противоправные действия со стороны соответствующих членов избирательных комиссий, по всей вероятности, с их стороны в последующем следует ожидать действий по ротации состава избирательных комиссий, замене одних членов комиссий другими. Тем самым обеспечивается публичная, демократичная, конкурентная среда в механизме формирования состава избирательных комиссий.

Вместе с тем, нельзя не обнаружить и ряд недостатков такой системы формирования избирательных комиссий. Если члены избирательной комиссии активно поддерживали на выборах соответствующую партию или кандидатов в ущерб другим партиям и другим кандидатам, и вследствие этого такие партия и кандидаты получили большинство в представительном органе и мандат выборного должностного лица, по всей видимости, со стороны вновь избранных органов логично ожидать некую «благодарность» за незаконную поддержку, которая может выразиться в лояльности, включая голосование за соответствующих членов избирательной комиссии в момент истечения срока ее полномочий. Подобный механизм неизбежно стимулирует недобросовестные действия, находящиеся, однако, под риском полного поражения в случае неожиданных результатов очередных выборов (включая юридические санкции в случае доказанности соответствующих юридических фактов).

Формирование избирательных комиссий решениями выборных органов государственной власти и местного самоуправления осложняется еще одним важным обстоятельством. Имеющаяся в современной России система публичной власти не тождественна необходимой в целях организации выборов системе избирательных комиссий. В избирательных округах и избирательных участках нет соответствующих органов публичной власти, а сами округа и участки не обладают статусом административно-территориальной единицы или публично-территориального образования<sup>9</sup>. Следовательно, в таких территориальных единицах не существует по объективным причинам органов власти, статус которых был бы адекватным правовому положению окружных и участковых избирательных комиссий. Однако законодатель не лишен права определения компетенции органов народного представительства с отступлением от принципа территориальной адекватности: так, законодатель может наделить правом назначения состава избирательных комиссий субъектов РФ не органы власти субъектов РФ, но федеральные органы; муниципальные избирательные комиссии могли бы назначаться решениями не органов местного самоуправления, но актами законодательных органов и высших должностных лиц субъектов РФ и т.п.

Альтернативным указанному выше способу формирования избирательных комиссий является механизм самостоятельной ротации, смысл которого состоит в праве вышестоящих комиссий назначать состав нижестоящих избирательных органов. Он сравнительно недавно стал применяться в России. По крайней мере, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» и первые редакции Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» исключали это. Первоначально правом назначения состава избирательных комиссий наделялись только органы народного представительства. С течением времени законодатель предусмотрел возможность назначения состава нижестоящих комиссий решениями вышестоящих избирательных органов.

Этот подход также имеет свои достоинства и недостатки. Преимущество самостоятельной ротации кадров внутри системы избирательных комиссий состоит в освобождении

<sup>9</sup> Гейн Е.А. Проблемы формирования избирательных округов и избирательных участков и их соотношение с системой административно-территориального устройства государства // Реформирование отечественного избирательного законодательства: проблемы и перспективы. Тюмень: Вектор Бук, 2006. С. 147. Дубровина М.А. К вопросу о некоторых недостатках образования избирательных округов и избирательных участков, составления списков избирателей в Российской Федерации // Право. Законодательство. Личность. 2011. № 3. С. 39.

от зависимости членов этих комиссий в отношениях с выборными органами государственной и муниципальной власти, которые в противном случае были бы уполномоченными на участие в их назначении. Кроме того, самостоятельная ротация способствует установлению своеобразной вертикальной иерархии в системе нижестоящих и вышестоящих избирательных комиссий. В результате вышестоящим комиссиям легче контролировать деятельность нижестоящих комиссий, проверять результаты их работы, давать необходимые указания по соблюдению избирательного законодательства и т.д. В целом это является допустимым, поскольку в законе об основных гарантиях избирательных прав достаточно последовательно прослеживается принцип обязательности решений вышестоящих комиссий для нижестоящих (т.е. принцип иерархии, вертикальной интеграции, субординации). Но стоит еще раз подчеркнуть, что данный подход неизбежно снижает уровень демократичности организации публичных выборов (на что обращалось внимание в первой главе настоящего исследования).

В соответствии с действующим законодательством компетенцию по формированию участковых комиссий закон возлагает на территориальные избирательные комиссии. Ранее закон устанавливал данную обязанность в отношении представительных органов муниципальных образований. Нетрудно заметить, что динамика правового регулирования анализируемых общественных отношений развивалась по «закону маятника». Каждое из указанных законодательных решений, в определенной мере, категорично и не учитывает сравнительные достоинства и недостатки формирования избирательных комиссий по методологии вышеприведенных схем.

Назначение членов участковых избирательных комиссий решениями представительных органов муниципальных образований приводило к определенным негативным последствиям. Прежде всего, представительные органы муниципальных образований вынуждены были производить «массовые назначения», причем в одно и то же время, включающие установление членства муниципальных, окружных, участковых комиссий, в отдельных случаях (при формировании представительных органов муниципального образования) – также окружных избирательных комиссий. Если, скажем, численность избирателей в административном центре субъекта Федерации составляла один миллион избирателей, то одних только участковых избирательных комиссий нужно было одновременно сформировать более 300, в каждой из которых – в среднем по 12 членов. В общей совокупности количество кандидатов в члены избирательных комиссий возрастало до такой степени, что представительные органы муниципальных образований подходили к реализации своей компетенции формально, без надлежащего обсуждения каждой кандидатуры, учета личных и деловых качеств претендентов и т.п. Сокращенные сроки формирования избирательных комиссий не давали представительным органам муниципальных образований возможности рассредоточить соответствующие вопросы повестки дня во времени, организовать детальное обсуждение кандидатур в комитетах, комиссиях, фракциях и депутатских группах, организовать публичные слушания, депутатские проверки, запросы, обсуждения и т.д.

Прежний закон имел и другой недостаток. Участие представительных органов в механизме формирования избирательных комиссий в действующем законодательстве сохранено лишь для Центральной избирательной комиссии РФ (формируется решением палат Федерального Собрания на две трети), избирательных комиссий субъектов Федерации (половина состава формируется законодательным органом), избирательных комиссий муниципальных образований (весь состав формируется представительным органом). Но здесь наблюдается очевидный перевес в пользу либо института выборных должностных лиц, либо – органов народного представительства. Тот же принцип распространялся и на прежний порядок формирования участковых избирательных комиссий, который лишал выборных глав муниципальных образований какого-либо права участия в назначении членов территориальных, окружных и участковых комиссий.

Полагаем это совершенно недопустимым в демократическом обществе. По логике, половина состава Центральной избирательной комиссии РФ должна формироваться Федеральным Собранием, другая половина – Президентом РФ. Избирательные комиссии муници-

пальных образований также целесообразно формировать на паритетных началах посредством равновесных решений выборного главы муниципального образования и представительного органа муниципалитета (за исключением случая, когда в соответствии с уставом муниципального образования глава муниципалитета избирается из числа депутатов и по должности возглавляет представительный орган, т.е. не является избранным непосредственно населением должностным лицом). В условиях прежнего правового регулирования право назначения членов территориальных, окружных и участковых избирательных комиссий, по нашему мнению, должно было возлагаться одновременно на глав муниципальных образований и их представительные органы.

Принцип *одновременности назначения* всех членов участковых избирательных комиссий в связи с требованиями избирательного законодательства, пожалуй, является *основным препятствием* для отнесения данной компетенции к полномочиям представительных органов и глав муниципальных образований. Поэтому в целом решение законодателя о переносе названной компетенции в сферу полномочий территориальных избирательных комиссий следует приветствовать. Одновременное назначение территориальными избирательными комиссиями (которых не одна, а несколько) состава участковых избирательных комиссий (которых не одна, и не несколько, а очень много, т.к. они формируются из расчета не более 3000 избирателей на одном участке) – весьма эффективный конституционно-правовой институт, который создает дополнительные возможности для преодоления формального подхода к осуществлению публично-правовых обязанностей<sup>10</sup>. В условиях прежнего правового регулирования сложно было рассчитывать на добросовестное, конституционно желательное поведение депутатов представительных органов муниципальных образований в процессе реализации их компетенции по назначению членов участковых избирательных комиссий. Сроки были настолько сжатыми, а количество кандидатур – столь высоким, что персональное обсуждение кандидатур было затруднительным, а в большинстве случаев – просто невозможным.

Однако при всей положительной оценке анализируемого законодательного решения в целом, считаем возможным подвергнуть его критическому осмыслению, по крайней мере, по двум существенным основаниям. Во-первых, положительная оценка порядка формирования состава *участковых* избирательных комиссий решением вышестоящей (т.е. – территориальной) избирательной комиссии не означает, что положительно следует оценивать и формирование состава *территориальных* комиссий решениями их вышестоящих комиссий, минуя процедуру волеизъявления глав и представительных органов муниципальных образований. Во-вторых, законодатель не создал ощутимых гарантий повышения демократичности процедуры назначения состава участковых комиссий решениями территориальных комиссий, что явно отличало бы в выгодную сторону новое законодательное решение от прежнего правового регулирования.

Образование избирательных комиссий муниципальных образований – большая редкость в современной российской практике. Чаще всего, их полномочия возлагаются на территориальные избирательные комиссии, которые действуют на постоянной основе. Сформированные демократическим путем избирательные комиссии муниципальных образований, как правило, учреждаются лишь в столицах республик и административных центрах других субъектов Федерации, в которых имеется несколько внутригородских территориальных избирательных комиссий в связи с наличием таких административно-территориальных единиц, как районы в городе.

<sup>10</sup> Конституционный Суд РФ в своей практике многократно подчеркивал недопустимость формального подхода к осуществлению публичных обязанностей, что равносильно нарушению требований Конституции РФ – Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2003 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 4, пункта 1 статьи 164, пунктов 1 и 4 статьи 165 Налогового кодекса Российской Федерации, статьи 11 Таможенного кодекса Российской Федерации и статьи 10 Закона Российской Федерации «О налоге на добавленную стоимость» в связи с запросами Арбитражного суда Липецкой области, жалобами ООО «Папирус», ОАО «Дальневосточное морское пароходство» и ООО «Коммерческая компания «Балис» // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3100.

Продолжая данную мысль, следует подчеркнуть, что законодатель не случайно разграничил статус муниципальных и территориальных избирательных комиссий. В большинстве случаев такие комиссии действовали бы на одних и тех же территориях, имели бы тождественные полномочия, конституционно-правовой статус. В более ранних редакциях закона об основных гарантиях избирательных прав вообще не было подобного разграничения. Территориальные комиссии фактически были муниципальными, их состав формировался решениями представительных органов муниципалитетов.

Действующее законодательство дает уполномоченным органам право неравноценного выбора: либо сохранить одновременно существование муниципальных и территориальных избирательных комиссий (это лишено смысла, требует дополнительных расходов и повышает организационные издержки), либо выбрать между наличием территориальных и муниципальных комиссий. В случае выбора в пользу территориальных комиссий, полномочия муниципальных комиссий возлагаются на территориальные. При выборе в пользу муниципальных комиссий – на них возлагаются полномочия территориальных комиссий.

Изученная нами практика правового регулирования организации выборов в субъектах РФ Центрального федерального округа показала, что практически повсеместно выбор региональных законодателей склоняется в пользу институционализации территориальных избирательных комиссий в ущерб существованию системы избирательных комиссий муниципальных образований. Различие между территориальными и муниципальными комиссиями двоякое: во-первых, территориальные комиссии имеют статус государственных органов, в то время как муниципальные – муниципальных органов; во-вторых, состав территориальных комиссий формируется решением вышестоящей комиссии, а муниципальные комиссии – актами представительных органов местного самоуправления.

Чтобы устранить названное противоречие, на наш взгляд, в федеральное законодательство необходимо внести поправки, согласно которым *состав территориальных избирательных комиссий формировался бы на паритетных началах решениями глав и представительных органов муниципальных образований*. Территориальные комиссии должны быть лишены статуса государственных органов, поскольку подчинение государственных органов муниципальным органам не может допускаться ни при каких обстоятельствах. В отличие от участковых избирательных комиссий, численный состав которых весьма велик, для представительных органов муниципальных образований не составило бы сложности качественное, полноценное и неформальное назначение членов территориальных избирательных комиссий. Решение федерального законодателя о наделении избирательных комиссий субъектов РФ правом назначения состава территориальных комиссий слишком очевидно нарушает демократические принципы формирования системы избирательных комиссий, ставит их в административную зависимость от усмотрения одного органа (в то время как количество представительных органов муниципальных образований в субъектах РФ, как правило, превышает 20 единиц за исключением городов федерального значения, в которых их значительно больше).

Решение региональных законодателей на основе их права делегированного федеральным законом правотворчества о приоритетах в пользу решений избирательных комиссий субъектов РФ в ущерб полномочиям глав и представительных органов муниципальных образований о назначении состава территориальных избирательных комиссий, по всей видимости, обусловлено чувством корпоративной солидарности, стремлением усилить полномочия государственной власти субъектов РФ и ослабить их в отношении местного самоуправления. Однако подобная централизация приводит к излишней концентрации фактической публичной власти в компетенции одного органа, что нарушает принципы, декларированные ст. 10 и 12 Конституции РФ. В конечном итоге, весь состав нижестоящих избирательных комиссий с кадровой точки зрения находится под контролем избирательных комиссий субъектов РФ. При этом следует признать, что сами избирательные комиссии субъектов РФ формируются демократическим путем (их состав не назначается непосредственно Центральной избирательной комиссией РФ).

Второе из вышеназванных критических замечаний касалось процедур формирования состава участковых избирательных комиссий решениями территориальных комиссий. Территориальные избирательные комиссии несут публично-правовую обязанность назначения членов участковых избирательных комиссий «на основе предложений» достаточно широкого круга лиц, перечисленных в законодательстве (избирательные объединения, допущенные к распределению мандатов в Государственной Думе, представительных органах субъектов Федерации и муниципальных образований; представительные органы местного самоуправления; собрания избирателей, территориальные комиссии предыдущего состава). Территориальные избирательные комиссии, по общему правилу, не связаны вышеуказанными предложениями о кандидатах в члены участковых комиссий. Но из этого общего правила имеется ряд исключений. В частности, территориальная избирательная комиссия в силу императивной нормы закона обязана назначить не менее половины состава участковой комиссии на основе предложений, поступивших от избирательных объединений, допущенных к распределению мандатов в Государственной Думе, законодательном органе субъекта Федерации и представительном органе местного самоуправления. Применительно к выборам в государственные органы – это политические партии; в отношении выборов в органы местного самоуправления – политические партии и другие политические общественные объединения, имеющие статус избирательного объединения.

Этим, в сущности, правовое регулирование порядка назначения территориальными комиссиями состава участковых комиссий исчерпывается. Законодатель определяет круг субъектов права инициативы и квотирует определенные места в целях обеспечения представительства по числу избирательных объединений, допущенных к распределению мандатов в Государственную Думу, представительные органы субъектов Федерации и муниципальных образований. Однако территориальные комиссии совершенно не связаны законом какой-либо процедурой обсуждения кандидатур, их альтернативного отбора, процессуальными сроками и т.п. При современном состоянии правового регулирования порядка формирования участковых комиссий ничто не препятствует списочному (в отличие от персонального) назначению без какого-либо обсуждения на одном лишь основании открытого или тайного голосования членов территориальной комиссии.

В связи с изложенным считаем целесообразным предложить следующую модель правового регулирования порядка назначения членов участковых избирательных комиссий решениями территориальных комиссий. На каждый мандат в составе участковой избирательной комиссии должно быть предложено не менее трех альтернативных кандидатур. При отсутствии трех кандидатур вопрос о назначении соответствующих членов участковой комиссии откладывается на определенный срок (например, на две недели) с объявлением в СМИ о наличии соответствующей вакансии. По истечении этого срока при сохранении дефицита кандидатур закон может разрешить альтернативу из двух кандидатов, но безальтернативное голосование законом должно быть категорически запрещено. После внесения кандидатур каждый из претендентов на членство в составе участковой избирательной комиссии должен выступить с кратким сообщением на заседании территориальной избирательной комиссии о конституционных целях и задачах публичных выборов, полномочиях членов участковых комиссий, их функциях по обеспечению свободных, демократических, конкурентных и подлинных выборов. По каждому мандату в составе участковой избирательной комиссии должно производиться тайное голосование с использованием соответствующих бюллетеней. Голосование «против всех» запрещается. Каждый из членов территориальной комиссии обязан сделать выбор в пользу одного из нескольких претендентов. Победившим считается кандидат, получивший в свою поддержку относительное большинство голосов членов территориальной избирательной комиссии.

Предложенная нами модель правового регулирования порядка формирования состава участковых комиссий не является единственно возможной. Альтернативность выборов может обеспечиваться требованием не менее двух кандидатур (а не трех, как предлагается нами). Закон может допустить голосование не только «за», но и «против» соответствующих

кандидатов с правом территориальной комиссии отложить разрешение данного вопроса (если ни один из кандидатов в результате не оказался избранным) с выдвижением новых кандидатур. Гарантии публичности заседаний территориальных комиссий могут быть расширены (обязательность участия в таких заседаниях представителей вышестоящих избирательных комиссий, СМИ, прокуратуры, политических партий, представителей фракций и депутатских групп региональных и муниципальных представительных органов и т.д.).

Однако имеющаяся в современной России практика келейного метода формирования состава участковых комиссий (безальтернативность кандидатур, голосование списком в ущерб персональному голосованию и обсуждению, отказ от процедур тайного голосования, недостаточные гарантии публичности заседаний территориальных комиссий) создают условия для *недостаточного доверия общества к составу участковых комиссий*. Это, в свою очередь, влечет за собой весьма негативные общественно-политические последствия. Общество должно быть широко проинформировано о процедурах открытого формирования состава именно участковых избирательных комиссий (поскольку избиратели, в отличие от кандидатов, непосредственно контактируют с участковыми комиссиями). В демократическом обществе недостаточно просто качественно подобрать кандидатов в члены участковых комиссий. Соответствующие процедуры должны быть *подчеркнуто открытыми*, широко освещаемыми в СМИ по аналогии с прозрачными ящиками для голосования или веб-камерами на избирательных участках.

Мы не склонны думать, что в составе участковых избирательных комиссий работают недобросовестные граждане, основной целью деятельности которых является совершение преступлений против избирательных прав граждан, искажение воли избирателей, заведомо неправильный подсчет голосов или фальсификация результатов голосования. Однако определенные массы избирателей полагают, что именно таким и является состав ряда участковых избирательных комиссий. Чтобы избежать подобных имиджевых потерь, убедить общество в абсолютной прозрачности и открытом характере деятельности участковых комиссий, их добросовестности и беспристрастности, стремлении создать равные условия для баллотировки всех кандидатов от всех политических партий и других избирательных объединений, требуются дополнительные законодательные гарантии. Одной из таких гарантий могло бы быть внедрение в законодательную практику высказанных нами предложений.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Альфер С.А. Правовое регулирование формирования и деятельности избирательных комиссий в Республике Беларусь // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 3. С. 128.
2. Андреев В.И. Порядок формирования как один из важнейших элементов правового статуса избирательных комиссий муниципальных образований // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 55.
3. Добровольский П.Е., Камалов Ф.С. Некоторые вопросы формирования и правового статуса избирательных комиссий муниципальных образований // Особенности реализации избирательного законодательства на современном этапе. Тюмень, 2008. С. 164.
4. Каплин С.В. Участие политических партий в формировании и деятельности избирательных комиссий в России // Конституция Российской Федерации и проблемы построения демократического общества и правового государства. Новосибирск: СибАГС, 2009. С. 75.
5. Малышев В.А., Раудин В.И. Необходимо совершенствовать порядок формирования избирательных комиссий // Вестник ЦИК РФ. 2001. № 8. С. 48.
6. Помогаев В.В. Выборы в России как компонент «суверенной демократии» // Историко-правовой вестник. 2008. № 3. С. 227-238. Назаров И.Г. Суверенная демократия в России: новое явление нынешней действительности // Проблемы и перспективы развития государства и права в XXI веке. Йошкар-Ола, 2013. С. 22.

**Рыкова Лариса Валерьевна**

Ливенский филиал ФГБОУ ВПО

«Госуниверситет – УНПК»

Преподаватель кафедры гуманитарных дисциплин

303852, г. Ливны, ул.Мира, 152-а.

Тел.: (4862) 41-98-07

E-mail: soip-unpk@yandex.ru

---

L.V. RYKOVA

## THE ORDER OF FORMATION OF THE PRECINCT ELECTION COMMISSIONS

*Clause is devoted to a number of problems of the constitutional regulation of the order of elections in the local commissions at elections in modern Russia. The author comes to conclusion, that an available practice of a private method of elections in the commission at elections (a unique nominee, voting by the list to the detriment of personal voting and discussion, refusal of procedures of the ballot, insufficient guarantees of publicity of sessions of the territorial commissions) create conditions for insufficient trust of a society to the local commissions. The society should be widely informed on procedures of the open formation of structure of the local commissions at elections.*

**Keywords:** *an electoral system, the commissions at elections, process of voting; publicity, public trust.*

### BIBLIOGRAPHY

1. Al'fer S.A. Pravovoe regulirovanie formirovaniya i deyatelnosti izbiratel'nykh komissiy v Respublike Belarus' // Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie. 2009. № 3. S. 128.
2. Andreev V.I. Poryadok formirovaniya kak odin iz vazhneyshikh elementov pravovogo statusa izbiratel'nykh komissiy munitsipal'nykh obrazovaniy // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2012. № 4. S. 55.
3. Dobrovol'skiy P.E., Kamalov F.S. Nekotorye voprosy formirovaniya i pravovogo statusa izbiratel'nykh komissiy munitsipal'nykh obrazovaniy // Osobennosti realizatsii izbiratel'nogo zakonodatel'stva na sovremennom etape. Tyumen', 2008. S. 164.
4. Kaplin S.V. Uchastie politicheskikh partiy v formirovanii i deyatelnosti izbiratel'nykh komissiy v Rossii // Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii i problemy postroeniya demokraticheskogo obshchestva i pravovogo gosudarstva. Novosibirsk: SibAGS, 2009. S. 75.
5. Malyshev V.A., Raudin V.I. Neobkhodimo sovershenstvovat' poryadok formirovaniya izbiratel'nykh komissiy // Vestnik TsIK RF. 2001. № 8. S. 48.
6. Pomogaev V.V. Vybory v Rossii kak komponent «suverennoy demokratii» // Istoriko-pravovoy vestnik. 2008. № 3. S. 227-238. Nazarov I.G. Suverenaya demokratiya v Rossii: novoe yavlenie nyneshney deystvitel'nosti // Problemy i perspektivy razvitiya gosudarstva i prava v XXI veke. Yoshkar-Ola, 2013. S. 22.

#### **Rykova Larisa Valeryevna**

Livny branch of State University ESPC

Lecturer of the chair of Humanities

303852, Livny, Mira, 152-a.

Tel: (4862) 41-98-07

E-mail: soip-unpk@yandex.ru

Р.В. ГАВРИЛОВ

## ПОНЯТИЕ И КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ СУЩНОСТЬ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

*Статья посвящена исследованию ряда проблем конституционно-правового характера, связанных с соотношением понятий «государственный аппарат» и «система органов государственной власти». Автор приходит к выводу, что между понятиями «государственный аппарат» и «система органов государства» имеются определенные различия. Первая категория имеет преимущественно теоретико-правовую направленность исследования и характеризует «внешний» аспект взаимодействия государства с его частью, именуемой «аппаратом». В отличие от этого, термин «система государственных органов» акцентирует внимание на конституционно-правовой проблематике «внутреннего» институционального устройства государственного аппарата. Здесь имеют ключевое значение такие конституционные факторы, как статус органа, его конституционные полномочия и функции, механизмы формирования, взаимодействия и досрочного прекращения полномочий.*

**Ключевые слова:** орган государственной власти; государственный аппарат; разделение властей; система органов государства.

Конституционно-правовое регулирование общественных отношений в значительной степени сопряжено с организацией системы органов государственной власти. Это – традиционный объект конституционно-правового регулирования, который обычно не связывается с другими отраслями законодательства и права. Именно конституционное право призвано регулировать, какие именно государственные органы уполномочены от имени страны осуществлять публичную власть, каковы механизмы их формирования, деятельности, досрочного прекращения полномочий и ответственности. Важное конституционное значение имеют также вопросы установления компетенции государственных органов, регулирования их взаимодействия друг с другом как субъектов конституционных правоотношений, юридически свободных в принятии соответствующих решений в рамках установленных законом полномочий и функций. Все это, в той или иной мере, характеризует конституционно-правовую категорию «система органов государственной власти».

В юридической науке не сложилось единой трактовки данного конституционно-правового термина. Наблюдается разнообразие его интерпретации не только в теории, но и в законодательной и правоприменительной практике. В связи с этим примечательна правовая позиция Конституционного Суда РФ, сформулированная им при рассмотрении дела о толковании статей 71, 76 и 112 Конституции РФ. Перед конституционным правосудием был поставлен вопрос о соотношении понятий «система» и «структура» применительно к регулированию организации исполнительной власти на федеральном уровне. Суд установил, что «виды» федеральных органов исполнительной власти подлежат установлению в федеральных законах, понятие «система» включает в себя «виды» исполнительных органов, но этим она не исчерпывается. В свою очередь, понятие «структура» означает перечень органов, которые входят в соответствующую «систему». Таким образом, категория «система» по своему конституционно-правовому содержанию не является тождественной термину «структура», однако четкие признаки этих понятий Конституционный Суд РФ в анализируемом постановлении не установил<sup>1</sup>. В связи с этим наблюдается существенная неопределенность в их понимании и толковании.

При анализе категории «система органов государственной власти» необходим учет, по крайней мере, следующих конституционных проблем: во-первых, содержание понятия

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 1999 г. № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 866.

«орган государственной власти» в его соотношении с термином «государственный орган» в структуре государственного аппарата; во-вторых, сущность категории «система» применительно к организации государственной власти; в-третьих, исследование фактически сложившейся системы органов государственной власти в современной России в аспекте обеспечения надлежащего баланса между централизацией и децентрализацией, единством суверенной государственной власти и конституционным принципом разделения властей и т.д.

В большинстве теоретических исследований подчеркивается, что государственный орган (или орган государственной власти) – это элемент государственного аппарата. В отличие от государства, представляющего собой форму общественной организации, государственный аппарат характеризуется в качестве «системы государственных органов», осуществляющих от имени государства его функции<sup>2</sup>. При такой трактовке термина «государственный аппарат» может сложиться впечатление, что это понятие полностью тождественно категории «система органов государства».

Вместе с тем, между понятиями «государственный аппарат» и «система органов государства», на наш взгляд, имеются определенные различия. Первая категория имеет преимущественно теоретико-правовую направленность исследования и характеризует «внешний» аспект взаимодействия государства (как совокупности граждан, проживающих на определенной территории и политически организованных посредством суверенной государственной власти) с его частью, именуемой «аппаратом» (совокупностью должностных лиц, государственных служащих и других носителей власти, организованных в систему государственных органов). В отличие от этого, термин «система государственных органов» акцентирует внимание на конституционно-правовой проблематике «внутреннего» институционального устройства государственного аппарата. Здесь имеют ключевое значение такие конституционные факторы, как статус органа (законодательный, исполнительный, судебный или иной), его конституционные полномочия и функции (характеризующие понятие «компетенция»), механизмы формирования, взаимодействия и досрочного прекращения полномочий. Если допустима подобная аналогия, можно сказать, что понятия «государственный аппарат» и «система государственных органов» находятся в том же соотношении, что термины «правовая система» и «система права».

Высказанной точке зрения корреспондирует ряд мнений, высказанных в современной юридической литературе. Так, с позиций Е.С.Меркулова, «важнейшими характеристиками органа государственной власти следует признать то, что он является относительно обособленным и самостоятельным элементом государственного аппарата, учреждение которого связано с непосредственной организационно-юридической трансформацией и практической реализацией определенной функции государственной власти (осуществлением определенного объема властных полномочий при реализации какой-либо функции)»<sup>3</sup>. А.А.Петров полагает, что система органов – это «формирование, организация и деятельность (включая взаимодействие) органов государственной власти»<sup>4</sup>. По мнению Б.П.Елисеева, под системой органов государственной власти в Российской Федерации следует понимать «сочетание трех ветвей власти, структурно и организационно разделенных (по выполняемым функциям и занимаемым уровням), вместе с тем связанных интегрирующим институтом главы государства, правовыми нормами и реализующих функции государства». Этот же автор дает комплексное определение органа государственной власти как «составной части механизма государства, действующего в сфере законодательной, исполнительной либо судебной власти, выступающего по поручению государства и осуществляющего свою деятельность от его имени, обладающего собственной компетенцией, имеющего свою структуру, использующего при-

<sup>2</sup> Микшта Д.А. Государственный аппарат в политической системе государства. Дисс... канд. юрид. наук. Омск, 2009. С. 12.

<sup>3</sup> Меркулов Е.С. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. Дисс... канд. юрид. наук. Владивосток, 2007. С. 9.

<sup>4</sup> Петров А.А. Основы организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. Дисс... канд. юрид. наук. Тюмень, 2002. С. 134.

сущие ему формы и методы деятельности, применяющего правовые нормы в пределах своей компетенции и издающего нормативные акты»<sup>5</sup>.

Орган государства характеризуется такими ключевыми признаками, как организационная самостоятельность, обособленность, публичная правосубъектность. Орган – это часть чего-либо (в данном случае – государства, точнее – его аппарата), которая выполняет отдельные функции целого (государства). Государственные органы действуют строго в соответствии со своей компетенцией, устанавливаемой конституцией страны, законами и подзаконными нормативными правовыми актами. Порядок учреждения и упразднения, формирования и деятельности государственных органов не может быть произвольным. Он регулируется законодательством и должен исключать случайные, произвольные и несанкционированные решения. Этим, однако, не исключается определенная подвижность системы и структуры государственных органов.

В связи с этим уместно, на наш взгляд, разграничение *конституционных* органов государственной власти и *иных* государственных органов<sup>6</sup>, само существование которых, а также ключевые основы организации деятельности которых не предопределяются конституцией страны. Статус конституционного органа (например, Президента РФ, Федерального Собрания, Правительства РФ, Конституционного Суда РФ, прокуратуры и т.д.) создает дополнительные гарантии стабильности их функционирования в системе органов государства, особенно если порядок изменения и пересмотра положений конституции страны является усложненным (что характерно, в частности, для современной России).

Нельзя сказать, что в течение действия современной Конституции РФ (начиная с декабря 1993 г.) система федеральных органов государственной власти страны оставалась полностью неизменной. В частности, менялись в сторону увеличения сроки полномочий Президента РФ и депутатов Государственной Думы, контрольные полномочия Государственной Думы в отношении Правительства РФ, порядок формирования Совета Федерации, был упразднен Высший Арбитражный Суд РФ и т.д. Однако в целом статус конституционного органа, безусловно, способствовал стабилизации механизма организации публичной власти на федеральном уровне. При этом не всегда реформирование данной системы сопровождалось адекватными конституционными поправками. Так, административная реформа, которая привела правовую систему страны к разграничению трех видов исполнительных органов специальной компетенции (министерства, агентства, службы) в Конституции РФ разрешения не нашла. Аналогичным образом, институционализация Следственного комитета РФ и его территориальных органов существенным образом связывалась с фактическим конституционным статусом органов прокуратуры. Однако в Конституцию РФ соответствующие поправки не вносились, реформы ограничивались лишь изменениями в федеральном законодательстве.

Конституционная категория «система государственных органов» находится в неразрывной связи с концепцией разделения властей. Термин «система», при всем многообразии его понимания, в конституционно-правовом аспекте и применительно к организации государственной власти, означает, прежде всего, обособленность и самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти (ст. 10 Конституции РФ). Каждый из названных органов имеет дифференцированные конституционные функции, которые не могут осуществляться представителями других ветвей власти. Тем самым не только обеспечивается защита гражданского общества от произвола и несанкционированного вмешательства со стороны публичной власти. Гораздо более важным, в контексте нашего исследования, является то обстоятельство, что конституционный принцип разделения властей гарантирует *системность* в организации публичной власти. Эта системность означает конституционное

---

<sup>5</sup> Елисеев Б.П. Система органов государственной власти в Российской Федерации. Дисс... докт. юрид. наук. М., 1998. С. 14.

<sup>6</sup> Именовать их «неконституционными», на наш взгляд, не следует, потому что основное значение этого прилагательного несет отрицательную смысловую нагрузку и предполагает нарушение требований основного закона страны.

разграничение компетенции, при котором от любых двух и более государственных органов не могут исходить взаимоисключающие властные установления. Вместе с тем, все государственные органы образуют единую систему в том смысле, что они в равной степени реализуют государственный суверенитет и функции государства. Их не следует противопоставлять друг другу. Они должны согласованно функционировать и взаимодействовать в целях реализации национальных, публичных интересов.

В связи с изложенным заслуживает внимания позиция О.И. Чепунова, который отмечает так называемый «функциональный дисбаланс» в системе разделения и взаимодействия властей, сложившийся «вследствие господствующего преобладания конституционно-правовых полномочий Президента РФ, предрешающих субъективность в развитии институциональных форм взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации». По мнению автора, этот дисбаланс «усугубляется недостатком функций контроля Федерального Собрания РФ, недостаточной эффективностью конституционного контроля, разобщенностью ветвей судебной и исполнительной власти»<sup>7</sup>. На наш взгляд, каждое государство имеет право на самостоятельную конституционную модель организации системы государственной власти, при которой учитываются исторические, политические и иные важные особенности обеспечения принципов и ценностей конституционализма в конкретной стране.

По сравнению с советским периодом отечественной истории, современный конституционный строй в значительно большей степени юридически ограничивает фактический статус главы российского государства. Президент РФ является выборным должностным лицом, причем его полномочия запрещено осуществлять одному и тому же лицу более двух сроков подряд. Компетенция главы государства имеет подзаконный характер, его акты не могут противоречить законам, принимаемым парламентом, причем высший орган народного представительства может преодолеть вето Президента РФ квалифицированным большинством голосов. Конституционный Суд РФ имеет конституционное право на признание актов главы государства противоречащими основному закону страны, следовательно – недействующими и не подлежащими применению. Президент страны не вправе единолично решать вопрос о назначении председателя Правительства РФ, для этого требуется согласование его воли с Государственной Думой по смыслу ст. 111 Конституции РФ. Многие другие конституционные нормы свидетельствуют об определенной сбалансированности конституционной компетенции органов законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Елисеев Б.П. Система органов государственной власти в Российской Федерации. Дисс... докт. юрид. наук. М., 1998. С. 14.
2. Меркулов Е.С. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. Дисс... канд. юрид. наук. Владивосток, 2007. С. 9.
3. Микшта Д.А. Государственный аппарат в политической системе государства. Дисс... канд. юрид. наук. Омск, 2009. С. 12.
4. Петров А.А. Основы организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. Дисс... канд. юрид. наук. Тюмень, 2002. С. 134.
5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 1999 г. № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 866.
6. Чепунов О.И. Системное взаимодействие органов государственной власти в Российской Федерации. Дисс... докт. юрид. наук. М., 2011. С. 356.

<sup>7</sup> Чепунов О.И. Системное взаимодействие органов государственной власти в Российской Федерации. Дисс... докт. юрид. наук. М., 2011. С. 356.

**Гаврилов Роман Владимирович**

ФГБОУ ВПО «Государственный университет – УНПК»

Аспирант кафедры «Конституционное и муниципальное право»

302020, Орел, Наугорское ш., 40

Тел.: (4862) 41-98-07

E-mail: [soip-unpk@yandex.ru](mailto:soip-unpk@yandex.ru)

---

R.V. GAVRILOV

## **THE CONCEPT AND THE CONSTITUTIONAL-LEGAL ENTITY THE SYSTEM OF BODIES OF STATE POWER**

*Clause is devoted to research of the constitutional problems connected with a parity of concepts « the mechanism of the state » and « system of bodies of the government ». The author comes to conclusion, that between concepts « the mechanism of the state » and « system of bodies of the state » are available the certain distinctions. The first category has mainly theoretical sense and characterizes «external» aspect of interaction of the state with its part, called «mechanism». Unlike it, the term « the system of the state bodies » brings to a focus to the constitutional problematics of the «internal» mechanism of the state. Here have key value such constitutional factors, as the status of body, its constitutional powers and functions, mechanisms of formation, interaction and preschedule resignation.*

**Keywords:** *body of the government; the mechanism of the state; separation of powers; system of bodies of the state.*

### **BIBLIOGRAPHY**

1. Eliseev B.P. Sistema organov gosudarstvennoy vlasti v Rossiyskoy Federatsii. Diss... dokt. jurid. nauk. M., 1998. S. 14.
2. Merkulov E.S. Sistema organov gosudarstvennoy vlasti sub»ektov Rossiyskoy Federatsii: konstitutsionno-pravovoe issledovanie. Diss... kand. jurid. nauk. Vladivostok, 2007. S. 9.
3. Mikshta D.A. Gosudarstvennyy apparat v politicheskoy sisteme gosudarstva. Diss... kand. jurid. nauk. Omsk, 2009. S. 12.
4. Petrov A.A. Osnovy organizatsii sistemy organov gosudarstvennoy vlasti sub»ektov Rossiyskoy Federatsii v resheniyakh Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii. Diss... kand. jurid. nauk. Tyumen', 2002. S. 134.
5. Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii ot 27 yanvarya 1999 g. № 2-P «Po de-lu o tolkovanii statey 71 (punkt «g»), 76 (chast' 1) i 112 (chast' 1) Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii» // SZ RF. 1999. № 6. St. 866.
6. Chepunov O.I. Sistemnoe vzaimodeystvie organov gosudarstvennoy vlasti v Rossiyskoy Federatsii. Diss... dokt. jurid. nauk. M., 2011. S. 356

**Gavrilov Roman Vladimirovich**

State University – ESPC

Postgraduate student of the Department of «Constitutional and municipal law»

302020, Orel, Naugorskoe h., 40

Tel.: (4862) 41-98-07

E-mail: [soip-unpk@yandex.ru](mailto:soip-unpk@yandex.ru)

А.Н. АЛИСОВ

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДОСТУПА К ПРАВОСУДИЮ

*Статья посвящена исследованию соотношению конституционных понятий «доступ к правосудию» и «судебная защита». Автор отстаивает мнение о толковании института судебной защиты в контексте общепризнанной «природы правосудия», которое в силу его конституционного предназначения должно быть, в числе прочего, доступным. Институт судебной защиты прав действует в системном единстве с принципами самостоятельности судебной власти и обеспечения правосудием прав и свобод человека и гражданина, что предполагает доступ к суду и справедливость правосудия.*

**Ключевые слова:** правосудие; судебная защита; доступ к правосудию; правозащитная деятельность.

Доступ к правосудию является одной из важнейших общечеловеческих ценностей<sup>1</sup>. Его основной юридический смысл состоит в реальной, гарантированной и обеспеченной конституцией и законом возможности субъектов правоотношений прибегать к эффективной судебной защите прав и законных интересов, с одной стороны, широкого круга лиц (чьи права и законные интересы нарушены), с другой – субъектов правоотношений, нуждающихся в особой правовой защите – потерпевших<sup>2</sup>, малообеспеченных<sup>3</sup>, военнослужащих<sup>4</sup>, иностранцев<sup>5</sup>, осужденных<sup>6</sup>, несовершеннолетних<sup>7</sup>, имеющих заболевание<sup>8</sup>, недееспособных и ограниченно дееспособных<sup>9</sup>, а также публично-территориальных образований и социальных групп, в частности – местного самоуправления<sup>10</sup>, коренных народов<sup>11</sup> и др.

Доступ к правосудию должен быть всеобщим<sup>12</sup>, свободным и равным<sup>13</sup>, осуществляться в разумный срок<sup>14</sup>, однако равенство доступа к правосудию не исключает дополнительных правовых гарантий лиц, которые находятся в особом правовом положении и, ввиду

<sup>1</sup> Мирза Л.С. Доступ к правосудию. Ставрополь: Ставропольсервисшкола, 2005. С. 5-15.

<sup>2</sup> Чекулаев Д.П. Потерпевший в уголовном судопроизводстве: доступ к правосудию и компенсация причиненного ущерба. Дисс... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 12.

<sup>3</sup> Воинов И. Доступ малообеспеченных к правосудию // Российская юстиция. 2001. № 12. С. 6-7.

<sup>4</sup> Торкунов М.А. Упразднение военной службы в военных судах ограничит доступ военнослужащих к правосудию // Право в вооруженных силах. 2007. № 8. С. 65.

<sup>5</sup> Секинаева З.А. Право иностранцев на доступ к правосудию // Журнал российского права. 2008. № 9. С. 89.

<sup>6</sup> Виноградов М.В. Право осужденного на доступ к правосудию в гражданском процессе // Российское правосудие. 2009. № 10. С. 49.

<sup>7</sup> Жидовцова Ю. Некоторые проблемы доступа к правосудию несовершеннолетних // Роль права в формировании гражданского общества. Омск: ОЮИ, 2012. С. 89.

<sup>8</sup> Иванова Л.М., Мирза Л.С. Наличие заболевания как основание отказа осужденному в личном доступе к правосудию // Медицинское право. 2004. № 4. С. 8.

<sup>9</sup> Афанасьев С.Ф. О праве доступа к правосудию по гражданским делам лиц, признанных недееспособными и ограниченно дееспособными // Арбитражный и гражданский процесс. 2010. № 5. С. 17.

<sup>10</sup> Сергеев А.А. Доступ к правосудию как гарантия прав местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 2. С. 36-38.

<sup>11</sup> Чернухина Л.С. Международно-правовые вопросы обеспечения реализации принципа равного доступа к правосудию для коренных народов // Российский конституционализм: история, теория, практика. Ставрополь: ТЭСЭРА, 2013. С. 305.

<sup>12</sup> Шокуров С. У каждого гражданина должен быть доступ к правосудию // Закон и право. 2005. № 9. С. 10-14.

<sup>13</sup> Мархгейм М.В. Свободный и равный доступ каждого к правосудию как элемент правозащитной системы России // Современное российское право: анализ основных тенденций. М.: РАГС, 2005. С. 132.

<sup>14</sup> Халилова Г.Р. Обеспечение права на доступ к правосудию в разумный срок: имплементация позиций Европейского Суда по правам человека в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации // Принципы права: теория и практика. Саратов: СГЮА, 2012. С. 169.

этого, нуждаются в особых формах защиты прав и законных интересов в судебных инстанциях<sup>15</sup>.

Важнейшими средствами обеспечения доступа к правосудию являются адвокатская помощь и правозащитная деятельность прокуратуры. В зависимости от видов судебной юрисдикции можно выделить доступ к конституционному, уголовному, гражданскому, арбитражному и административному правосудию, однако сам по себе конституционный принцип доступа к правосудию характеризуется межотраслевым значением<sup>16</sup>. В условиях современной судебной реформы доступ к правосудию имеет тенденцию к расширению<sup>17</sup>.

Понятие «доступ» в русском языке означает «проход», «возможность проникновения», «впуск», «разрешение»; термин «доступный» толкуется в контексте таких характеристик субъекта, как «возможность пройти», «возможность пользования», «доступность для понимания», «внимательность и расположение к людям». В юридической теории и законодательной практике выделяются не только доступ к правосудию, но также доступ на территории, в помещения, на земельные участки, к информации, к документам, к СМИ (например, избирательных объединений и политических партий), на рынки (например, российских лиц на внешние рынки), к электрическим, газотранспортным сетям и т.п. Категория «доступность» в юриспруденции применима к таким объектам, как образование, лекарственное обеспечение, информация и данные, культурные ценности и блага, услуги. В связи с этим, во-первых, следует различать конституционно-правовые категории «доступ к правосудию» и «доступность правосудия»; во-вторых, применительно к правосудию как особому виду государственной деятельности необходимо выявление специфических признаков, которые характеризуют «доступ» к правосудию и его «доступность» в отличие от других объектов правового регулирования общественных отношений.

Применительно к судебной деятельности, понятия «доступ» и «доступность», на наш взгляд, соотносятся следующим образом. Категория «доступ» характеризует гарантированную правом возможность лиц, чьи права и законные интересы нарушены, обращаться в судебные инстанции, доказывать свою правовую позицию, опровергать доводы противоположной стороны в юридическом споре, рассчитывать на объективное и беспристрастное судебное разбирательство, обжаловать судебные решения в вышестоящих инстанциях. В свою очередь, «доступность» правосудия – это его качественная характеристика, которая свидетельствует о достаточной степени открытости, гласности, публичности и транспарентности судебной системы, ее эффективном функционировании, обеспечивающем восстановление в нарушенных правах в разумные сроки, беспристрастный учет всех без исключения доказательств по делу, представленных каждой из сторон, верное толкование применяемых в судебной деятельности правовых норм. Доступ к правосудию не может считаться обеспеченным, если правосудие не является доступным. В то же время, категория «доступность» правосудия может толковаться и расширительно в аспекте доброжелательного, внимательного, объективного и беспристрастного отношения к участникам процесса не только со стороны судей, но и работников аппаратов судов, включая помощников судей, секретарей судебных заседаний, судебных приставов и т.д.

Важно подчеркнуть, что доступность правосудия должна быть обеспечена в равной мере всем участникам судебного процесса. Ограничительное понимание доступа к правосудию, связанное с гарантиями лишь инициаторам судебного разбирательства (в уголовном процессе – стороне обвинения, в гражданском процессе – истцам и т.д.) – находится в прямом противоречии с нормативным содержанием ст. 19 Конституции РФ. В уголовном про-

<sup>15</sup> Малясов Р.А. Равный доступ граждан к правосудию в России // Проблемы и перспективы реформирования государственной и муниципальной службы с России. Саратов: ПАГС, 2005. С. 53-55. Голубов Н.Н. Обеспечение доступа к правосудию: проблема неравного доступа // Проблемы повышения эффективности правового регулирования экономической деятельности. Калуга: Ваш Дом, 2011. С. 31-37.

<sup>16</sup> Мирза Л.С. Межотраслевое значение организационно-обеспечительного аспекта доступа граждан к правосудию // Lex Russica. 2006. № 5. С. 949.

<sup>17</sup> Лебедев В. Расширение доступа к правосудию – одна из целей судебной реформы // Российская юстиция. 1999. № 9. С. 2-4.

цессе право на доступ к правосудию в равной степени имеют стороны обвинения и защиты, в гражданском процессе – истцы и ответчики, а также иные участники судебного разбирательства, включая третьих лиц, заявляющих или не заявляющих самостоятельные требования. Основным критерий доступа к правосудию состоит в юридическом факте наличия предполагаемых нарушений чьих-либо прав и законных интересов. Если эти права и законные интересы нарушены – лицо имеет право на судебную защиту. Если же в суд обращается ненадлежащий заявитель, права и законные интересы соответствующего лица не связаны с предметом судебного разбирательства – доступ к правосудию невозможен. В отличие от законодательных и исполнительных органов власти, суды не должны рассматривать абстрактные жалобы, заявления и предложения граждан, поскольку суды связаны формализованной процедурой, установленной процессуальным законодательством. Абстрактные обращения могут лишь приниматься во внимание должностными лицами судов, органами судейского сообщества в целях совершенствования судоустройства, статуса судей, конституционного механизма судебной защиты прав и свобод человека и гражданина<sup>18</sup>.

В связи с этим представляется важным разграничение категорий «доступ к правосудию» и «судебная защита». В Конституции РФ категория «доступ» используется трижды: в ч. 4 ст. 32 – в качестве характеристики права граждан на равный доступ к государственной службе; в ч. 2 ст. 44 – для установления права на доступ к культурным ценностям; в ст. 52 – в целях закрепления права потерпевших на доступ к правосудию. Термин «доступность» в соответствующих падежах применяется Конституцией РФ дважды: в ч. 3 ст. 40 – в целях регулирования права нуждающихся в жилище на предоставление жилых помещений из жилищных фондов бесплатно либо за «доступную» плату; в ч. 2 ст. 43 – для установления принципа «общедоступности» образования.

Примечательно, что Конституция РФ в прямой постановке не гарантирует право на доступ к правосудию малообеспеченных, военнослужащих, иностранцев, осужденных, несовершеннолетних, имеющих заболевание, недееспособных или ограниченно дееспособных лиц. В качестве специального субъекта, пользующегося конституционным правом на доступ к правосудию, указан лишь потерпевший. Возможность доступа к правосудию следует из нормативного содержания ст. 46 Конституции РФ, которая гарантирует судебную защиту прав и свобод каждого лица, если речь идет о правах и свободах именно этого лица. Судебная защита позиционируется в Конституции РФ в качестве одной из форм государственной защиты прав и свобод, закрепленной в ч. 1 ст. 45 Конституции РФ. Качество доступности правосудия приобретает конституционное значение благодаря нормам ч. 1 ст. 118 (осуществление правосудия только судом), ч. 3 ст. 118 (запрет чрезвычайных судов и исключительно законодательный порядок установления судебной системы), ч. 1 ст. 120 (независимость судей), ч. 2 ст. 120 (верховенство закона в судебной деятельности), ст. 121 (несменяемость судей), ст. 122 (неприкосновенность судей), ч. 1 ст. 123 (открытое судебное разбирательство), ч. 3 ст. 123 (состязательность и равноправие сторон), ст. 124 Конституции РФ (федеральное финансирование судов, необходимость обеспечения полного и независимого отправления правосудия), однако в прямой постановке Конституция РФ не гарантирует «доступности» правосудия. Поэтому не случайно в конституционно-правовой науке вопрос о соотношении «судебной защиты» и «доступа к правосудию» относится к числу дискуссионных.

В юридической науке можно выделить несколько подходов к анализу соотношения понятий «доступ к правосудию» и «судебная защита». Первый из них состоит в отождествлении данных понятий, что опирается на следующие аргументы: судебная защита невозможна в условиях ее недоступности, право на судебную защиту идентично праву на доступ к

<sup>18</sup> Исключение составляют случаи абстрактного нормоконтроля, осуществляемого Конституционным Судом РФ по запросам Президента РФ, палат Федерального Собрания, Правительства РФ и иных государственных органов, не связанных с применением обжалуемой законодательной нормы в конкретном деле заявителя – см.: Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г. с послед. изм. // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447. 2014. № 23. Ст. 2922.

правосудию; праву на судебную защиту корреспондирует конституционно-правовая обязанность законодателя и правоприменительных органов обеспечить доступность правосудия. Если в Конституции РФ упоминается право потерпевших на доступ к правосудию, в силу конституционного принципа равноправия (ст. 19, ч. 3 ст. 123 Конституции РФ) это право должно быть распространено и на других лиц, участвующих в судебном разбирательстве<sup>19</sup>.

Второй подход к анализу соотношения исследуемых понятий позиционирует доступ к правосудию в качестве некоего квалифицирующего признака судебной защиты, свидетельствующего об эффективности, качестве, полноте, всеобщности, публичности, транспарентности правосудия, судебном разбирательстве в разумный срок и т.д. По мнению ряда авторов, судебная защита сама по себе может функционировать в условиях недоступного правосудия (или доступного правосудия, но с «недостаточной степенью» доступности). Мотивируется это тем, что в ст. 46 Конституции РФ не указаны какие-либо квалифицирующие признаки судебной защиты, речь идет только о «гарантиях каждому судебной защиты его прав и свобод». Так, если закон запрещает какому-либо лицу при определенных обстоятельствах обратиться в суд в целях защиты нарушенных прав и законных интересов, правосудие не является доступным, однако механизм судебной защиты все же существует. Он лишь не характеризуется свойствами полноты, всеобщности и равенства<sup>20</sup>.

Примечательно, что большинство авторов, комментирующих положения ст. 46 Конституции РФ, интерпретируют их не просто в контексте существования судебной защиты. Чаще всего, к этому дополняются различные квалифицирующие признаки, что свидетельствует о близости понятий «судебная защита» и «доступ к правосудию». По мнению Г.Д.Садовниковой, «установленное Конституцией место судебной власти, обеспечивающее ее самостоятельность и независимость, конституционные требования к судьям, демократические принципы судопроизводства, возможность получения квалифицированной юридической помощи» делают суд *доступным* «органом правовой защиты личности»<sup>21</sup>. С точки зрения Г.А.Жилина, правосудие по своей природе означает «эффективное восстановление в правах и должно отвечать требованиям справедливости. Это предполагает, в частности, доступность судебной защиты»<sup>22</sup>. Х.Б.Шейнин считает, что гарантия судебной защиты означает, с одной стороны, право каждого подать жалобу в соответствующий суд и, с другой – обязанность последнего рассмотреть эту жалобу и принять по ней законное, справедливое и обоснованное решение<sup>23</sup>, что свидетельствует о доступности правосудия.

Точки зрения указанных авторов объединяет толкование института судебной защиты в контексте общепризнанной «природы правосудия», которое в силу его конституционного предназначения должно быть, в числе прочего, доступным. При этом, как справедливо подчеркивает В.Ф.Яковлев, состояние и эффективность правосудия зависят не только от него самого, но и от всей «правовой инфраструктуры – качества законодательства, деятельности

<sup>19</sup> Иванов В.В. Проблемы реализации и процессуальные гарантии конституционного права потерпевшего на доступ к правосудию и судебную защиту. Дисс... канд. юрид. наук. Самара, 2004. С. 11. Буланова Н.В. Обеспечение в уголовном судопроизводстве конституционного права на судебную защиту и доступ к правосудию средствами прокурорского надзора // Современные тенденции в развитии правового статуса и основных направлений правозащитной деятельности Прокуратуры РФ. М.: Академия Генпрокуратуры РФ, 2010. С. 109. Бурков А. Проблемы эффективности судебной защиты и доступа к правосудию // Адвокат. 2003. № 2. С. 5.

<sup>20</sup> Петрушин А.И. К вопросу о соотношении понятий «доступ к правосудию» и «судебная защита» // Правовое образование. Гражданское общество. Справедливое государство. Кемерово, 2011. С. 408. Борисова В.Ф. Доступ к правосудию и доступность судебной защиты: соотношение понятий // Осуществление гражданского судопроизводства судами общей юрисдикции и арбитражными (хозяйственными) судами в России и других странах СНГ. М.: Проспект, 2014. С. 138.

<sup>21</sup> Садовникова Г.Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: Юрайт, 2009. С. 86.

<sup>22</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д.Зорькина, Л.В.Лазарева. М.: Эксмо, 2010. С. 146.

<sup>23</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Л.В.Лазарева. М.: Новая правовая культура, 2009. С. 189.

органов исполнительной власти, исполнения судебных приговоров и решений»<sup>24</sup>. Очевидно, что при низком качестве законодательства, недостаточной эффективности деятельности исполнительных органов, неисполнении судебных актов и других аналогичных обстоятельствах правосудие не может считаться доступным, а доступ к правосудию – обеспеченным. Однако те же суждения применимы и к конституционному механизму судебной защиты прав и свобод человека и гражданина, поскольку он находится в такой же зависимости от «правовой инфраструктуры», как и доступ к правосудию.

Важный вклад в доктринальное определение сущности доступа к правосудию внесли правовые позиции Конституционного Суда РФ. Данный судебный орган установил, что доступу к правосудию противоправно препятствует исключение возможности заинтересованных лиц подать жалобу в суд<sup>25</sup>, отступление от принципа равноправия, при котором законодатель лишает соответствующие группы лиц права на судебную защиту<sup>26</sup>. Конституционный Суд РФ в одном из своих постановлений прямо указал, что институт судебной защиты прав действует в системном единстве с принципами самостоятельности судебной власти и обеспечения правосудием прав и свобод человека и гражданина, что предполагает доступ к суду и справедливость правосудия<sup>27</sup>. Это включает в себя доступ к «механизмам» правосудия<sup>28</sup>, доступ к правосудию в разумный срок<sup>29</sup>, сочетание доступа к правосудию с другими гарантиями реализации прав и свобод личности (справедливое обращение, признание достоинства)<sup>30</sup>. Кроме того, Конституционный Суд РФ особо подчеркнул, что исполнение решения суда является «неотъемлемой частью» доступа к правосудию<sup>31</sup>. Конституционный Суд РФ установил, что «реализации права на судебную защиту наряду с другими правовыми средствами служит институт судебного представительства, обеспечивающий заинтересованному

<sup>24</sup> Яковлев В.Ф. Конституция Российской Федерации и судебная система современной России // Конституция Российской Федерации: Текст. Комментарии. М.: Статут, 2013. С. 124.

<sup>25</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 29 апреля 1998 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 113 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с запросом Костомукшского городского суда Республики Карелия» // СЗ РФ. 1998. № 19. Ст. 2142.

<sup>26</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 23 мая 1995 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности статей 2-1 и 16 Закона РСФСР от 18 октября 1991 года «О реабилитации жертв политических репрессий» (в редакции от 3 сентября 1993 года) в связи с жалобой гражданки З.В.Алешниковой» // СЗ РФ. 1995. № 22. Ст. 2168.

<sup>27</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 2002 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Траспова» // СЗ РФ. 2002. № 6. Ст. 626.

<sup>28</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1999 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 295 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина М.А.Клюева» // СЗ РФ. 1999. № 4. Ст. 602.

<sup>29</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 1999 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 133, части первой статьи 218 и статьи 220 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан В.К.Борисова, Б.А. Кехмана, В.И. Монастырецкого, Д.И. Фуфлыгина и общества с ограниченной ответственностью «Моноком» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1749.

<sup>30</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2000 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений частей третьей, четвертой и пятой статьи 377 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан А.Б.Аулова, А.Б.Дубровской, А.Я.Карпинченко, А.И.Меркулова, Р.Р.Мустафина и А.А. Стубайло» // СЗ РФ. 2000. № 8. Ст. 991.

<sup>31</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 19 июня 2002 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 года «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакциях от 24 ноября 1995 года и от 12 февраля 2001 года), Федеральных законов от 12 февраля 2001 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», от 19 июня 2000 года «О минимальном размере оплаты труда» и от 7 августа 2000 года «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Октябрьского районного суда города Краснодара, жалобами граждан и общественных организаций чернобыльцев» // СЗ РФ. 2002. № 27. Ст. 2779.

лицу получение квалифицированной юридической помощи (статья 48, часть 1, Конституции Российской Федерации), а в случаях невозможности непосредственного (личного) участия в судопроизводстве – доступ к правосудию»<sup>32</sup>. По вопросу о соотношении доступа к правосудию и института судебной защиты прав Конституционный Суд РФ весьма конкретно высказался в части наличия конституционного требования «определенной степени» правового обеспечения реализации права на судебную защиту: именно достаточно высокая степень этого обеспечения и свидетельствует о реализации в правовой системе страны доступа к правосудию<sup>33</sup>.

Таким образом, практика конституционного правосудия подтверждает различие этих понятий и констатирует наличие доступа к правосудию лишь при определенных условиях, при которых право на судебную защиту в достаточной степени реализовано, имеются фактические и юридические возможности обращения заинтересованных лиц в судебные инстанции в целях эффективной, справедливой, своевременной защиты нарушенных прав и законных интересов. Последнее достигается возможностью обжалования судебных решений в вышестоящих инстанциях, а также исполнимостью судебных актов правоприменения.

Доступность правосудия гарантируется развернутой сетью судебных органов, законодательным механизмом определения подведомственности и подсудности юридических дел, процессуальными требованиями к оформлению обращений в судебные инстанции, правилами представительства в судах, реальной возможностью быть выслушанным в ходе судебного разбирательства, возможностью пересмотра дел в апелляционных, кассационных, надзорных инстанциях и по вновь открывшимся обстоятельствам, доступностью информации о деле, публичностью и гласностью правосудия, открытым характером судебного разбирательства.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Мирза Л.С. Доступ к правосудию. Ставрополь: Ставропольсервисшкола, 2005. С. 5-15.
2. Воинов И. Доступ малообеспеченных к правосудию // Российская юстиция. 2001. № 12. С. 6-7.
3. Торкунов М.А. Упразднение военной службы в военных судах ограничит доступ военнослужащих к правосудию // Право в вооруженных силах. 2007. № 8. С. 65.
4. Афанасьев С.Ф. О праве доступа к правосудию по гражданским делам лиц, признанных недееспособными и ограниченно дееспособными // Арбитражный и гражданский процесс. 2010. № 5. С. 17.
5. Мархгейм М.В. Свободный и равный доступ каждого к правосудию как элемент правозащитной системы России // Современное российское право: анализ основных тенденций. М.: РАГС, 2005. С. 132.
6. Халилова Г.Р. Обеспечение права на доступ к правосудию в разумный срок: имплементация позиций Европейского Суда по правам человека в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации // Принципы права: теория и практика. Саратов: СГЮА, 2012. С. 169.
7. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Л.В.Лазарева. М.: Новая правовая культура, 2009. С. 189.
8. Яковлев В.Ф. Конституция Российской Федерации и судебная система современной России // Конституция Российской Федерации: Текст. Комментарии. М.: Статут, 2013. С. 124.

#### **Алисов Александр Николаевич**

Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина

Аспирант кафедры конституционного и муниципального права

Тел.: 8-499-244-84-05

E-mail: [alisov.alex@icloud.com](mailto:alisov.alex@icloud.com)

---

<sup>32</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2004 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности части 5 статьи 59 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан, Губернатора Ярославской области, Арбитражного суда Красноярского края, жалобами ряда организаций и граждан» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3282.

<sup>33</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 20 февраля 2006 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положения статьи 336 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан К.А. Инешина, Н.С. Никонова и открытого акционерного общества «Нижнекамскнефтехим» // СЗ РФ. 2006. № 10. Ст. 1145.

A.N. ALISOV

## CONSTITUTIONAL AND LEGAL MECHANISM TO ENSURE ACCESS TO JUSTICE

*Clause is devoted to research to a parity of the constitutional concepts « access to justice » and « judicial protection ». The author defends opinion on interpretation of institute of judicial protection in a context conventional « the nature of justice » which by virtue of its constitutional applicability should be, among other, accessible. The institute of judicial protection of the rights operates in system unity with principles of independence of judicial authority and maintenance with justice of the rights and freedom of the person and the citizen that assumes access to court and validity of justice.*

**Keywords:** justice; judicial protection; access to justice; activity on protection of the rights.

### BIBLIOGRAPHY

1. Mirza L.S. Dostup k pravosudiyu. Stavropol': Stavropol'servisshkola, 2005. S. 5-15.
2. Voinov I. Dostup maloobespechennykh k pravosudiyu // Rossiyskaya yustitsiya. 2001. № 12. S. 6-7.
3. Torkunov M.A. Uprazhnenie voennoy sluzhby v voennykh sudakh ogranichit dostup voennosluzhashchikh k pravosudiyu // Pravo v vooruzhennykh silakh. 2007. № 8. S. 65.
4. Afanas'ev S.F. O prave dostupa k pravosudiyu po grazhdanskim delam lits, priznannykh nedeеспособnymi i ogranichenno deеспособnymi // Arbitrazhnyy i grazhdanskiy protsess. 2010. № 5. S. 17.
5. Markhgeym M.V. Svobodnyy i ravnyy dostup kazhdogo k pravosudiyu kak element pravozashchitnoy sistemy Rossii // Sovremennoe rossiyskoe pravo: analiz osnovnykh tendentsiy. M.: RAGS, 2005. S. 132.
6. Khalilova G.R. Obespechenie prava na dostup k pravosudiyu v razumnyy srok: implementatsiya pozitsiy Evropeyskogo Suda po pravam cheloveka v Ugolovno-protsessual'nom kodekse Rossiyskoy Federatsii // Printsipy prava: teoriya i praktika. Saratov: SGYuA, 2012. S. 169.
7. Kommentariy k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii / Pod red. L.V.Lazareva. M.: Novaya pravovaya kul'tura, 2009. S. 189.
8. Yakovlev V.F. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii i sudebnaya sistema sovremennoy Rossii // Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii: Tekst. Kommentarii. M.: Statut, 2013. S. 124.

#### **Alisov Alexander Nikolaevich**

Moscow state law University name. O. E. Kutafin  
Postgraduate student of the chair of constitutional and municipal law  
Phone: 8-499-244-84-05  
E-mail: alisov.alex@icloud.com

## **УГОЛОВНОЕ ПРАВО, КРИМИНОЛОГИЯ И УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС**

УДК 343.3.7

А.И. СОРОКИН

### **КВАЛИФИКАЦИЯ НЕЗАКОННОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА**

*Статья посвящена рассмотрению некоторых проблемных моментов квалификации незаконного предпринимательства.*

*Ключевые слова:* предпринимательство, доход, крупный ущерб, сделка, лицензия.

Несмотря на то, что в настоящее время выявляется большое количество случаев незаконного предпринимательства, правоприменительная практика о таких преступлениях противоречива. Например, совершение одной крупной сделки в одних случаях признается незаконным предпринимательством, а в других нет. По этому вопросу нет единства и в теории уголовного права. Одни ученые считают, что совершение единичной сделки с извлечением дохода в крупном или особо крупном размере образует незаконное предпринимательство<sup>1</sup>, а другие данное мнение подвергают критике.

В одной из работ А.Н. Шабуниной и Е.Д. Горевой обращается внимание на то, что в предпринимательстве, в том числе и в незаконном, важную роль играет признак систематичности извлечения прибыли. По их мнению, состав незаконного предпринимательства отсутствует, если совершена одна крупная сделка, выполнена какая-либо значительная работа, оказаны услуги, к примеру, строительство или ремонт какого-либо объекта, изготовлена большая партия той или иной продукции, в процессе которых фактически осуществляется система действий, направленных на извлечение прибыли<sup>2</sup>. Обосновывая свою позицию, названные авторы ссылаются на то, что разовое получение прибыли или многократное получение разовых случайных доходов нельзя рассматривать как предпринимательство. Квалификация по ст. 171 УК РФ однократной сделки без регистрации, с их точки зрения, создает новое уголовно-правовое понятие предпринимательской деятельности. При незаконном предпринимательстве умысел субъекта направлен на систематическое получение прибыли. Получение же прибыли от одной сделки не образует систематичности и соответственно такая деятельность не может признаваться предпринимательской и не требует регистрации осуществляющего ее лица. При решении вопроса о привлечении к уголовной ответственности по ст. 171 УК РФ необходимо доказать направленность умысла на систематическое извлечение прибыли как разницы между доходами и расходами и наличие дохода от незаконной деятельности либо факт наступления последствий в виде причинения крупного ущерба гражданам, организациям, государству<sup>3</sup>. По мнению автора статьи, высказанное мнение заслуживает серьезного внимания. К сожалению, признак систематичности не получил легальной расшифровки, а практика до сих пор не выработала его твердых критериев, что вызывает немало трудностей при применении норм ст. 171 УК РФ<sup>4</sup>. Так, в одном из районов Вологодской области был осужден за незаконное предпринимательство К., получивший доход в крупном размере от перепродажи легковой машины. В другом районе той же области, напротив, было прекращено уголовное дело за отсутствием состава преступления в действи-

<sup>1</sup> Волженкин Б.В. Экономические преступления. СПб, 1999. С. 89 и др.

<sup>2</sup> Шабунина А.Н., Горева Е.Д. Проблемные вопросы квалификации незаконного предпринимательства. // Российский судья. 2005. № 8.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Хакулов М.Х. Экономические аспекты понятия предпринимательской деятельности как объекта уголовно-правовой охраны. // Российский следователь. 2006. № 1.

ях П. и Л., получивших доход в крупном размере от перепродажи большой партии пиломатериалов, поскольку, как подчеркнул следователь, сделка была единичной. В этой связи возникает вопрос, как квалифицировать действия лиц, совершивших одну или две сделки, принесшие им доход в крупном или особо крупном размере? Ответ на поставленный вопрос содержится в письме Минфина РФ от 14.01.2005 № 03-05-01-05/3. Из контекста данного письма следует, что закон связывает необходимость регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя с осуществлением им деятельности особого рода, а не просто с совершением возмездных сделок. Самого по себе факта совершения гражданином сделок на возмездной основе для признания гражданина предпринимателем недостаточно, если совершаемые им сделки не образуют деятельности. В качестве критериев ведения предпринимательской деятельности Минфин РФ, в частности, указывает изготовление или приобретение имущества с целью последующего извлечения прибыли от его использования или реализации; хозяйственный учет операций, связанных с осуществлением сделок; взаимосвязанность всех совершенных гражданином в определенный период времени сделок; устойчивые связи с продавцами, покупателями, прочими контрагентами.

В одном из постановлений Верховного суда, касающегося применения ст. 14.1 КоАП РФ, устанавливающей административную ответственность за осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, разъясняется, что «...отдельные случаи продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг лицом, не зарегистрированным в качестве индивидуального предпринимателя, не образуют состав данного административного правонарушения при условии, если количество товара, его ассортимент, объемы выполненных работ, оказанных услуг и другие обстоятельства не свидетельствуют о том, что данная деятельность была направлена на систематическое получение прибыли»<sup>5</sup>.

В п. 2 Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 18.11.2004 № 23 указано, что в тех случаях, когда незарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя лицо приобрело для личных нужд жилое помещение или иное недвижимое имущество либо получило его по наследству или по договору дарения, но в связи с отсутствием необходимости в использовании этого имущества временно сдало его в аренду или внаем и в результате такой гражданско-правовой сделки получило доход (в том числе в крупном или особо крупном размере), содеянное им не влечет уголовной ответственности за незаконное предпринимательство. Таким образом, позиция высшей судебной инстанции выражается в том, что не только единичная сделка, но и несколько совершенных одним лицом сделок не создают оснований для квалификации этих действий как незаконное предпринимательство<sup>6</sup>. Такое понимание незаконного предпринимательства представляется обоснованным, так как ст. 171 УК в существующем виде нацеливает правоохранительные органы на борьбу с более опасными видами предпринимательских действий, которые наносят существенный урон обществу. Незаконное предпринимательство является незаконным не как предпринимательство само по себе, а в силу того, что лицо уклоняется от исполнения требований о государственной регистрации либо от получения соответствующей лицензии. Если эти требования были исполнены, предпринимательство было бы законным<sup>7</sup>.

Предпринимательство является самостоятельным видом коммерческой деятельности, осуществляемой на страх и риск предпринимателя. Одним из районных судов Орловской области вынесен обвинительный приговор по ст. 171 УК РФ в отношении Е., который, не имея лицензии на осуществление перевозок автомобильным транспортом, заключил трудовое соглашение с пищекомбинатом о трудоустройстве в качестве водителя, на принадлежащем ему автомобиле, по указанию руководства названного предприятия производил перевозки различных грузов. Данный приговор был отменен. В своем постановлении Президиум Орлов-

<sup>5</sup> Постановление № 53-ад06-2от 30.06.2006.

<sup>6</sup> Алещев И. Незаконное предпринимательство. // ЭЖ - Юрист. 2006. № 35.

<sup>7</sup> Широков В., Подолякин А. К некоторым вопросам незаконного предпринимательства. / Информационный бюллетень Следственного комитета при МВД России. 2002. № 2 (112). С. 53-54.

ского областного суда указал, что деятельность Е. в упомянутом предприятии не являлась самостоятельной, так как он выполнял указания руководства комбината по перевозке грузов. Он не нес ответственности и не рисковал при недостатке или порче товара (который, как это видно из материалов дела, при перевозке находился в подотчете у других лиц), из его заработной платы бухгалтерией производились различные виды удержаний (подходный налог, отчисления в пенсионный фонд), велся график учета его рабочего времени. Следовательно, действия Е. признаков предпринимательства не содержат, поэтому специального разрешения (лицензии) на перевозку грузов при таких обстоятельствах не требовалось<sup>8</sup>. Нахождение в трудовых отношениях с каким-либо работодателем исключает наличие в действиях лица состава преступления, предусмотренного ст. 171 УК РФ.

Также необходимо отметить, что в ряде случаев деяния, посягающие на общественные отношения по поводу осуществления предпринимательской деятельности, образуют совокупность с другими преступлениями.

Применительно к составу ст. 171.1 УК РФ можно отметить, что производство, приобретение, хранение, перевозка или сбыт немаркированных товаров и продукции осуществляется субъектом, выполнившим требования государственной регистрации или лицензирования в отношении специального предмета - товаров и продукции, подлежащих обязательной маркировке. Если в процессе незаконной предпринимательской деятельности осуществляются производство, приобретение, хранение, перевозка в целях сбыта или сбыт немаркированных товаров и продукции, подлежащих обязательной маркировке марками акцизного сбора, специальными марками или знаками соответствия, защищенными от подделок, совершенные в крупном или особо крупном размере, действия лица надлежит квалифицировать по совокупности преступлений, предусмотренных статьями 171 и 171.1 УК РФ. Если при занятии незаконной предпринимательской деятельностью лицо незаконно использует чужой товарный знак, знак обслуживания, наименование места происхождения товара или сходные с ними обозначения для однородных товаров и при наличии иных признаков преступления, предусмотренного статьей 180 УК РФ, содеянное им надлежит квалифицировать по совокупности преступлений, предусмотренных статьями 171 и 180 УК РФ.

В тех случаях, когда незаконная предпринимательская деятельность была связана с производством, хранением или перевозкой в целях сбыта либо сбытом товаров и продукции, выполнением работ или оказанием услуг, не отвечающими требованиям безопасности жизни или здоровья потребителей, содеянное образует совокупность преступлений, предусмотренных соответствующими частями ст. 171 и ст. 238 УК РФ.

Если незаконная предпринимательская деятельность сопряжена с несанкционированным изготовлением, сбытом или использованием, а равно подделкой государственного пробирного клейма, действия лица надлежит квалифицировать по совокупности преступлений: по ст. 171 УК РФ, а также по ст. 181 УК РФ как совершенные из корыстной или иной личной заинтересованности.

Незаконное предпринимательство отличается от иных смежных составов преступлений по целому ряду признаков. К их числу относятся способ совершения, особый субъект деятельности, а также содержание умысла и мотива совершения преступления.

С практической точки зрения особый интерес вызывает проблема разграничения незаконного предпринимательства и мошенничества. Несмотря на абстрактный характер анализируемых уголовно-правовых норм, имеющих определенное сходство, указанные составы преступлений наделены характерными особенностями. При осуществлении незаконной предпринимательской деятельности совершаются те действия, которые подпадают под признаки недействительной сделки, а при мошенничестве происходит завладение чужим имуществом путем обмана или злоупотребления доверием, в основе которого лежит фиктивная сделка. Целью мошенничества является завладение чужим имуществом, а цель незаконного предпринимательства - получение дохода как результата такой деятельности.

---

<sup>8</sup> Постановление Президиума Орловского областного суда от 26.04.2001 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2002. № 8. С. 11-12.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Белов А.П. Международное предпринимательское право. М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 2011.
2. Волженкин Б.В. Уголовная ответственность юридических лиц. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2013.
3. Волженкин Б.В. Экономические преступления. - СПб.: Юридический центр «Пресс», 2011.
4. Гаухман Л.Д., Максимов С.В. Преступления в сфере экономической деятельности. М.: учебно - консультационный центр «Юринфор», 2011.
5. Дагель П.С. Проблемы вины в советском уголовном праве. // Ученые записки. Выпуск 21. Владивосток, 2012.
6. Жилинский С.Э. Предпринимательское право (правовая основа предпринимательской деятельности). Изд. 2-е, испр. и доп. - М.: Издательская группа НОРМА - ИНФРА. М., 2011.
7. Котин В., Ответственность за незаконное предпринимательство. М., 2012.
8. Кудрявцева В.Н. «Российское уголовное право» Особенная часть / под. ред. Кудрявцева В.Н. и Наумова А.В. М.: 2012.
9. Лопашенко Н.А. Преступления в сфере экономической деятельности. Комментарий к главе 22 УК РФ. Ростов на Дону, 2011.
10. Лысенко В.В. Расследование вымогательств. Харьков. 2012.
11. Наумов А.В. Российское уголовное право. Общая часть. М., 2011.

**Сорокин Алексей Иванович**

Орловский юридический институт МВД России им. В.В. Лукьянова  
Кандидат юридических наук,  
Старший преподаватель кафедры уголовного права, криминологии и психологии  
302027, Орел, ул. Игнатова, 2  
Тел. 8 (4862) 41 48 56  
E-mail: soip-unpk@yandex.ru

A.I. SOROKIN

**QUALIFICATIONS ILLEGAL BUSINESS**

*The article considers some of the problematic issues of qualification of illegal business.*

**Keywords:** *entrepreneurship; income; major damage, transaction revenue license.*

**BIBLIOGRAPHY**

1. Belov A.P. Mezhdunarodnoe predprinimatel'skoe pravo. M.: Yuridicheskiy Dom «Yustitsinform», 2011.
2. Volzhenkin B.V. Ugolovnaya otvetstvennost' yuridicheskikh lits. SPb.: Yuridicheskiy tsentr «Press», 2013.
3. Volzhenkin B.V. Ekonomicheskie prestupleniya. - SPb.: Yuridicheskiy tsentr «Press», 2011.
4. Gaukhan L.D., Maksimov S.V. Prestupleniya v sfere ekonomicheskoy deyatelnosti. M.: uchebno - konsul'tatsionnyy tsentr «Yurinform», 2011.
5. Dage'l P.S. Problemy viny v sovetskom ugolovnom prave. // Uchenye zapiski. Vypusk 21. Vladivo-stok, 2012.
6. Zhilinskiy S.E. Predprinimatel'skoe pravo (pravovaya osnova predprinimatel'skoy deyatel'no-sti). Izd. 2-e, ispr. i dop. - M.: Izdatel'skaya gruppa NORMA - INFRA. M., 2011.
7. Kotin V., Otvetstvennost' za nezakonnoe predprinimatel'stvo. M., 2012.
8. Kudryavtseva V.N. «Rossiyskoe ugolovnoe pravo» Osobennaya chast' / pod. red. Kudryavtseva V.N. i Nau-mova A.V. M.: 2012.
9. Lopashenko N.A. Prestupleniya v sfere ekonomicheskoy deyatelnosti. Kommentariy k glave 22 UK RF. Rostov na Donu, 2011.
10. Lysenko V.V. Rassledovanie vymogatel'stv. Khar'kov. 2012.
11. Naumov A.V. Rossiyskoe ugolovnoe pravo. Obschchaya chast'. M., 2011.

**Sorokin Alexey Iwanovich**

Orel Law Institute of the Russian Interior Ministry to them. VV Lukyanov PhD,  
Senior Lecturer, Department of Criminal Law, Criminology and Psychology  
302027, Orel, Ignatova, 2  
Tel. 8 (4862) 41 48 56  
E-mail: soip-unpk@yandex.ru

В.Р. СЕМЕНОВ

## НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ СУБЪЕКТА ПРЕСТУПЛЕНИЯ, ПРЕДУСМОТРЕННОГО СТАТЬЕЙ 268 УГОЛОВНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*В статье автор рассматривает проблемные вопросы определения субъекта преступного нарушения правил, обеспечивающих безопасную работу транспорта (ст. 268 УК РФ). Анализируются положения действующего уголовного, административного законодательства, Постановления Пленума Верховного Суда РФ, точки зрения ученых-теоретиков относительно толкования признаков субъекта преступления, предусмотренного ст. 268 УК РФ.*

**Ключевые слова:** субъект преступления, пешеход, пассажир, другие участники движения, нарушение правил, транспорт.

Состав преступления, предусмотренный ст. 268 УК РФ, не является новым в уголовном законодательстве России. Его аналог был закреплён в ст. 213 Уголовного кодекса РСФСР 1960 года<sup>1</sup>, наименование которой разнилось с нынешней, при этом, норма охраняла практически ту же совокупность общественных отношений, что и ст. 268 УК РФ. В то же время нахождение этих статей в системе особенной части, по сути, разных уголовных кодексов, а также конструктивные особенности диспозиции каждой из них позволяют говорить о появлении в современном уголовном законодательстве нового состава преступления.

Общественная опасность нарушений правил, обеспечивающих безопасную работу транспорта, определяется высоким числом транспортных происшествий, вызванных преступным поведением лиц, не осуществляющих управление механическим транспортным средством, и обуславливается пренебрежительным отношением данных участников движения к их надлежащему исполнению и соблюдению. Участвуя в процессе движения транспорта, пассажиры, пешеходы и другие участники движения обязаны соблюдать соответствующие правила безопасности и эксплуатации транспорта, которые, по сути, обеспечивают их собственную безопасность и безопасность остальных участников движения от транспортных происшествий.

Правильная квалификация содеянного по ст. 268 УК РФ во многом зависит от точного определения круга лиц, которые могут выступить в роли потенциального субъекта преступного нарушения правил, обеспечивающих безопасную работу транспорта. Этот процесс связан с выяснением и установлением целого ряда признаков, касающихся как уголовно-правовых, так и криминологических характеристик лица.

Напомним, что в соответствии с действующим законодательством уголовной ответственности подлежит только вменяемое физическое лицо, достигшее возраста, установленного Уголовным кодексом РФ<sup>2</sup>. Вытекающие из данного определения признаки характерны и обязательны для субъектов всех составов преступлений, в том числе и описанного в статье 268 «Нарушение правил, обеспечивающих безопасную работу транспорта» Уголовного кодекса РФ. Однако, в некоторых случаях наличия таких признаков не достаточно для описания всех особенностей лица, совершившего преступление, и тогда законодатель прибегает к дополнительным характеристикам, тем самым, формируя специальный субъект преступления.

Как справедливо отмечает Н.Ф. Кузнецова: «Специальным субъектом преступления, называется лицо, обладающее наряду с общими признаками субъекта (достижение возраста уголовной ответственности и вменяемость) также дополнительными признаками, обязатель-

<sup>1</sup> Уголовный кодекс РСФСР: С постатейными материалами. М.: Юридическая литература, 1987. С.116.

<sup>2</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации. М: Проспект, КноРус, 2012. С.9.

ными для данного состава преступления»<sup>3</sup>. Субъектом исследуемого нами состава преступления, закрепленного в ст. 268 Уголовного кодекса РФ выступает – пассажир, пешеход и другие участники движения<sup>4</sup>.

В теории уголовного права не существует единого мнения о том, к какому виду субъектов (общему или специальному) следует относить субъекта нарушения правил, обеспечивающих безопасную работу транспорта. Авторы многих специализированных изданий избегают уточнений относительно данного вопроса при описании признаков субъекта указанного преступления. В отдельных же исследованиях, посвященных преступности в дорожно-транспортной сфере, отмечается, что законодатель не устанавливает каких-либо дополнительных критериев, характеризующих субъекта нарушения правил дорожного движения как специальный, и поэтому им может быть любое лицо, соответствующее признакам общего субъекта. И, наконец, существует противоположная точка зрения, признающая лицо, нарушившее правила, обеспечивающие безопасную работу транспорта, специальным субъектом.

Последняя из названных позиций представляется нам наиболее справедливой и обоснованной. Данный вывод был поддержан большинством ученых-юристов и получил отражение в результатах проведенных исследований. Диспозиция ст. 268 УК РФ прямо предписывает, что субъектом нарушения правил, обеспечивающих безопасную работу транспорта, может быть только пассажир, пешеход или другой участник движения (кроме лиц, указанных в ст. 263 и 264 УК РФ). Критики данного подхода отказываются признавать статус пешехода или пассажира дополнительным признаком субъекта преступления, поскольку каждый человек, выйдя на улицу или проехав на общественном транспорте, приобретает такой статус автоматически. Однако это мнение выглядит весьма спорным, так как в нем упущено главное – человек, обладая всеми признаками общего субъекта преступления, не может нести ответственность за данное преступление, не став участником транспортного движения.

Именно признак участия лица в транспортном движении в той или иной роли или, как отмечал профессор Н.Г. Иванов, деятельности в сфере транспорта<sup>5</sup> характеризует субъект рассматриваемого преступления как специальный. Часть 1 ст. 268 УК РФ лишь уточняет, какой из видов участников движения подпадает под действие нормы и, в первую очередь, называет среди них пассажира и пешехода. Логика законодателя исходит из того, что совершение виновным любых других действий, пусть даже косвенно связанных с транспортом, но не относящихся непосредственно к процессу движения или эксплуатации транспортного средства (ремонтные, погрузочно-разгрузочные работы и пр.), не дает оснований считать его участником движения, а значит и субъектом рассматриваемого преступления.

Статья 268 одна из не многих в действующем уголовном законодательстве, диспозиция которой практически начинается с перечисления субъектов преступления. Использование российским законодателем специфических методов юридической техники в статье, преследовало цель максимального облегчения процесса квалификации преступлений и определения всей совокупности субъективных признаков преступления. Однако ранее предполагавшаяся, как новаторская идея была обречена на неудачу, когда в перечне вероятных субъектов преступления появилась формулировка – «другие участники движения». Данный перечень приобрел статус приблизительного, который по сей день, претерпевает различное авторское толкование, не всегда сочетающееся с судебной и следственной практикой.

Итак, установим, кто может понести уголовную ответственность за преступное нарушение правил, обеспечивающих безопасную работу транспорта. Первым в список возможных нарушителей таких правил, уголовный закон поставил пассажира. Согласно п.1.2 Правил дорожного движения, пассажирами признаются лица, кроме водителя, находящиеся в транспортном средстве (на нем), а также лица, которые входят в транспортное средство (са-

<sup>3</sup> Курс уголовного права. Т.1: Общая часть. Учение о преступлении / Под ред. Н. Ф. Кузнецовой, И. М. Тяжковой. М.: Зерцало М, 1999. С. 86.

<sup>4</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации. М: Проспект, КноРус, 2012. С. 152.

<sup>5</sup> Иванов Н.Г. Субъект преступления. В кн.: Российское уголовное право. Общая часть / под ред. В.С. Комиссарова. СПб.: Питер, 2005. С. 219.

дятся на него) или выходят из транспортного средства (сходят с него)<sup>6</sup>. Несмотря на то что, дефиниция термина «пассажир» закреплена в Правилах дорожного движения, она в равной степени может относиться к лицам, пользующимся любым видом транспорта, не только сухопутным. Характеризуя данного участника движения, В.И. Жулев отмечал: «Нет разницы, на каком сиденье в автомобиле располагался пассажир, в каком вагоне проезжал и к какому классу пассажиров относился на водном или воздушном судне»<sup>7</sup>.

Пешеход, являясь самым многочисленным участником движения, также как и пассажир может быть привлечен к уголовной ответственности по ст. 268 Уголовного кодекса РФ. Правила дорожного движения, определяют пешехода, как лицо, находящееся вне транспортного средства на дороге и не производящее на ней работу. К пешеходам, также, приравниваются лица, передвигающиеся в инвалидных колясках без двигателя, ведущие велосипед, мопед, мотоцикл, везущие санки, тележку, детскую или инвалидную коляску<sup>8</sup>. В содержании основного понятия «пешеход» имеется два важных момента: во-первых, пешеходом является лицо, которое находится вне транспортного средства, а поэтому все лица, находящиеся в нем, независимо от того, какое это транспортное средство и находится ли оно в движении или нет, не могут быть пешеходами одновременно; во-вторых, к пешеходам не относятся рабочие, занятые ремонтом или уборкой проезжей части, наносящие разметку, устанавливающие дорожные знаки и т.п. Следует обратить внимание, что Правила дорожного движения, закрепив законодательное определение понятия «пешеход», автоматически расширили рамки вероятных нарушителей правил, обеспечивающих безопасную работу транспорта еще на восемь участников движения (лицо, передвигающиеся в инвалидной коляске без двигателя; лицо ведущие велосипед; лицо ведущие мопед; лицо ведущие мотоцикл; лицо везущие санки; лицо везущие тележку; лицо везущие детскую коляску; лицо везущие инвалидную коляску).

В Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 9 декабря 2008 года № 25 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с нарушением правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, а также с их неправомерным завладением без цели хищения»<sup>9</sup> в пункте втором, суд дополнительно конкретизирует перечень лиц, которые несут ответственность в соответствии с частями 1, 2 или 3 ст. 268 Уголовного кодекса РФ, еще раз раздвигая рамки уголовного определения субъектов, рассматриваемого преступления. В соответствии с положениями Пленума к таким участникам движения относятся лицо, управлявшее мопедом; лицо, управлявшее транспортным средством, приводимым в движение двигателем с рабочим объемом не более 50 кубических сантиметров и имеющие максимальную конструктивную скорость не более 50 километров в час; лицо, управлявшее велосипедом с подвесным двигателем; лицо, управлявшее мокиком; лицо, управлявшее другим транспортным средством с аналогичными характеристиками. Суммируя всех выше перечисленных нарушителей правил, обеспечивающих безопасную работу транспорта, в итоге получаем пятнадцать легально закрепленных участников движения, преступные действия которых могут квалифицироваться по ст. 268 Уголовного кодекса РФ. И это притом, что наиболее многочисленную и неопределенную группу субъектов, рассматриваемого преступления - «других участников движения», мы не принимали в расчет.

Так называемых «других участников движения» в статье 268 Уголовного кодекса РФ, как камень преткновения, рассматривали многие известные авторы, специализирующихся на транспортной преступности. Выдвигались самые различные версии о том, кого именно органам следствия и суда необходимо относить к этой оценочной категории. Но до сих пор, ни одно из доктринальных толкований этого термина не приобрело статуса правовой нормы.

---

<sup>6</sup> Постановление Совета Министров - Правительства РФ от 23.10.93 № 1090 «О правилах дорожного движения», САПП РФ. 1993. № 47. Ст. 4531.

<sup>7</sup> Жулев В.И. Транспортные преступления. М.: Спарт, 2001. С. 143.

<sup>8</sup> Постановление Совета Министров - Правительства РФ от 23.10.93 № 1090 «О правилах дорожного движения», САПП РФ. 1993. № 47. Ст. 4531.

<sup>9</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. № 2. 2009.

По мнению В.И. Жулева, к другим участникам движения можно отнести велосипедистов и водителей иных транспортных средств, которые не относятся к числу механических; погонщиков, ведущих по дороге вьючных и верховых животных и стада; на железных дорогах субъектами преступления могут быть дежурные по переездам, кондукторы, проводники и многие другие работники; на водном транспорте, кроме пассажиров, такими лицами могут стать члены экипажа, обслуживающего персонала и других служб, например уборщики кают, работники ресторана<sup>10</sup>.

А.И. Коробеев, придерживается иного мнения и относит к данной категории участников регулировщиков (сотрудников полиции, военной автоинспекции, работников дорожно-эксплуатационных служб, дружинников, внештатных сотрудников полиции, имеющих удостоверение и экипировку); рабочих, осуществляющих ремонтные работы на транспортных магистралях, техническое обслуживание; сотрудников ФСБ, налоговой полиции, транспортной инспекции, медицинских работников; участников ДТП (понятых, сотрудников оперативно-следственной бригады); вагоновожатых, вручную переводящих стрелку на трамвайных рельсах; лиц, осуществляющих загрузку и разгрузку транспортного средства и т.п.<sup>11</sup>.

Вся совокупность выдвигаемых учеными-теоретиками суждений относительно понятия «другие участники движения» имеет исключительно рекомендательный характер и не обязательны для следствия и суда. Практика же привлечения к уголовной ответственности той или иной категории лиц, формируется исключительно в процессе правоприменительной деятельности, а не в кулуарах библиотек и кафедр. Органы, осуществляющие расследование преступлений и органы, отправляющие правосудие, принимают решения по своему внутреннему убеждению, на основе совокупности фактов и доказательств, а не теоретических предположений и догм. Изучение судебных решений мировых и районных судов Орловской, Белгородской, Калужской, Брянской, Тульской, Московской областей и города Москвы за последние несколько лет наглядно показало, что абсолютное большинство привлекаемых к уголовной ответственности лиц, по статье 268 Уголовного кодекса РФ, выступают водители мокиков и мопедов, нарушившие правила дорожного движения<sup>12</sup>. Приводимые А.И. Коробеевым данные об увеличении доли осужденных пешеходов в общей массе лиц, привлекаемых к уголовной ответственности по статье 268 Уголовного кодекса РФ, не находят своего практического подтверждения<sup>13</sup>. Пешеход, нарушивший правила дорожного движения, повлекшие, установленные уголовным законом общественно опасные последствия либо вообще не привлекается к уголовной ответственности, либо к нему применяется административно-правовые или иные меры воздействия. Не оправданный либерализм правоохранительных органов, влияния на принимаемые решения пресловутого понятия - «источник повышенной опасности», ставят водителя транспортного средства в состояние объективного вменения любых неблагоприятных последствий использования автомобиля. А все подобные факт есть ни что иное, как нарушение принципов действующего уголовного законодательства.

Резюмируя вышесказанное, отметим, что исследуемая нами статья 268 Уголовного кодекса РФ, до сих пор далека от совершенства в своём юридическом исполнении и давно претендует на статус «мертвой», не действующей статьи уголовного закона. Парадоксален и тот факт, что спектр общественно опасных деяний с проявлениями, которых борется статья 268 Кодекса, чрезвычайно многообразен и постоянно растет, как неизбежное условие ускорения ритма современной жизни и повсеместного использования техники, однако эффективной борьбы с подобными проявлениями, средствами уголовного законодательства практически не видно. В этой связи, основная задача научного сообщества состоит в том, чтобы

<sup>10</sup> Жулев В.И. Транспортные преступления. М.: Спарт, 2001. С. 144.

<sup>11</sup> Коробеев А.И. Транспортные преступления. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 182-183.

<sup>12</sup> Судебные акты Орловского областного суда, Белгородского областного суда, Калужского областного суда, Брянского областного суда, Тульского областного суда, Московского областного суда и Московского городского суда // Официальные сайты судов: <http://oblsud.orl.sudrf.ru/>, [oblsud.blg.sudrf.ru](http://oblsud.blg.sudrf.ru/), <http://www.oblsud49.ru/>, [oblsud.brj.sudrf.ru](http://oblsud.brj.sudrf.ru/), [oblsud.tula.sudrf.ru](http://oblsud.tula.sudrf.ru/), [mosoblsud.ru](http://mosoblsud.ru/), <http://www.mos-gorsud.ru/>.

<sup>13</sup> Коробеев А.И. Указ. соч. С. 179.

учесть все особенности практического применения изучаемой нормы и разработать теоретически обоснованные предложения по совершенствованию уголовного законодательства в сфере борьбы с преступными нарушениями правил, обеспечивающих безопасную работу транспорта, отвечающие современным требованиям уголовного законодательства, способные эффективно бороться с подобными преступными проявлениями.

### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996, № 63-ФЗ // СЗ РФ. 17.06.1996. № 25. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.10.1993, № 1090 «О Правилах дорожного движения» (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения») // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 22.11.1993. № 47. Ст. 4531.
2. Уголовный кодекс РСФСР: С постатейными материалами. М.: Юридическая литература, 1987.
3. Бюллетень Верховного Суда РФ. № 2. февраль, 2009.
4. Жулев В.И. Транспортные преступления. М.: Спарк, 2001. 190с.
5. Иванов Н.Г. Субъект преступления. В кн.: Российское уголовное право. Общая часть / под ред. В.С. Комиссарова. СПб.: Питер, 2005. 560 с.
6. Коробеев А.И. Транспортные преступления. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. 406 с.
7. Курс уголовного права. Общая часть. Том 1: Учение о преступлении / под ред. д.ю.н., профессора Н.Ф. Кузнецовой и к.ю.н., доцента И.М. Тяжковой. М.: ИКД «Зерцало-М», 2000. 624 с.

#### **Семенов Владимир Ремович**

Орловский юридический институт МВД России имени В.В. Лукьянова, г. Орел

Кандидат юридических наук

Преподаватель кафедры уголовного права, криминологии и психологии

302027, г. Орел, ул. Игнатова, д. 2

Тел.: 8(4862) 41-98-07

E-mail: [wladrom@yandex.ru](mailto:wladrom@yandex.ru)

---

V.R. SEMENOV

### **SOME ASPECTS OF DEFINING A SUBJECT OF A CRIME PROVIDED BY ARTICLE 268 CRIMINAL CODE OF RUSSIAN FEDERATION**

*The author of the article considers the problems of defining a subject of criminal breaking the rule providing safe functioning of transport (article 268 Criminal Code of RF). He analyses the provisions of the current criminal, administrative laws, Resolutions of the Supreme Court of RF, the points of view of scientists concerning the interpretation of the features of a crime subject provided by article 268 Criminal Code of RF.*

**Keywords:** *a subject of a crime, a pedestrian, a passenger, other participants of road trafficking, breaking of rules, transport.*

### **BIBLIOGRAPHY**

1. Uголовnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 13.06.1996, № 63-FZ // SZ RF. 17.06.1996. № 25. St. 2954.
2. Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 23.10.1993, № 1090 (red. ot 30.01.2013 g.) «O Pravilah dorozhnogo dvizhenija» (vmeste s «Osnovnymi polozhenijami po dopusku transportnyh sredstv k jekspluatacii i objazannosti dolzhnostnyh lic po obespečeniju bezopasnosti dorozhnogo dvizhenija») // Sobranie aktov Prezidenta i Pravitel'stva Rossijskoj Federacii. 22.11.1993. № 47. St. 4531.
3. Uголовnyj kodeks RSFSR: S postatejnymi materialami. M.: Juridicheskaja literatura, 1987.
4. «Bjulleten' Verhovnogo Suda RF», № 2, fevral', 2009.
5. Zhulev V.I. Transportnye prestuplenija. – M.: Spark, 2001. – 190s.
6. Ivanov N.G. Sub#ekt prestuplenija. V kn.: Rossijskoe ugovolnoe pravo. Obshhaja chast' / pod red. V.S. Komissarova. – SPb.: Piter, 2005. – 560 s.
7. Korobeev A.I. Transportnye prestuplenija. – SPb.: Izdatel'stvo «Juridicheskij centr Press», 2003. – 406 s.
8. Kurs ugovolnogo prava. Obshhaja chast'. Tom 1: Uchenie o prestuplenii / pod red. d.ju.n., professora N.F. Kuznecovoj i k.ju.n., docenta I.M. Tjazhkovoj. M.: IKD «Zercalo-M», 2000. – 624 s.

#### **Semenov Vladimir Removich.**

Ministry of Internal Affairs Oryol legal institute of Russia of V. V. Lukyanov's name.

Candidate of jurisprudence.

Teacher of chair of criminal law, criminology and psychology.  
302027, Orel, st. Ignatova, 2  
E-mail: wladrom@yandex.ru

## РАЗГРАНИЧЕНИЕ ХИЩЕНИЯ И УГОНА ТРАНСПОРТНОГО СРЕДСТВА

*В статье автор рассматривает проблемные вопросы квалификации неправомерного завладения транспортным средством без цели хищения в правоприменительной практике, разграничения угона и хищения транспортного средства в уголовном законодательстве, приводит статистические данные по угонам в РФ (кроме Крымского федерального округа).*

**Ключевые слова:** транспортное средство, угон, хищение, источник повышенной опасности, квалификация.

В современном обществе автомобиль - это не средство роскоши, а необходимость. Человеку, трудно обойтись без транспортного средства. Следствием этого является огромное количество грузовых и легковых автомобилей. Изменения в идеологии общественного сознания породили новую тенденцию, проявляющуюся в увеличении уровня преступности за счет угонов автомобилей. Рассматриваемое деяние является одним из самых распространенных видов преступлений.

Первый угон в истории существования автомобиля случился в Париже в 1896 году, когда из гаража французского аристократа исчез автомобиль марки Peugeot. В том же году в России пропал единственный экземпляр первой русской «самобеглой повозки», которая была продемонстрирована императору Николаю II в качестве чуда технической мысли. С тех пор угон автотранспорта распространился по всему миру.

За последние годы на территории России возросло количество преступлений, связанных с неправомерным завладением транспортных средств. По данным ГИАЦ МВД России в 2010 году угонов выявлено и зарегистрировано всего 41167 (-10,2%), в 2011 году – 42487(+3,2%), в 2012 году – 40614 (- 4,4%), в 2013 году – 37451 (- 7,8%), а за январь - октябрь 2014 года – 29256 преступления, что меньше на 7,4% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года<sup>1</sup>.

Растущее количество преступлений, предусмотренных ст. 166 УК РФ, связано с проблемами привлечения к уголовной ответственности за неправомерное завладение транспортным средством, то есть отсутствие четкости определений, однозначного толкования действий, предмета, объекта и момента окончания данного преступления. В свою очередь, оценка законодателем общественной опасности угонов, по сравнению с хищением имущества, недостаточно последовательна и однозначна.

Если из диспозиции ст. 166 УК выделить только действие, то это – завладение транспортным средством, то есть угон. Исходя из этимологии термина «завладеть», смысл действий заключается в получении транспортного средства в свое физическое обладание или установление контроля над ним. Физическое обладание транспортными средствами ассоциируется с поездкой на нем. Однако, завладеть можно и не используя эту особенность транспортного средства, например, толкая машину, велосипед, или используя эвакуатора нем.

Этимология смысла термина «угон» предполагает обязательное передвижение лица с транспортным средством либо на нем. А, следовательно, завладение и угон не равнозначные понятия.

Согласно п. 20 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 09.12.2008 N 25 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с нарушением правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, а также с их неправомерным завладением без цели хищения» неправомерным завладением транспортным средством без цели хищения (статья 166 УК РФ) понимается завладение чужим автомобилем или другим транспортным средством (угон) и поездку на нем без намерения присвоить его целиком или по частям.

<sup>1</sup> Официальный сайт МВД России [Электронный ресурс] URL: [http:// www.mvdinform.ru](http://www.mvdinform.ru).

Таким образом, угон ближе к использованию транспортного средства в соответствии с его потребительскими свойствами: доехать, довезти, перевезти что-либо. Поэтому «завладение транспортным средством», равное по значению «угону», можно определить как временное физическое обладание транспортным средством или установление контроля над ним для поездки, а «завладение» им как временное физическое обладание транспортным средством или установление контроля над ним.

Используя транспортное средство, угонщик вступает в отношения с государством и обществом по поводу контролируемого государством использования транспортных средств как источника повышенной опасности. В целях охраны жизни, здоровья и имущества граждан, соблюдения их прав и законных интересов, а также интересов общества и государства допуск транспортных средств, предназначенных для дорожного движения на территории Российской Федерации, за исключением участвующих в международном движении или ввозимых в Россию на срок не более шести месяцев, производится путем их регистрации и выдачи документов.

Согласно Правилам дорожного движения РФ<sup>2</sup>, а также Постановлению Правительства РФ «О государственной регистрации автотранспортных средств и других видов самоходной техники на территории Российской Федерации»<sup>3</sup> обязательной государственной регистрации подлежат автотранспортные средства с рабочим объемом двигателя более 50 куб. см и максимальной конструктивной скоростью более 50 км/ч, тракторы, самоходные дорожно-строительные и иные машины, а также прицепы к ним, принадлежащие предприятиям, учреждениям, организациям независимо от формы собственности и ведомственной принадлежности, гражданам Российской Федерации, иностранным юридическим лицам и гражданам, лицам без гражданства. В гражданском праве названные транспортные средства называются источником повышенной опасности. Велосипеды, мопеды и гужевые повозки, сани могут по решению органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации иметь специальные регистрационные знаки, а их водители - документы, подтверждающие знание ими Правил дорожного движения.

В отношении остальных транспортных средств, к ним можно отнести верховых и вьючных животных, мокиков, самоходного механического транспорта с рабочим объемом двигателя менее или равным 50 куб. см и конструктивной скоростью менее 50 км/ч и др. и их водителей названных документов не требуется.

Обязательным признаком завладения, то есть угона, является неправомерность, то есть транспортное средство не должно принадлежать виновному на праве личной собственности или находиться в его правомочном владении, либо не закреплено за ним по службе, и он не имеет права им распоряжаться. Диспозиция первой части указанных статей предусматривает не только тайное, но и открытое завладение транспортным средством, но без насилия или угрозы его применения, которые образуют квалифицирующие обстоятельства.

В связи с этим если под неправомерным завладением транспортным средством понимать временное обладание им и поездку на нем (в нем), то неконтролируемое использование транспортных средств можно признать дополнительным объектом, и тогда момент окончания этого преступления необходимо связывать с началом движения транспортных средств, а предметом преступления могут быть только транспортные средства, подлежащие государственной регистрации, в связи с этим временное завладение и передвижение на механическом транспортном средстве, подлежащем государственной регистрации, можно бы предусмотреть в законе, т.е. оставить в ст. 166 УК. Такое решение предопределено спецификой предмета рассматриваемого преступления.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 «О Правилах дорожного движения» (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения») // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 47. Ст. 4531.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1994. № 17. Ст. 1999.

До настоящего времени в разграничении угона и кражи транспортных средств имеются определенные сложности. Дело в том, что состав такого преступления, как кража, сконструирован так, что для привлечения к уголовной ответственности необходимо установление признаков его предмета, а именно чужого имущества, то есть не находящегося в собственности или законном владении виновного.

Физическое завладение транспортным средством - разновидность действий, которыми совершается хищение. Просто в силу особенностей транспортного средства его изъятие и обращение в свою пользу происходит путем его передвижения. Особенность хищений - желание виновного получить возможность распорядиться изъятым по своему усмотрению в соответствии с его потребительскими свойствами до тех пор, пока его не разоблачат. Только трамвай и троллейбус нельзя изъять на таких основаниях. А весь другой транспорт чаще всего похищается путем завладения им и перемещения на нем. Иногда его грузят на другой транспорт или подцепляют к нему. По сути дела, угонщик осуществляет все полномочия собственника: владеет, пользуется и распоряжается транспортным средством. Конечно, нарушаются тем самым отношения собственности.

Единственное отличие угона от хищений состоит в том, что транспортным средством завладевают временно, а корыстная цель достигается за счет пользования транспортным средством по его назначению.

От других случаев незаконного пользования имуществом, например, предусмотренным ст. 165 УК, неправомерное завладение транспортным средством отличается тем, что транспортным средством виновный не только незаконно завладевает, изымает, выводит его из-под контроля владельца, но и редко возвращает его на место, иногда оставляя его без присмотра.

Оставление транспортного средства без присмотра, вождение в нетрезвом состоянии лицом, не имеющим водительских прав, часто сопровождается его повреждением, иногда - разукomплектованием. Но умышленное и неосторожное повреждение имущества предусмотрены другими составами преступлений и на практике вменяются виновным как самостоятельные, что, на наш взгляд, небесспорно и подтверждается п. 20 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2002 г. № 29 «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое». И все-таки, чаще всего транспортное средство возвращается его владельцу.

Таким образом, при закреплении уголовно-правовой нормы в ст. 166 УК законодатель не выделил регистрируемые транспортные средства как источник повышенной опасности, не назвал действий, отличных от деяний при хищении, закрепил практически недоказуемый в жизни критерий разграничения угона и кражи транспортных средств. Безусловно, рассмотренные аспекты проблем привлечения к уголовной ответственности за угоны транспортных средств нуждаются в дальнейшем научном исследовании и адекватном его отражении в научной литературе.

### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Официальный сайт МВД России [Электронный ресурс] URL: [http:// www.mvdinform.ru](http://www.mvdinform.ru).
2. Постановление Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 «О Правилах дорожного движения» (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения») // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 47. Ст. 4531.
3. Постановлению Правительства РФ «О государственной регистрации автотранспортных средств и других видов самоходной техники на территории Российской Федерации» // СР РФ. 1994. № 17. Ст. 1999.

#### **Приходько Наталья Юрьевна**

Орловский юридический институт МВД России имени В.В. Лукьянова, г. Орел  
Преподаватель кафедры уголовного права, криминологии и психологии  
302027, г. Орел, ул. Игнатова, д. 2  
Тел.: 8(4862) 41-98-07  
E-mail: nnnatasha2009@yandex.ru

---

N.Y. PRIKHODKO

## THE DISTINCTION BETWEEN THEFT AND THEFT OF THE VEHICLE

*In the article the author considers the problems of qualification of wrong-dimensional seize the vehicle without the purpose of stealing in practice, the delineation of theft and theft of the vehicle in the criminal law, cites statistical data theft in the Russian Federation (except for the Crimean Federal district).*

**Key words:** *vehicle theft, theft, the source of increased danger, qualification.*

### BIBLIOGRAPHY

1. Oficial'nyj sajt MVD Rossii [Jelektronnyj resurs] URL: [http:// www.mvdinform.ru/](http://www.mvdinform.ru/)
2. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 23.10.1993 N 1090 «O Pravilah dorozhnogo dvizhenija» (vmeste s «Osnovnymi polozhenijami po dopusku transportnyh sredstv k jekspluatacii i objazannosti dolzhnostnyh lic po obespecheniju bezopasnosti dorozhnogo dvizhenija») // Sobranie aktov Prezidenta i Pravitel'stva RF. 1993. № 47. St. 4531.
3. Postanovleniju Pravitel'stva RF «O gosudarstvennoj registracii avtomototransportnyh sredstv i drugih vidov samohodnoj tehniki na territorii Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 1994. № 17. St. 1999.

#### **Prihodko Natalia Yurevna**

Ministry of Internal Affairs Oryol legal institute of Russia of V. V. Lukyanov's name  
Teacher of chair of criminal law, criminology and psychology  
302027, Orel, st. Ignatova, 2  
Тел.: 8(4862) 41-98-07  
E-mail: nnnatasha2009@yandex.ru

## **ТРУДОВОЕ ПРАВО** **И ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ**

УДК 349.2

Н.П. ЦУКАНОВА

### **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ\***

*В статье автор рассматривает механизм регулирования государственной молодежной политики как деятельности государства, направленной на создание правовых, экономических и организационных условий и гарантий для самореализации личности молодого человека и развития молодежных объединений, движений и инициатив. Сейчас на первый план вышла задача модернизации всей российской системы государственной молодежной политики - как на уровне принципов, так и на уровне деятельности государственных и муниципальных органов, общественных объединений и других субъектов. Это требует понимания правовой природы данной политики, что обусловлено тесной связью ее существования и эволюции с проблемами публичной власти, функционирующей в российском обществе как сочетание государственной власти и местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** Молодежь, регулирование государственной молодежной политики, системы государственной молодежной политики.

Утверждение правовых начал в отношениях государства и молодежи есть важный фактор для поступательного развития современной России. Одной из общественно значимых ее проблем является регулирование государственной молодежной политики (далее – ГМП). Она рассматривается как деятельность государства, направленная на создание правовых, экономических и организационных условий и гарантий для самореализации личности молодого человека и развития молодежных объединений, движений и инициатив, что закреплено в «Основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации», одобренных Верховным Советом РФ в июне 1993 г. и продолжающих действовать в части, не противоречащей законодательству РФ. Предусмотрено, что ГМП выражает в отношении к молодому поколению стратегическую линию государства на обеспечение социально-экономического, политического и культурного развития России, на формирование у молодых граждан патриотизма и уважения к истории и культуре Отечества, к другим народам, на соблюдение прав человека<sup>1</sup>.

В Стратегии государственной молодежной политики в Российской Федерации, утвержденной Правительством РФ в декабре 2006 г., ГМП трактуется как система формирования приоритетов и мер, направленных на создание условий и возможностей для успешной социализации и эффективной самореализации молодежи, для развития ее потенциала в интересах России и, следовательно, на социально-экономическое и культурное развитие страны, обеспечение ее конкурентоспособности и укрепление национальной безопасности.

Сейчас на первый план вышла задача модернизации всей российской системы государственной молодежной политики - как на уровне принципов, так и на уровне деятельности государственных и муниципальных органов, общественных объединений и других субъектов. Это требует понимания правовой природы данной политики, что обусловлено тесной

---

\* По материалам научно-практической конференции с международным участием «Проблемы правового регулирования молодежной политики: международный опыт и отечественная практика», организованной 17 октября 2014 г. кафедрой «Трудовое право и право социального обеспечения» юридического института Госуниверситета - УНПК.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28.06.1995 № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 08.04.2013.

связью ее существования и эволюции с проблемами публичной власти, функционирующей в российском обществе как сочетание государственной власти и местного самоуправления.

Нынешняя ситуация такова, что обновляющемуся российскому социуму должна соответствовать новая, научно обоснованная стратегия ГМП, опирающаяся на эффективное законодательство о ней. Нужен новый концептуальный подход к правовому регулированию государственной молодежной политики, под которым понимается воздействие ее субъектов правовыми средствами на общественные отношения в данной сфере с целью их упорядочения. Современная ГМП должна рассматриваться как неотъемлемая часть более общей и глобальной проблемы - создания социального и правового государства, демократических институтов гражданского общества.

В России прошло время, когда отрицался термин «государственная молодежная политика» и его редко можно было обнаружить в законодательстве страны. Сегодня он является достаточно устоявшимся, часто применяется как учеными, так и практиками. Имеется широкий массив нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере ГМП. Среди них есть международные документы, федеральные законы, подзаконные акты Президента РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, иных федеральных государственных органов, нормативные правовые акты законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, муниципальные правовые акты. Совокупность всех этих актов и составляет законодательство Российской Федерации о государственной молодежной политике, которое не систематизировано и содержит пробелы и неточности.

В настоящее время необходимо формирование теории правового регулирования государственной молодежной политики на основе системного анализа истории возникновения, нынешнего состояния и динамики развития законодательства о ней в России. Данная теория должна представлять собой совокупность научных положений, которые являются обобщением юридической практики разработки и реализации ГМП, объясняют ее правовую сущность и общие принципы формирования, раскрывают предмет, методы и источники ее правового регулирования, выступают ориентиром для развития законодательства в этой сфере. Наличие теории правового регулирования ГМП в значительной мере позволит оптимизировать поиск эффективных форм осуществления конституционных прав и свобод молодого человека и гражданина, обеспечения их непосредственного действия, реализации законных интересов молодых людей и механизмов выполнения молодежью своих основных функций в обществе.

Тема правового регулирования ГМП является для отечественной юридической науки новой, и ее исследование, является одной из главных причин того, что в России отсутствует целостное представление о государственной молодежной политике как объекте правового регулирования и, как следствие, не выработана четкая концепция формирования законодательства о ней.

В советский период до середины 80-х гг. прошлого века редко описывались и исследовались в комплексе правовые проблемы регулирования работы с молодежью. Интерес к анализируемой проблеме возрос во времена «перестройки» - во второй половине 80-х - начале 90-х годов XX в., что было вызвано разработкой Закона СССР, регулирующего основы ГМП, и необходимостью нахождения нового места комсомола в политической системе страны. Именно тогда, собственно, и возникла идея государственной молодежной политики, основанной на ее строгом правовом закреплении и формировании стройной системы законодательства о ней. В новом, XXI веке возникает необходимость систематизации знаний о государственной молодежной политике и выработки новых подходов к ее разработке и реализации, формированию правовых основ ее регулирования.

Молодежная политика государств на практике реализуется разными методами. Это зависит от того, какие именно обстоятельства относятся государством к проблемам молодежи, как определены границы государственного вмешательства в регулирование конкретных социальных процессов. Немаловажную роль играют культурные и бытовые традиции населения, его этническая и конфессиональная разобщенность, степень дифференциации обще-

ства по полу и по возрасту. Например, Соединенные Штаты реализуют концепцию минимального участия государственных структур в процессе социализации молодежи. Иными словами, основной пласт социальной поддержки молодежи переложено на плечи частных благотворительных и меценатских организаций. Модель государственной молодежной политики Скандинавских стран, напротив, предопределяет главенствующую роль государства во всех молодежных вопросах. Это отражено в соответствующих законодательных актах, направленных на поддержку и финансирование государственных молодежных организаций<sup>2</sup>.

Российская молодежная политика сейчас находится в стадии своего формирования. Анализ социально-экономической литературы и нормативных документов показывает, что происходит постоянный поиск ответов на вопросы, как должны определяться цели и задачи молодежной политики, каково ее содержание, какие государственные органы ответственны за планирование, осуществление и контроль над ней. Вместе с тем вопрос выбора технологий для осуществления такой политики, или, иными словами, при помощи каких средств государство должно регламентировать молодежную политику до настоящего времени остается нерешенным.

В основу становления и последующей реализации молодежной политики положены объективные и субъективные факторы. Объективный фактор молодежной политики - это общественная потребность в ней. По официальным данным Росстата, в 2011 году молодых людей в возрасте от 14 до 30 лет насчитывалось 32,4 миллиона человек, в 2009 - 33,7 миллиона человек. В 2013 году в РФ насчитывалось 31,6 миллиона молодых людей указанного возраста. Несмотря на то, что в последние годы количество молодых людей и их доля в общей структуре населения страны снижаются, молодежь составляет 22 процента от общей численности населения России<sup>3</sup>.

Для изучения объективных факторов молодежной политики нужно определить интересы и потребности самой молодежи. Исследования в области молодежной проблематики включают в себя региональные и общегосударственные опросы, мониторинги, социальные эксперименты. Они выявляют сложную картину молодежных возможностей, потребностей, ожиданий, показывают глубокое социальное расслоение в молодежной среде, основанное, прежде всего, на экономическом признаке, а именно на уровне достатка. Данный признак усугубляет дифференциация по возрастному, этническому, субкультурному и прочим признакам. Широчайший спектр потребностей молодежи свидетельствует о ее сложном и неоднозначном фактическом социально-экономическом положении. Многие социальные противоречия не могут быть разрешены без вмешательства со стороны государства.

В России основные подходы к молодежной политике кратко можно охарактеризовать следующим образом. Молодежная политика – это часть государственной политики в отношении граждан, охватывающая лиц соответствующей возрастной категории. Государственная молодежная политика проводится на общегосударственном и региональном уровнях. Это система комплексных мер по созданию, укреплению, поддержанию такого статуса в молодежном обществе, который максимально соответствует интересам самой молодежи и всего общества в целом. Спектр интересов охватывает экономические, правовые, политические, этнические, культурологические и другие сферы молодежной жизни в обществе. Если в силу различных причин молодежь может оказаться в затрудненном или ущемленном положении относительно других слоев населения, государство призвано улучшить положение молодежи в таких вопросах.

Развивая данную концепцию молодежной политики, отечественные социологи делают немаловажный вывод: в обстановке радикального обновления всех сфер социальной жизни нужно в обязательном порядке преодолеть противоречия между обществом и молодежью,

---

<sup>2</sup> Санкт-Петербургский комитет по молодежной политике. Режим доступа: <http://gov.spb.ru/gov/otrasl/kpmp/> . Дата обращения: 12.12.2013.

<sup>3</sup> Российский статистический ежегодник [Электронный ресурс] / Государственный комитет Российской Федерации по статистике. Режим доступа: <http://www.gks.ru> . Дата обращения: 12.12.2013.

согласовать их интересы. Эксперты- социологи видят компромисс в амбивалентности стратегий молодежной политики.

Во-первых, это работа по разрешению сиюминутных кризисных проблем. Такая система мер обеспечивает молодежь необходимыми социальными гарантиями, компенсирует ей материальные риски и потери в случае кризиса в обществе, предоставляет равные стартовые возможности.

Во-вторых, это создание стабильных и перспективных основ для становления и развития молодежи, предоставление необходимых бытовых и социальных условий для творчества. Этот аспект также включает создание благоприятной атмосферы для зарождения инновационных молодежных идей и проектов, т.е. создание такой атмосферы, где молодежь ощущает себя нужной и полезной для всего общества.

Реализация первого направления является главной функцией социальной политики как таковой, т.е. предоставляет гражданам страны гарантии их социальной защиты. Воплощение в жизнь второй стратегии переводит молодежь из категории «пассивный объект социальной защиты» в ее активный субъект. Тем самым поощряется инициативность, находчивость, самостоятельность в кругах молодежи, ее идеи находят воплощение в реальности и доказывают свою эффективность и необходимость.

Если говорить о субъективных факторах формирования и реализации молодежной политики, следует учитывать, что молодежная политика не является проблемой одного только государства. К ее разработке и осуществлению необходимо привлечь различные социальные институты, в особенности образовательные, молодежные и семейные. Исходя из субъекта осуществления молодежной политики, ее классифицируют как государственную и общественную. В государственной молодежной политике в роли действующего субъекта выступают специальные государственные органы, деятельность которых в той или иной степени направлена на развитие потребностей человека (труд, досуг, образование, наука, культура и прочее).

Государство должно опираться в своей молодежной политике на господствующую в стране идеологию – систему ценностей и взглядов, выражающих четкую позицию касательно существующих проблем и противоречий. Второй опорой государственной политики служит правовая система, которая призвана посредством нормативных документов установить базовые параметры желаемой модели поведения молодого человека и молодежи в целом. Образ молодежи должен соответствовать историческому времени и потребностям общества на данном этапе развития.

Общественный вид молодежной политики предусматривает в качестве субъектов разнообразные партии, объединения, сообщества, профсоюзы, а также СМИ. Такие общественные силы могут выстраивать молодежную политику, руководствуясь собственными ресурсами. Однако они тоже вырабатывают некий нормативный образ современного молодого человека, который будет позиционироваться в обществе как эталонный.

Сама молодежь, если рассматривать ее как субъект молодежной политики, на данном этапе не способна в полной мере принимать активное участие в процессе реализации политики в области молодежи. По мнению специалистов, это можно объяснить с двух позиций. С одной стороны, определенная часть современной молодежи характеризуется индифферентной жизненной позицией относительно большинства общественно значимых вопросов. С другой стороны, достаточные условия для самореализации молодежи так пока и не созданы; отсутствует общественная мотивация высказывать и отстаивать свою молодежную гражданскую позицию.

Названные объективные и субъективные факторы, действующие в молодежной политике, составляют основу ее формирования и реализации, определяют ее цели, задачи и содержание. Главная цель молодежной политики в Российской Федерации - это создание комфортных условий для развития молодежи и молодежной среды посредством массовой поддержки со стороны государства и общества, развитие инновационной деятельности,

обеспечение эффективной социальной защиты молодежи, формирование ее творческой активности, а также выработка стимулов к ее самореализации и саморазвитию.

Для качественного и оперативного достижения целей молодежной политики их следует обеспечить соответствующими ресурсами. Этот ресурсный блок включает в себя научные, правовые, организационно-управленческие, финансово-экономические и другие факторы, тесно взаимосвязанные между собой. Единство науки, юридического права и технического прогресса будут способствовать максимальной эффективности молодежной политики. Если деятельность организаций и учреждений по осуществлению молодежной политики будет осложнена правовыми нюансами, или если финансирование такой политики окажется недостаточным коэффициент полезного действия всех мер окажется низким.

В Российской Федерации действует несколько специализированных нормативных документов, регулирующих молодежную политику. Во-первых, это закон, гарантирующий поддержку государством молодежных и детских общественных объединений (опубликован 28 июля 1995 года под № 98-ФЗ). Во-вторых, это закон, касающийся высшего и послевузовского профессионального образования (от 22 августа 1996 года, № 125-ФЗ). Косвенно регулируют молодежную политику законы о физической культуре и спорте (от 29 апреля 1999 года, № 80-ФЗ) и о профилактике правонарушений и безнадзорности в среде несовершеннолетних (от 24 июня 1999 года, № 120 ФЗ).

В дальнейшем эти ранее принятые федеральные законы были дополнены Концепцией государственной молодежной политики, содержащей новую стратегию развития молодежной политики в стране. Она была принята в 2001. Однако, по мнению экспертов, данный документ не смог полностью разграничить молодежную политику государства и другие сферы его деятельности. В тексте концепции молодежная политика рассматривается как частный случай социальной политики, а не как обособленное ее направление. Концепция включает приоритетные направления молодежной политики страны, в которых практически не упомянуты такие важнейшие аспекты, как поддержка молодежных проектов в научно-технической деятельности или создание информационного пространства особого рода, предназначенного сугубо для молодежи. Установленные Концепцией цели носят инструментально-прикладной характер, не связаны с глобальной стратегией развития России как государства.

Это принципиально важное замечание было учтено при разработке следующих нормативных документов, в частности, Стратегии государственной молодежной политики в Российской Федерации. Этот документ был разработан на десять лет и включает в себя период до 2025 года<sup>4</sup>.

Следует отметить, что наряду с концептуальными документами утверждаются федеральные целевые программы (ФЦП), которые дополняют и уточняют действия федеральных органов по конкретным аспектам молодежной политики. Например, ФЦП «Молодежь России» и программа патриотического воспитания россиян. Срок действия таких программ обычно рассчитывается на пять лет<sup>5</sup>.

Таким образом, организационно-правовое обеспечение молодежной политики на федеральном уровне имеет множество нерешенных вопросов. Главный из них - это отсутствие единого федерального закона, который бы устанавливал фундаментальные основы государственной молодежной политики в нашем государстве. Как следствие, нередко законы федерального и регионального уровня не только не конкретизируют друг друга, а наоборот, содержат противоречивую информацию.

В современных условиях государственная молодежная политика призвана стать универсальным инструментом по преобразованию страны. Эффективный сценарий развития событий требует заинтересованности со стороны всех участников процесса, начиная с государ-

---

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства РФ от 29.11.2014 № 2403-р «Об утверждении Основ государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 08.12.2014.

<sup>5</sup> Закон Орловской области от 03.12.2010 № 1154-ОЗ «О государственной молодежной политике в Орловской области» (ред. от 05.07.2012) // Орловская правда. 2010.

ственных органов, общественных организаций и заканчивая самой молодежью. Стратегическая цель молодежной политики должна быть максимально связанной с глобальной стратегией развития России как государства.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Закон Орловской области от 03.12.2010 № 1154-ОЗ «О государственной молодежной политике в Орловской области» (ред. от 05.07.2012) // Орловская правда. 2010.
3. Федеральный закон от 28.06.1995 № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 08.04.2013.
4. Распоряжение Правительства РФ от 29.11.2014 № 2403-р «Об утверждении Основ государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 08.12.2014.

**Цуканова Наталья Павловна**

ФГБОУ ВПО «Государственный университет – УНПК»

Заведующий кафедрой «Трудовое право и право социального обеспечения»

Кандидат юридических наук, доцент

302020, г. Орел, Наугорское шоссе, д. 40

Тел: 8 (4862) 41-98-24

E-mail: [nata71@pisem.net](mailto:nata71@pisem.net)

N.P. TSUKANOVA

### LEGAL REGULATION OF THE STATE YOUTH POLICY IN RUSSIA

*In the article the author considers the mechanism of regulation of the state youth policy. It is regarded as the state's activities aimed at creation of legal, economic and organizational conditions and guarantees for self-identity of the young man and the development of youth associations, movements and initiatives. Now to the fore the problem of modernization of the entire Russian system of state youth policy - both at the level of principles, and activities of state and municipal bodies, public associations and other entities. This requires an understanding of the legal nature of this policy, due to the close relationship of its existence and evolution problems of public authorities operating in the Russian society as a combination of state and local governments.*

**Keywords:** Youth, the regulation of the state youth policy, the system of state youth policy.

### BIBLIOGRAPHY

1. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (s uchetom popravok, vnesennykh Zakonami RF o popravkakh k Konstitutsii RF ot 30.12.2008 № 6-FKZ, ot 30.12.2008 № 7-FKZ, ot 05.02.2014 № 2-FKZ, ot 21.07.2014 № 11-FKZ) // SZ RF», 04.08.2014, № 31, st. 4398.
2. Zakon Orlovskoy oblasti ot 03.12.2010 № 1154-OZ «O gosudarstvennoy molodezhnoy politike v Orlovskoy oblasti» (red. ot 05.07.2012) // Orlovskaya pravda. 2010.
3. Federal'nyy zakon ot 28.06.1995 № 98-FZ «O gosudarstvennoy podderzhke molodezhnykh i detskikh obshchestvennykh ob"edineniy» // Ofitsial'nyy internet-portal pravovoy informatsii <http://www.pravo.gov.ru>, 08.04.2013.
4. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 29.11.2014 № 2403-r «Ob utverzhdenii Osnov gosudarstvennoy molodezhnoy politiki Rossiyskoy Federatsii na period do 2025 goda» // Ofitsial'nyy internet-portal pravovoy informatsii <http://www.pravo.gov.ru>, 08.12.2014.

**Tsukanova Natalia Pavlovna**

State University – ESPC Associate Professor of Labour Law and Social Security Law Institute

Candidate of legal Sciences. assistant

302020, Orel, Naugorskoye shosse, 40

Tel: 8 (4862) 41-98-24

E-mail: [nata71@pisem.net](mailto:nata71@pisem.net)

О.А. КОЗЛОВА

## ИПОТЕЧНОЕ КРЕДИТОВАНИЕ ДЛЯ МОЛОДОЙ СЕМЬИ В ОРЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

*В данной статье рассмотрен механизм ипотечного кредитования субъекта на примере Орловской области, в которой содействием решению жилищной проблемы молодых семей, признанных в установленном порядке нуждающимися в жилых помещениях, осуществляется в рамках долгосрочной муниципальной и областной целевой программы «Обеспечение жильем молодых семей».*

**Ключевые слова:** молодая семья, государственные программы, государственные субсидии.

Одной из приоритетных задач государства является улучшение жилищных условий граждан<sup>1</sup>. В июле 1998 года был принят федеральный закон №102 «Об ипотеке». Этот закон должен был расширить линейку банковских продуктов и дать возможность гражданам покупать квартиры с привлечением кредитных средств, но в 1998 году ипотека выдавалась под 40% годовых и сроком на три года, поэтому желающих было очень мало. Лишь к 2005 году ипотека начала развиваться. В Орловской области процентная ставка сократилась до 14%. Спустя еще три года, банки снизили ставку до 10-12%, а срок кредитования увеличился до 30 лет. В 2006 году в Орловской области 4 банка выдавали ипотечные кредиты плюс АИЖК Орловской области. На сегодняшний день более 15 банков продают ипотечные продукты<sup>2</sup>.

Государство стремится сделать ипотечные кредиты доступными. Реализацией этой задачи по поручению правительства занимается Агентство ипотечного жилищного кредитования<sup>3</sup>. Основным видом деятельности ОАО «АИЖК Орловской области» является предоставление долгосрочных ипотечных займов населению для приобретения ими в собственность жилых помещений, с одновременным оформлением их в залог, как обеспечение исполнения обязательств перед Обществом по возврату заемных денежных средств и дальнейшее рефинансирование полученных закладных в ОАО «АИЖК».

Единственная возможность стать обладателем собственного жилья для молодой семьи это воспользоваться ипотекой. Трудно накопить денежные средства на приобретение квартиры или собственного дома. Причина: высокая стоимость жизни, высокая стоимость жилья, высокий уровень инфляции, сложность нахождения работы с высокой заработной платой для молодого специалиста. Но все большинство молодых российских семей приобретают жилье, воспользовавшись ипотечным кредитом.

Банки предлагают молодым семьям, один из следующих вариантов:

- сниженная процентная ставка,
- минимальный первоначальный взнос,
- снижение процентной ставки при рождении второго ребенка.

Государство поддерживает молодые семьи и разработала программу «Молодая семья», которая дает возможность получить значительную государственную (поддержку) субсидию при покупке жилья<sup>4</sup>.

Для участия в программе необходимо соответствовать следующим условиям:

1. Супруги должны быть гражданами России;

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СЗ РФ. 2014.

<sup>2</sup> Российский статистический ежегодник [Электронный ресурс] / Государственный комитет Российской Федерации по статистике. Режим доступа: <http://www.gks.ru>. Дата обращения: 12.12.2013.

<sup>3</sup> Санкт-Петербургский комитет по молодежной политике. – Режим доступа: <http://gov.spb.ru/gov/otrasl/kpmp/>. Дата обращения: 12.12.2013.

<sup>4</sup> Закон Орловской области от 03.12.2010 № 1154-ОЗ «О государственной молодежной политике в Орловской области» (ред. от 05.07.2012) // Орловская правда. 2010.

2. Обоим супругам (или единственному родителю) не может быть более 35 лет;

3. Местная администрация должна признать участников нуждающимися в улучшении жилищных условий, а это означает, что размер имеющейся у них жилой площади на одного человека не может быть более 15 м<sup>2</sup>.

Участие в программе может принять даже один человек при наличии детей или ребенка. Если в нем участвует семейная пара (супруги), то количество детей, либо их наличие не имеет никакого значения.

Государство предоставляет безвозмездную субсидию на приобретение жилья, если семья признана в соответствующем порядке нуждающейся в улучшении жилищных условий.

С 2007 года правительством России разработана программа поддержания многодетных семей - **Материнский капитал**. Действие программы распространяется на семьи, в которых родился второй или последующий ребенок до 31 декабря 2016 года включительно. В настоящее время программа продлена на срок до 2025 года<sup>5</sup>.

Выплатами материнского капитала могут воспользоваться следующие категории граждан, при условии появления второго (или последующего) ребенка, биологического или усыновленного:

- женщина-гражданка РФ;
- мужчина-гражданин РФ, который имеет опекунство над детьми;
- отец, при отсутствии матери, подтвержденном документально;
- дети, потерявшие обоих родителей, если данный факт подтвержден документально.

Кроме общегосударственной программы, в 2015 года будут продолжены выплаты по региональным программам поддержки семей с детьми, предусматривающим дополнительные направления использования денежных средств<sup>6</sup>.

Размер материнского капитала для молодых семей с детьми ежегодно индексируется. На 2015 год запланировано увеличение размера выплат на 5%, из чего следует, что материнский капитал в 2015 году составит уже 450 879 рублей. Эти денежные средства могут быть направлены как на первоначальный взнос при покупке квартиры, так и для погашения ипотечного кредита.

В Орловской области содействие решению жилищной проблемы молодых семей, признанных в установленном порядке нуждающимися в жилых помещениях, осуществляется в рамках долгосрочной муниципальной и областной целевой программы «Обеспечение жильем молодых семей». Программы предусматривают организацию информационно-разъяснительной работы среди населения, признание молодых семей нуждающимися в жилых помещениях и признание их участниками программы, ведение учета молодых семей - участников программы, предоставление социальных выплат для приобретения жилья. **В 2013 году в Орловской области свидетельства о праве получения социальных выплат на приобретение (строительство жилья) были выданы 158 молодым семьям. Было выделено 72,4 млн. рублей, из них 19,9 млн. рублей - это средства федеральной субсидии.** С 1 января 2014 года возможность принять участие в программе получили не только многодетные семьи, и семьи, нуждающиеся в улучшении и жилищных условий, но и родители, воспитывающие ребенка-инвалида, а также одинокие мамы. В 2014 году в бюджете Орловской области предусмотрено выделение 48 млн. рублей на предоставление социальных выплат еще 114 молодым семьям.

Успешное выполнение программных мероприятий в 2011-2015 годах позволит обеспечить жильем многие молодые семьи, что будет способствовать укреплению семейных отношений, улучшению демографической ситуации.

<sup>5</sup> Распоряжение Правительства РФ от 29.11.2014 № 2403-р «Об утверждении Основ государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 08.12.2014.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 28.06.1995 № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 08.04.2013.

Снижению социальной напряженности, улучшению условий проживания граждан будет также способствовать реализация на территории города Орла областной адресной программы «Переселение граждан, проживающих на территории Орловской области, из аварийного жилищного фонда в 2011 году» (утв. постановлением Правительства Орловской области от 01.04.2011 № 104).

Программа предусматривает расселение и снос 30 домов в городе Орле, общей площадью 8103,6 кв. м, признанных в установленном порядке аварийными. Общий объем финансирования мероприятий составит 235,7 млн. рублей, в том числе 151,3 млн. рублей – средства Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, 69,0 млн. рублей – средства областного бюджета, 15,4 млн. рублей – средства бюджета города Орла.

В 2013 году объем ипотеки вырос на 31,2% — до исторического максимума 1,35 триллиона рублей. Доля ипотеки в сделках с недвижимостью за год увеличилась до 25% с 21%.

Основным источником роста в 2014 году станут кредиты на первичном рынке недвижимости, доля которых в общем объеме ипотеки по итогам 2013 года составила 30%.

С 1998 года в Закон об ипотеке было внесено более 20 изменений. Последние изменения коснулись статьи 31 и 61 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)».

Федеральный закон принят Государственной Думой 10 июня 2014 года и одобрен Советом Федерации 18 июня 2014 года.

Согласно этим изменениям Закон дополняется нормами, касающимися **установления механизмов страхования ответственности лица, являющегося должником по обеспеченному ипотекой обязательству, а также финансового риска кредитора от возникновения убытков, вызванных недостаточной стоимостью заложенного имущества.**

Законом определены выгодоприобретатели по каждому из указанных договоров ипотечного страхования, страховые случаи по договору страхования ответственности заемщика и договору страхования финансового риска кредитора, размер страховой суммы по таким договорам и порядок её уплаты, сроки, на которые могут быть заключены договоры, а также порядок осуществления страховой выплаты.

Федеральным законом предусматривается право заемщика на снижение размера страховой суммы, а также на соответствующий пересмотр размера страховой премии при условии заключения им договора страхования на весь срок действия обеспеченного ипотекой обязательства, погашения более чем 30 процентов от основной суммы долга и надлежащего исполнения своих обязательств.

Данные изменения с одной стороны поддерживают заемщика в непредвиденной ситуации, а с другой стороны инструмент поддержания капитала банка.

Государство планирует до 2020 года наращивать темпы жилищного строительства и объемы выдачи ипотеки, стоимость квадратного метра в новостройках и ставки по кредитам снизятся и этому будет способствовать Государственная программа по обеспечению граждан доступным жильем и коммунальными услугами, которую утвердил премьер-министр Дмитрий Медведев и к 2020 году доля россиян, имеющих возможность приобрести жилье за счет собственных или заемных средств, вырастет до 50 процентов.

С принятием новых программ на федеральном и региональном уровне для молодых семей позволит обеспечить жильем многие молодые семьи, что будет способствовать укреплению семейных отношений, улучшению демографической ситуации в России.

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Закон Орловской области от 03.12.2010 № 1154-ОЗ «О государственной молодежной политике в Орловской области» (ред. от 05.07.2012) // Орловская правда. 2010.

3. Федеральный закон от 28.06.1995 № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 08.04.2013.

4. Распоряжение Правительства РФ от 29.11.2014 № 2403-р «Об утверждении Основ государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 08.12.2014.

5. Российский статистический ежегодник [Электронный ресурс] / Государственный комитет Российской Федерации по статистике. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>. Дата обращения: 12.12.2013.

6. Санкт-Петербургский комитет по молодежной политике. – Режим доступа: <http://gov.spb.ru/gov/otrasl/kpmp/>. Дата обращения: 12.12.2013.

**Козлова Ольга Анатольевна**

ФГБОУ ВПО «Госуниверситет – УНПК»

Кандидат юридических наук,

Доцент кафедры «Трудовое право и право социального обеспечения»

302020, г. Орел, Наугорское шоссе, д. 40

Тел: 8 (4862) 41-98-24

E-mail: [olgakozlova.2014@mail.ru](mailto:olgakozlova.2014@mail.ru)

O.A. KOZLOVA

## MORTGAGE LENDING FOR A YOUNG FAMILY IN OREL REGION

*In this paper the mechanism of mortgage lending is reviewed in Orel region as an example. Resolving housing problem in Orel is carried out by a long-term municipal and regional target program «Housing for Young Families». The program raises awareness among population, supports young families facing the problem of accommodation and recognition of their program participants, accounting for young families - program participants, provision of social benefits for the purchase of property.*

**Keywords:** young family, government programs, government subsidies.

## BIBLIOGRAPHY

1. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) // SZ RF. 2014. № 31. St. 4398.

2. Zakon Orlovskoy oblasti ot 03.12.2010 № 1154-OZ «O gosudarstvennoy molodezhnoy politike v Orlovskoy oblasti» (red. ot 05.07.2012) // Orlovskaya pravda. 2010.

3. Federal'nyy zakon ot 28.06.1995 № 98-FZ «O gosudarstvennoy podderzhke molodezhnykh i detskikh obshchestvennykh ob"edineniy» // Ofitsial'nyy internet-portal pravovoy informatsii <http://www.pravo.gov.ru>, 08.04.2013.

4. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 29.11.2014 № 2403-r «Ob utverzhenii Osnov gosudarstvennoy molodezhnoy politiki Rossiyskoy Federatsii na period do 2025 goda» // Ofitsial'nyy internet-portal pravovoy informatsii <http://www.pravo.gov.ru>, 08.12.2014.

5. Rossiyskiy statisticheskiy ezhegodnik [Elektronnyy resurs] / Gosudarstvennyy komitet Rossiyskoy Federatsii po statistike. – Rezhim dostupa: <http://www.gks.ru>. Data obrashcheniya: 12.12.2013.

6. Sankt-Peterburgskiy komitet po molodezhnoy politike. Rezhim dostupa: <http://gov.spb.ru/gov/otrasl/kpmp/>. Data obrashcheniya: 12.12.2013.

**Kozlova Olga Anatolyevna.**

State University, Education-Science-Production Complex, Orel.

Associate Professor of Labour Law and Social Security Law Institute

302020, Orel, Naugorskoye shosse, 40

Tel: 8 (4862) 41-98-24

E-mail: [olgakozlova.2014@mail.ru](mailto:olgakozlova.2014@mail.ru)

А.В. ЛЕСНЫХ

## БЕСПЛАТНОЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ МНОГОДЕТНЫМ СЕМЬЯМ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ ИНДИВИДУАЛЬНОГО ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА: ПОРЯДОК И ОСОБЕННОСТИ (НА ПРИМЕРЕ ОРЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

*В данной статье автор рассматривает возможность бесплатного предоставления земельных участков многодетным семьям для индивидуального жилищного строительства как одного из способов социальной поддержки. Ни одна правовая норма не может функционировать без наличия установленного механизма ее реализации. Наличие такого механизма, его системность и установленная возможность в его рамках гражданина и государства является залогом успешной социальной политики и важным этапом в становлении и развитии социального государства.*

**Ключевые слова:** Многодетная семья, бесплатное предоставление земельного участка, индивидуальное жилищное строительство, предельные размеры земельных участков, перечень-реестр, жеребьевка.

Льготность в обеспечении жильем многодетных семей базируется на конституционных принципах государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства<sup>1</sup> и является одним из приоритетов государственной семейной политики в соответствии с указом Президента РФ от 14 мая 1996 г. № 712 «Об Основных направлениях государственной семейной политики»<sup>2</sup>. Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 25 августа 2014 г. N 1618-р) констатирует, что в современных условиях, когда не все семьи могут позволить себе приобрести жилье и многим из них необходима финансовая помощь, решением жилищного вопроса должны стать создание дополнительных механизмов стимулирования строительства жилья экономического класса и внедрение инновационных финансовых мер поддержки семей при приобретении жилья самостоятельно. Указанная концепция одной из основных задач государственной семейной политики называет создание механизмов поддержки семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, которые включают в себя, в том числе предоставление многодетным семьям земельных участков в том числе для индивидуального жилищного строительства<sup>3</sup>.

Подобная мера носит комплексный характер, так как с одной стороны содействуют развитию жилищного строительства в стране, а с другой является способом поддержки многодетных семей. Федеральным законом от 14.06.2011 г. № 138-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О содействии развитию жилищного строительства» и Земельный кодекс Российской Федерации» сопутствующие изменения были внесены в Земельный кодекс в т. ч. в п. 2 ст. 28, в соответствии с которым граждане, имеющие трех и более детей, имеют право приобрести бесплатно, в том числе для индивидуального жилищного строительства, без торгов и предварительного согласования мест размещения объектов нахо-

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ.2014.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 14.05.1996 № 712 «Об основных направлениях государственной семейной политики» // СЗ РФ, 20.05.1996, № 21, ст. 2460.

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства РФ от 29.11.2014 № 2403-р «Об утверждении Основ государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 08.12.2014.

дящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки в случаях и в порядке, которые установлены законами субъектов Российской Федерации<sup>4</sup>.

Порядок реализации указанной нормы в Орловской области установлен Законом Орловской области от 03.10.2013 г. № 1534-ОЗ «Об отдельных правоотношениях, связанных с предоставлением в собственность гражданам земельных участков на территории Орловской области»<sup>5</sup>. Закон устанавливает:

1) предельные размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность бесплатно, в том числе для индивидуального жилищного строительства из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности,

2) случаи бесплатного предоставления в собственность гражданам земельных участков из земель, находящихся в государственной собственности или муниципальной собственности, либо из земель, государственная собственность на которые не разграничена;

3) случаи и порядок бесплатного предоставления земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей, предельные (максимальные и минимальные) размеры таких земельных участков;

4) порядок бесплатного предоставления в собственность гражданам земельных участков из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

Под гражданами, имеющими трех и более детей, понимаются проживающие на территории Орловской области граждане Российской Федерации (родители, усыновители), состоящие в браке между собой, либо один гражданин Российской Федерации (единственные родитель, усыновитель), которые имеют трех и более детей в возрасте до 18 лет, проживающих совместно с ними, и (или) совершеннолетних детей в возрасте до 23 лет, обучающихся по очной или очно-заочной формам обучения в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, либо проходящих военную службу по призыву.

Предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков, бесплатно предоставляемых многодетным семьям из земель, находящихся в государственной собственности или муниципальной собственности, либо из земель, государственная собственность на которые не разграничена, устанавливаются:

1) для индивидуального жилищного строительства:

а) максимальный размер земельных участков: в городах областного значения - 0,1 гектара;

в городах районного значения, поселках городского типа - 0,15 гектара; в иных населенных пунктах - 0,25 гектара;

б) минимальный размер земельных участков - 0,05 гектара;

Многодетным семьям бесплатно предоставляются земельные участки из земель, находящихся в государственной собственности, Правительством Орловской области;

из земель, государственная собственность на которые не разграничена в административном центре Орловской области - городе Орле, - органом исполнительной государственной власти специальной компетенции Орловской области, уполномоченным на осуществление функций по выработке региональной политики, нормативного правового регулирования, а также правоприменительные функции в сфере государственного имущества Орловской области;

и из земель, находящихся в муниципальной собственности, а также из земель, государственная собственность на которые не разграничена (за исключением земельных участков из земель, государственная собственность на которые не разграничена в административном центре Орловской области - городе Орле), - органами местного самоуправления Орловской области

<sup>4</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 22.07.2014.

<sup>5</sup> Закон Орловской области от 03.10.2013 г. № 1534-ОЗ «Об отдельных правоотношениях, связанных с предоставлением в собственность гражданам земельных участков на территории Орловской области» (ред. от 03.07.2014) // Орловская правда. 2013.

Для реализации положений Закона Орловской области от 03.10.2013 г. № 1534-ОЗ «Об отдельных правоотношениях, связанных с предоставлением в собственность гражданам земельных участков на территории Орловской области» вышеназванными органами осуществляется учет многодетных семей, обратившихся за предоставлением земельного участка, а также учет земельных участков, предлагаемых для индивидуального жилищного строительства (перечень-реестр земельных участков). Порядок формирования перечней – реестров земельных участков из земель, находящихся в государственной собственности Орловской области, и земельных участков из земель, государственная собственность на которые не разграничена в административном центре Орловской области – городе Орле, для бесплатного предоставления в собственность гражданам закреплен постановлением Правительства Орловской области от 27 декабря 2013 г. № 465<sup>6</sup>. В перечни-реестры включается следующая информация

о земельных участках:

- 1) кадастровый номер;
- 2) местоположение;
- 3) категория земель;
- 4) разрешенное использование;
- 5) площадь в квадратных метрах;
- 6) вид собственности.

Перечни-реестры подлежат обязательному размещению в государственной специализированной информационной системе «Портал Орловской области – публичный информационный центр» в сети Интернет.

Учет многодетных семей, обратившихся за предоставлением земельного участка для индивидуального жилищного строительства ведется вышеотмеченными органами. Многодетная семья в лице одного из членов семьи, желающая бесплатно получить земельный участок (заявитель), подает в уполномоченный орган исполнительной государственной власти специальной компетенции либо орган местного самоуправления заявление о постановке на учет в произвольной форме, которое регистрируется соответствующим органом в журнале учета в течение трех рабочих дней со дня его поступления с указанием времени поступления заявления. Перечень документов, прилагаемых к заявлению, устанавливается Правительством Орловской области и заключается в подтверждении семьей статуса своей многодетности. Многодетная семья, в отношении которой принято решение о постановке на учет, регистрируется в журнале учета в порядке очередности поступления заявлений.

Предоставление земельных участков многодетным семьям, осуществляется в порядке очередности методом случайной выборки - жеребьевкой. Жеребьевка осуществляется по мере накопления обращений и формирования определенного объема земельных участков. Как правило, она осуществляется относительно 15-20 земельных участков.

По итогам жеребьевки заявитель вправе согласиться с выбранным для него земельным участком либо отказаться от него. Отказ не препятствует участию в новой жеребьевке в общем порядке. Вторичный отказ от выбранного земельного участка не лишает заявителя права на бесплатное предоставление земельного участка, но перемещает его в конец очереди.

Решение о предоставлении многодетной семье земельного участка либо об отказе в бесплатном предоставлении многодетной семье земельного участка из земель, находящихся в государственной собственности, принимается в форме распоряжения Правительства Орловской области.

Решение о предоставлении многодетной семье земельного участка либо об отказе в бесплатном предоставлении многодетной семье земельного участка из земель, находящихся

---

<sup>6</sup> Постановление Правительства Орловской области от 27.12.2013 № 465 «Об утверждении Порядка формирования перечней - реестров земельных участков из земель, находящихся в государственной собственности Орловской области, и земельных участков из земель, государственная собственность на которые не разграничена в административном центре Орловской области - городе Орле, для бесплатного предоставления в собственность гражданам» // <http://orel-region.ru>, 10.01.2014.

в муниципальной собственности, либо из земель, государственная собственность на которые не разграничена (за исключением земельных участков из земель, государственная собственность на которые не разграничена в административном центре Орловской области - городе Орле), принимается в форме правового акта органа местного самоуправления.

Семье, получившей участок земли в собственность, выдается разрешение на индивидуальное жилищное строительство, которое должно быть реализовано в течение 10 лет<sup>7</sup>.

Таким образом, органами государственной власти и местного самоуправления выработан правовой механизм реализации норм федерального законодательства, относительно обеспечения многодетных семей бесплатными земельными участками для индивидуального жилищного строительства. Впрочем, правовые нормы останутся мертворожденными, если закрепленные ими возможности не получат практической реализации. В этом ключе относительно темы работы необходимо отметить следующее. По состоянию на 01.09.2014 г. в Орловской области зарегистрировано 5290 многодетных семей. В очереди на получение бесплатных земельных участков для индивидуального жилищного строительства стоят 2318 семей. Право на бесплатное получение земельного участка реализовано 798 семьями, что составляет около трети от числа обратившихся. При этом, если в 2011 г. было предоставлено 16 земельных участков, в 2013 г. – 230, то за истекший период 2014 г. уже 382, что наглядно свидетельствует о положительной динамике в реализации принципа льготности в обеспечении жильем многодетных семей. Ключевые же проблемы в деле предоставления бесплатных земельных участков носят экономический (удаленность предлагаемых участков, слабая инфраструктурная обеспеченность предполагаемых районов застройки и т. п.), а не правовой характер. А в целом же развитие в Орловской области института поддержки семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий (включая обеспечение бесплатными земельными участками) является хорошей иллюстрацией комплексного взаимодействия государства, общества и гражданина при решении вопросов социальной направленности<sup>8</sup>.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СЗ РФ. 2014.
2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 22.07.2014.
3. Закон Орловской области от 03.10.2013 г. № 1534-ОЗ «Об отдельных правоотношениях, связанных с предоставлением в собственность гражданам земельных участков на территории Орловской области» (ред. от 03.07.2014) // Орловская правда. 2013.
4. Указ Президента РФ от 14.05.1996 № 712 «Об основных направлениях государственной семейной политики» // СЗ РФ. 1996.
5. Распоряжение Правительства РФ от 29.11.2014 № 2403-р «Об утверждении Основ государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 08.12.2014.
6. Постановление Правительства Орловской области от 27.12.2013 № 465 «Об утверждении Порядка формирования перечней - реестров земельных участков из земель, находящихся в государственной собственности Орловской области, и земельных участков из земель, государственная собственность на которые не разграничена в административном центре Орловской области - городе Орле, для бесплатного предоставления в собственность гражданам» // <http://orel-region.ru>, 10.01.2014.
7. Самарина И.Н. Земля для многодетных семей [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.orel-adm.ru>
8. Емельяненко О.С. Государственная поддержка многодетных семей // Вестник БГУ. 2013. № 5.

<sup>7</sup> Самарина И.Н. Земля для многодетных семей [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.orel-adm.ru>

<sup>8</sup> Емельяненко О.С. Государственная поддержка многодетных семей // Вестник БГУ. 2013. № 5.

**Лесных Алексей Владимирович**

ФГБОУ ВПО «Государственный университет – УНПК»

Старший преподаватель кафедры «Трудовое право и право социального обеспечения»

302020, г. Орел, Наугорское шоссе, д. 40

Тел.: 8 (4862) 41-98-24

E-mail: lesnyh1@mail.ru

---

A.V. LESNYKH

## **PROCEDURE AND DISTINCTIONS OF THE PROVISION OF LAND WITHOUT CHARGE FOR INDIVIDUAL HOUSING CONSTRUCTION (FOR EXAMPLE WAS CONSIDERED THE OREL REGION)**

*Social support to large families, which includes some assistance in deciding the housing question, turns up a priority of state family policy in Russia. One way of such assistance represents the provision of land without charge to large families for individual housing construction. However, any rule of law can't function without established mechanism for the implementation. Having such a mechanism, it's consistency and possibility of the citizen and the community under the mechanism is the key to a successful social policy. Furthermore, it becomes an important stage in the development of the social welfare state.*

**Keywords:** *Large family, provision of land without charge for individual housing construction, size limits of land, registry list, the draw.*

### **BIBLIOGRAPHY**

1. Konstitucija Rossijskoj Federacii (prinjata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (s uchetom popravok, vnesennyh Zakonami RF o popravkah k Konstitucii RF ot 30.12.2008 № 6-FKZ, ot 30.12.2008 № 7-FKZ, ot 05.02.2014 № 2-FKZ, ot 21.07.2014 № 11-FKZ) // SZ RF. 2014. № 31, st. 4398.
2. Zemel'nyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 25.10.2001 g. № 136-FZ // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii <http://www.pravo.gov.ru>, 22.07.2014.
3. Zakon Orlovskoj oblasti ot 03.10.2013 g. № 1534-OZ «Ob otдел'nyh pravootnoshenijah, svjazannyh s predostavleniem v sobstvennost' grazhdanam zemel'nyh uchastkov na territorii Orlovskoj oblasti» (red. ot 03.07.2014) // Orlovskaja Pravda. № 149.
4. Ukaz Prezidenta RF ot 14.05.1996 № 712 «Ob osnovnyh napravlenijah gosudarstvennoj semejnoj politiki» // SZ RF, 20.05.1996, N 21, st. 2460.
5. Rasporjazhenie Pravitel'stva RF ot 29.11.2014 № 2403-r «Ob utverzhenii Osnov gosudarstvennoj molodezhnoj politiki Rossijskoj Federacii na period do 2025 goda» // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii <http://www.pravo.gov.ru>, 08.12.2014.
6. Postanovlenie Pravitel'stva Orlovskoj oblasti ot 27.12.2013 № 465 «Ob utverzhenii Porjadka formirovani-ja perehnej - reestrov zemel'nyh uchastkov iz zemel', nahodjashihhsja v gosudarstvennoj sobstvennosti Orlovskoj oblasti, i zemel'nyh uchastkov iz zemel', gosudarstvennaja sobstvennost' na kotorye ne razgranichena v administrativnom centre Orlovskoj oblasti - gorode Orle, dlja besplatnogo predostavlenija v sobstvennost' grazhdanam» // <http://orel-region.ru>, 10.01.2014,
7. I. N. Samarina Zemlja dlja mnogodetnyh semej [Jelektronnyj resurs] // Rezhim dostupa: <http://www.orel-adm.ru>
8. O. S Emel'janenko Gosudarstvennaja podderzhka mnogodetnyh semej // Vestnik BGU. 2013. № 5.

**Lesnykh Alexey Vladimirovich.**

State University, Education-Science-Production Complex, Orel.

Senior Lecturer, Department of Labour Law and Social Security Law

302020, Orel, Naugorskoye shosse, 40

Tel: 8 (4862) 41-98-24

E-mail: lesnyh1@mail.ru

О.Н. КУРЕНКОВА

**ИНВАЛИД ИНВАЛИДУ РОЗНЬ?!?**

*В статье автор рассматривает механизмы предоставления инвалидам как лицам, нуждающимся в повышенной социальной защите, дополнительных преимуществ по сравнению с лицами, сохранившими здоровье, с тем, чтобы гарантировать их право на равные с другими гражданами возможности при реализации конституционных прав. Однако до вмешательства Конституционного Суда Российской Федерации в июле 2014 года права различных групп инвалидов, подвергшихся воздействию радиации, отличались по уровню социального обеспечения, что приводило к неравенству граждан. И только с принятием Постановления Конституционного Суда РФ от 01.07.2014 была восстановлена социальная справедливость в части обеспечения права инвалидов на социальную защиту.*

**Ключевые слова:** Конституционный Суд Российской Федерации, инвалид, социальная защита военнослужащих, воздействие радиации.

Инвалидность, как указано в Конвенции о правах инвалидов, ратифицированной Россией 13 декабря 2006 года и вступившей в силу для нашей страны 25 октября 2012г., является результатом взаимодействия, которое происходит между имеющимися нарушениями здоровья людьми и отношенческими и средовыми барьерами и которое мешает их полному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими<sup>1</sup>

Российская Федерация, присоединившись к данной Конвенции, признает право инвалидов на достаточный жизненный уровень для них самих и их семей, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни и принимает надлежащие меры к обеспечению и поощрению реализации этого права без дискриминации по признаку инвалидности (ч. 1 ст. 28 Конвенции, заключенной в г. Нью-Йорке 13.12.2006).

Данные положения корреспондируют ст. 7 Конституции России о направлении политики социального государства на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. К некоторым из условий, обеспечивающих достойную жизнь, относится охрана труда и здоровья людей, закрепление гарантированного минимального размера оплаты труда, обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитие системы социальных служб, обеспечение государственными пенсиями, пособиями и иными гарантиями социальной защиты.

В соответствии со ст. 25 Всеобщей декларации прав человека каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам<sup>2</sup>.

В результате сопоставления международных норм и положений, закрепленных в Конституции Российской Федерации, можно сделать вывод о том, что Россия как социальное государство гарантирует своим гражданам обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от человека обстоятельствам, которое необходимо для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи.

Однако граница, когда социальное обеспечение можно считать достаточным для поддержания достойной жизни граждан, законодательно не закреплена. У каждого человека в

<sup>1</sup> Конвенция «О правах инвалидов», 13.12.2006 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 22.04.2013.

<sup>2</sup> Всеобщая декларация прав человека, 1948г. // Российская газета». 1998.

процессе жизни формируется свое представление о достойном его и близких уровне и качестве жизни, основанном на собственных возможностях, образовании и культуре. Поскольку «достойная жизнь» это публичная категория, характеризующая уровень и качество жизни в конкретном государстве, то в конституционно-правовом смысле она определяется многими правоведами как «минимальный стандарт, который государство, провозгласившее себя социальным, обязано обеспечить каждому своему гражданину»<sup>3</sup>.

Учитывая, что в Российской Федерации гарантируется свобода экономической деятельности, активно развивается предпринимательская деятельность ввиду рыночной экономики, то большинство населения страны способны самостоятельно, реализуя свои возможности, обеспечить для себя достойный уровень жизни в своем индивидуальном понятии, что будет значительно выше минимального стандарта, гарантируемого государством. Нередко в жизни каждого человека возникают ситуации, порой по независящим от него причинам, когда снижается уровень дохода, либо на какое-то время он и вовсе утрачивается. Для оказания поддержки своим гражданам, попавшим в такие ситуации, Россия как правовое социальное государство предусматривает определенные меры социальной поддержки.

Согласно статьям 1, 2, 7, 18, 42 и 53 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на возмещение ущерба, причиненного его здоровью экологическим правонарушением, в т.ч. при ликвидации последствий техногенных аварий и катастроф, включая радиационные.

Соблюдение государством интересов инвалидов как лиц, нуждающихся в повышенной социальной защите, предполагает создание специальных правовых механизмов, имеющих целью предоставление инвалидам дополнительных преимуществ по сравнению с лицами, сохранившими здоровье, с тем, чтобы гарантировать их право на равные с другими гражданами возможности при реализации конституционных прав.

В случае возникновения каких-либо катастроф, чрезвычайных происшествий первыми на ликвидацию последствий пребывают и получают различные травмы, как правило, служащие специальных подразделений. В СССР это были служащие Министерства обороны, в современной России это в первую очередь военнослужащие Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. Порой им на помощь привлекают и военнослужащих Министерства обороны Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 26 декабря 2002 года № 17-П указал, что военная служба представляет собой особый вид государственной службы, непосредственно связанной с обеспечением обороны страны и безопасности государства и осуществляемой в публичных интересах<sup>4</sup>.

Военнослужащие привлекались к проведению защитных мероприятий и ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, аварии на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку «Теча». В соответствии с действующим законодательством лица из их числа, ставшие вследствие этого инвалидами, наделены правом на получение ежемесячной денежной компенсации в возмещение вреда, причиненного здоровью воздействием радиации.

Возможность получения ежемесячных денежных компенсаций в возмещение вреда, причиненного здоровью, предусмотрена не только для тех, кто участвовал в ликвидации последствий указанных выше катастроф, но и для военнослужащих, получивших заболевание

---

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. ст. 4398.

<sup>4</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 26.12.2002 № 17-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца второго пункта 4 статьи 11 Федерального закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции» в связи с жалобой гражданина М.А. Бudyнина» // СЗ РФ. 2003. № 1. Ст. 152.

при исполнении обязанностей служебных обязанностей «в повседневной службе» в результате поражений, обусловленных воздействием радиоактивных веществ, которым установлена причина инвалидности «военная травма» (часть 13 статьи 3 Федерального закона от 7 ноября 2011 года № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», пункт 94 постановления Правительства Российской Федерации от 4 июля 2013 года № 565 «Об утверждении Положения о военно-врачебной экспертизе»). Это стало возможным, потому что государство осознает, что военнослужащие выполняют конституционно значимые функции, в условиях значительного риска для жизни и здоровья.

Чаще всего при исполнении своих повседневных обязанностей страдают граждане из подразделений особого риска, поскольку они выполняют служебные обязанности в условиях, сопряженных с опасностью для жизни и здоровья, и действуют при этом в публичных интересах.

Социальная защита граждан из подразделений особого риска осуществляется на основании Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 27.12.1991 № 2123-1 «О распространении действия Закона РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» на граждан из подразделений особого риска»<sup>5</sup>.

До вступления в силу Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ граждане из подразделений особого риска, ставшие инвалидами, получали такие же меры социальной поддержки, как и инвалиды вследствие чернобыльской катастрофы, а с 01.01.2005 норма о ежемесячной компенсации в возмещение вреда здоровью на граждан из подразделений особого риска, ставших инвалидами вследствие воздействия радиации, утратила силу<sup>6</sup>.

В результате чего инвалиды военнослужащие, получившие вред здоровью в результате воздействия радиации, стали отличаться друг от друга по уровню социального обеспечения, что привело к неравенству граждан и, как следствие судебным разбирательствам по этому поводу.

Так, гражданин В.Ф.Л. в 1995 году, в период прохождения военной службы, принимал участие в действиях подразделений особого риска в составе аварийной партии по ликвидации аварии на ядерной установке атомной подводной лодки. В 2004 году ему было выдано удостоверение о праве на льготы, установленные законодательством Российской Федерации для лиц, принимавших непосредственное участие в действиях подразделений особого риска и поименованных в подпункте «в» пункта 1 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2123-1, а 6 июля 2012 года установлена инвалидность II группы вследствие заболевания, полученного при исполнении обязанностей военной службы в связи с непосредственным участием в действиях подразделений особого риска.

Военный комиссариат города Санкт-Петербурга в ежемесячной выплате денежной компенсации в возмещение вреда здоровью в связи с радиационным воздействием отказал.

Решением Октябрьского районного суда города Санкт-Петербурга от 16 октября 2012 года требования В.Ф.Л. были удовлетворены, однако судебная коллегия по гражданским делам Санкт-Петербургского городского суда апелляционным определением от 20 декабря 2012 года № 33-17614/2012 решение суда первой инстанции отменила и вынесла новое решение - об отказе в удовлетворении заявленных требований, обстоятельства, при которых истцу был причинен вред здоровью, повлекший его инвалидность имели место после вступ-

<sup>5</sup> Постановление ВС РФ от 27.12.1991 № 2123-1 «О распространении действия Закона РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» на граждан из подразделений особого риска» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 31.12.2012.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 28.12.2013) // Российская газета. 2004. № 188.

ления в силу Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2123-1<sup>7</sup>. Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации 04.10.2013 кассационная жалоба В.Ф.Л. оставлена без удовлетворения, а апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Санкт-Петербургского городского суда - без изменения.

Такие вынесенные судом решения вынудили гражданина В.Ф.Л. обратиться с жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации, т.к. подобное положение действующего законодательства нарушает его конституционные права и противоречит Конституции России.

Рассмотрев жалобу В.Ф.Л. Конституционный Суд Российской Федерации указал, что федеральный законодатель в процессе реализации полномочий в сфере социальной защиты располагает достаточно широкой свободой усмотрения, - однако, он должен исходить из недопустимости издания в Российской Федерации законов, отменяющих или умаляющих права граждан и основывать свои решения на конституционных принципах равенства и справедливости, из которых вытекает необходимость равного обращения с лицами, находящимися в равных условиях.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 декабря 1992 года № 958 «О мерах по обеспечению социальной защиты граждан из подразделений особого риска» были утверждены Критерии непосредственного участия граждан в действиях подразделений особого риска, к числу которых отнесены не только военнослужащие СССР, но и военнослужащие Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 01.07.2014 № 20-П указал, что граждане, которые в период прохождения военной службы получили повреждение здоровья при выполнении в рамках служебных обязанностей государственно значимых задач в связи с непосредственным участием в действиях подразделений особого риска, фактически поставлены в худшее положение по сравнению как с военнослужащими, признанными инвалидами вследствие заболевания, полученного при исполнении обязанностей военной службы (служебных обязанностей) в связи с аварией на Чернобыльской АЭС (и приравненными к ним лицами), так и с инвалидами вследствие военной травмы.

Такое правовое регулирование, не учитывающее наличие у граждан из подразделений особого риска статуса военнослужащего, противоречит конституционному принципу равенства, соблюдение которого, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, означает, помимо прочего, запрет вводить ограничения в правах лиц, принадлежащих к одной категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания.

В связи с чем Конституционный Суд Российской Федерации абзац первый пункта 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации «О распространении действия Закона РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» на граждан из подразделений особого риска» признал не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 7, 19 (части 1 и 2), 39 (часть 1) и 42, в той мере, в какой он ухудшает положение граждан из подразделений особого риска по сравнению с другими гражданами, пострадавшими в результате радиационного воздействия при исполнении обязанностей военной службы и вследствие этого признанными инвалидами<sup>8</sup>.

Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что федеральному законодателю необходимо гарантировать гражданам из подразделений особого риска, став-

---

<sup>7</sup> Определение Санкт-Петербургского городского суда от 20.12.2012 № 33-17614/2012 // Справочно-правовая система Консультант плюс.

<sup>8</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 01.07.2014 № 20-П «По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации «О распространении действия Закона РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» на граждан из подразделений особого риска» в связи с жалобой гражданина В.Ф. Лякина» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 03.07.2014.

шим инвалидами, право на возмещение вреда, причиненного здоровью в связи с радиационным воздействием, на равных условиях с другими гражданами из числа военнослужащих, получивших при исполнении обязанностей военной службы повреждение здоровья в связи с радиационным воздействием и вследствие этого признанных инвалидами.

Таким образом, для снижения социальной напряженности, повышения минимального стандарта, направленного на создание условий для достойной жизни гражданам из подразделений особого риска потребовалось вмешательство Конституционного Суда Российской Федерации.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Всеобщая декларация прав человека, 1948г. // Российская газета. 1998.
2. Конвенция «О правах инвалидов», 13.12.2006 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 22.04.2013.
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
4. Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 28.12.2013) // Российская газета. 2004. № 188.
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 26.12.2002 № 17-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца второго пункта 4 статьи 11 Федерального закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции» в связи с жалобой гражданина М.А. Будынина» // СЗ РФ. 2003. № 1. Ст. 152.
6. Постановление ВС РФ от 27.12.1991 № 2123-1 «О распространении действия Закона РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» на граждан из подразделений особого риска» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 31.12.2012.
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.07.2014 № 20-П «По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации «О распространении действия Закона РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» на граждан из подразделений особого риска» в связи с жалобой гражданина В.Ф. Лякина» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 03.07.2014.
8. Определение Санкт-Петербургского городского суда от 20.12.2012 № 33-17614/2012 // Справочно-правовая система Консультант плюс.

### Куренкова Ольга Николаевна

ФГБОУ ВПО «Госуниверситет - УНПК»

Кандидат юридических наук,

Доцент кафедры «Трудовое право и право социального обеспечения»

Тел.: 8 (4862) 41-98-24

302020, г. Орел, Наугорское шоссе, д. 40

E-mail: [olga-git64@mail.ru](mailto:olga-git64@mail.ru)

O.N. KURENKOVA

## DISABLED PERSON TO THE DISABLED PERSON DISCORD?!

*In the article the author considers the mechanisms for the provision of providing persons with disabilities as persons in need of enhanced social protection, additional advantages compared with individuals, preserving health, in order to guarantee their right to equal with other citizens opportunities in the exercise of constitutional rights. However, before the intervention of the constitutional Court of the Russian Federation in July 2014 the rights of different groups of disabled people, exposed to radiation, differed in the level of social security, which led to the inequality of citizens. And only with the decision of*

*the constitutional Court of the Russian Federation from 01.07.2014 was restored social justice in terms of ensuring the rights of persons with disabilities to social protection.*

**Keywords:** *constitutional court of the Russian Federation, disability, social protection of servicemen, radiation.*

## **BIBLIOGRAPHY**

1. Vseobshchaya deklaratsiya prav cheloveka, 1948g. // Rossiyskaya gazeta. 1998.
2. Konventsiya «O pravakh invalidov», 13.12.2006 // Ofitsial'nyy internet-portal pravovoy informatsii <http://www.pravo.gov.ru>, 22.04.2013.
3. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (s uchetom popravok, vnesennykh Zakonami RF o popravkakh k Konstitutsii RF ot 30.12.2008 № 6-FKZ, ot 30.12.2008 № 7-FKZ, ot 05.02.2014 № 2-FKZ, ot 21.07.2014 № 11-FKZ) // SZ RF. 2014. № 31. St. 4398.
4. Federal'nyy zakon ot 22.08.2004 № 122-FZ «O vnesenii izmeneniy v zakonodatel'nye akty Ros-siyskoy Federatsii i priznanii utrativshimi silu nekotorykh zakonodatel'nykh aktov Rossiyskoy Federatsii v svyazi s prinyatiem federal'nykh zakonov «O vnesenii izmeneniy i dopolneniy v Federal'nyy zakon «Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoy vlasti sub"ektov Rossiyskoy Federatsii» i «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii» (red. ot 28.12.2013) // Rossiyskaya gazeta. 2004. № 188.
5. Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 26.12.2002 № 17-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti polozheniya abzatsa vtorogo punkta 4 stat'i 11 Federal'nogo zakona «Ob obyazatel'nom gosudarstvennom strakhovanii zhizni i zdorov'ya voennosluzhashchikh, grazhdan, prizvannykh na voennye sbory, lits ryadovogo i nachal'stvuyushchego sostava organov vnutrennikh del Rossiyskoy Federatsii, Gosudarstvennoy protivopozharnoy sluzhby, sotrudnikov uchrezhdeniy i organov ugolovno-ispolnitel'noy sistemy i sotrudnikov federal'nykh organov nalogovoy politzii» v svyazi s zhaloboy grazhdanina M.A. Budynina» // SZ RF. 2003. № 1. St. 152.
6. Postanovlenie VS RF ot 27.12.1991 № 2123-1 «O rasprostranении deystviya Zakona RSFSR «O sotsial'noy zashchite grazhdan, podvergnutyykh vozdeystviyu radiatsii vsledstvie katastrofy na Chernobyl'skoy AES» na grazhdan iz podrazdeleniy osobogo riska» // Ofitsial'nyy internet-portal pravovoy informatsii <http://www.pravo.gov.ru>, 31.12.2012.
7. Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 01.07.2014 № 20-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti abzatsa pervogo punkta 2 Postanovleniya Verkhovnogo Soveta Rossiyskoy Federatsii «O rasprostranении deystviya Zakona RSFSR «O sotsial'noy zashchite grazhdan, podvergnutyykh vozdeystviyu radiatsii vsledstvie katastrofy na Chernobyl'skoy AES» na grazhdan iz podrazdeleniy osobogo riska» v svyazi s zhaloboy grazhdanina V.F. Lyakina» // Ofitsial'nyy internet-portal pravovoy informatsii <http://www.pravo.gov.ru>, 03.07.2014.
8. Opredelenie Sankt-Peterburgskogo gorodskogo suda ot 20.12.2012 № 33-17614/2012 // Spravochno-pravovaya sistema Konsul'tant plyus.

### **Kurenkova Olga Nikolaevna.**

State University - ESPC

candidate of legal Sciences

Associate Professor of Labour Law and Social Security Law Institute

Tel: 8 (4862) 41-98-24

302020, Orel, Naugorskoye shosse, 40

E-mail: [olga-git64@mail.ru](mailto:olga-git64@mail.ru)

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО**

УДК 342.92

А.В. ЧУРЯЕВ

**ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ ЗАРОЖДЕНИЯ И РАЗВИТИЯ  
НАУКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА**

*В статье рассматриваются этапы развития науки административного права в Европе, начиная с XVI века. Автором анализируются труды основных представителей этой науки в Германии, во Франции, в Италии, обосновываются на их основе сложившиеся тенденции.*

**Ключевые слова:** наука о полиции, полицейское право, право внутреннего управления, административное право.

Как известно, юридическая наука имеет достаточно глубокие корни. Первые упоминания о юридических исследованиях связаны с появлением государства и общеобязательных правил общежития. Эти исследования по понятным причинам имели примитивный характер, в большей степени основывались на мифологических и религиозных представлениях, но тем не менее были направлены на объяснение и обоснование применяемых в государстве правил поведения. Рациональные начала в объяснении юридических явлений стали активно внедряться в политико-правовые учения в Древнем Риме, о чем свидетельствуют сохранившиеся до наших дней и не потерявшие своей научной ценности труды Гая, Папиниана, Ульпиана, Павла и др., благодаря которым зародилось и развивалось так называемое римское право. Во многих университетах мира и поныне изучение гражданского права начинается с рассмотрения методологических приемов изучения древнеримскими юристами частного права.

У административного права как юридической науки история не такая глубокая. Она имеет свои истоки лишь в XVI в. Однако, несмотря на относительно небольшой временной промежуток развития административного права, эта наука пережила довольно бурную историю, сменяющую различные этапы. В связи с этим уместно привести высказывание В.В. Ивановского о том, что наука административного права, подобно другим наукам, имеет свою историю, представляющую собой развитие науки и отражающей на себе, с одной стороны, постепенное совершенствование научных взглядов и приемов научного исследования, с другой стороны, - изменяющиеся течения действительной жизни. Хотя, строго говоря, желательна полная свобода науки и независимость ее от посторонних влияний, в действительности такой свободы нигде и никогда не наблюдается ввиду того, что научное развитие не может быть изолировано от жизненных условий и само представляет собой только часть культурного течения народной жизни. В особенности это относится к общественным наукам, к числу которых и принадлежит наука административного права<sup>1</sup>.

XVI в. как отправная точка для развития административно-правовой теории избран потому, что в это время происходил переход от абсолютистской монархии к более развитым формам устройства государства. До этого периода научного анализа и теоретического подхода в изучении правовых основ государственного управления не проводилось. И этому были объективные причины. В то время государство представлял господин (царь, король, князь, властитель). Его воля и считалась законом, а действия и мероприятия не были связаны нормативными правилами (законодательными установлениями). Отсутствовал как таковой и

<sup>1</sup> Ивановский В.В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). Казань, 1911. С. 16.

предмет административного права, поскольку управленческая деятельность осуществлялась без всякого нормативного регулирования<sup>2</sup>.

С XVI в. сословные различия, лежащие в основе общественной и государственной организации, постепенно исчезают; отдельные общины и городские союзы утрачивают характер самоуправляющихся, самостоятельно живущих корпораций. Взамен бесчисленного количества малых союзов и государств создается единое государство. Верховная власть, до этого дробившаяся и находившаяся в руках многих отдельных лиц и корпораций, постепенно сосредоточивается в одном центре, в одном лице, нераздельно соединяющим в своих руках всю полноту верховной государственной власти. Однако в отличие от предыдущего исторического периода в это время управление постепенно переходит правовые начала – веления главы государства начинают приобретать нормативный характер<sup>3</sup>.

В связи с переходом государства на новый этап развития принципиально изменилось и внутреннее его устройство. В XVI и XVII вв. предпринимаются активные попытки центральной власти создать сильную организацию различных отраслей внутреннего управления. Во Франции это было время административных эдиктов и ордонансов Франциска I и Генриха IV, за которыми следовала решающая эпоха министерства Ришелье и царствования Людовика XIV – эпоха окончательного насаждения административной централизации. В Германии это время можно назвать веками «полицейских регламентов». В основе их лежало стремление регламентировать различные стороны народной жизни путем создания целой системы учреждений, призванных проводить в жизнь законодательные предписания.

Из всех указанных эдиктов и ордонансов, полицейских регламентов и указов постепенно составилось колоссальное по своим размерам законодательство, посредством которого государства стремились направлять и регламентировать самые разнообразные стороны общественной жизни. Потребность разобраться в этом материале породила в XVII в. обширную литературу с целью разъяснить и систематизировать разбросанные законодательные предписания<sup>4</sup>. Появление этой литературы составляет первый, подготовительный этап в истории административного права.

Наиболее крупным событием этого периода было появление в начале XVIII в. во Франции работы Деламара «Трактат о полиции». Автор этого трактата занимал видный пост в полицейской администрации Парижа, и сама работа была заказана ему парижскими властями для систематизации действовавших в то время полицейских постановлений. Деламар же посмотрел на свою задачу гораздо шире – он не только привел в систему обширное законодательство своей страны по различным отраслям внутреннего управления, но и проследил его историю и провел параллель с некоторыми иностранными законодательствами.

Теория Деламара очень проста: человек стремится к счастью, а государство должно содействовать этому естественному стремлению. Счастье основывается на благах душевных, телесных и имущественных. Государство должно по возможности их доставить, причем Деламар нисколько не сомневался в том, что государство может сделать это. Подробному изложению различных мероприятий для достижения государством (а точнее, полицией) этой цели и посвящен трактат Деламара.

Значение труда Деламара громадно – и не только потому, что он первый обратил внимание на науку о полиции как самостоятельную отрасль государственных наук, но и потому, что сделал попытку определения содержания всей полицейской деятельности<sup>5</sup>.

После Деламара вплоть до тридцатых годов XIX в. во Франции не было крупных работ, специально посвященных полиции.

Несколько иначе развивалась наука о полиции в Германии. По признанию Н.Н. Белявского, нигде наука о полиции не разрабатывалась «с такой любовью, с таким рвением», как в Германии<sup>6</sup>. Со второй половины XVIII в. в этой стране начинают все чаще появляться по-

---

<sup>2</sup> Старилов Ю.Н., Галлиган Д., Полянский В.В. Административное право: история развития и основные современные концепции. М., 2002. С. 12.

<sup>3</sup> Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. Петроград, 1917. С. 3.

<sup>4</sup> Там же. С. 5.

<sup>5</sup> Белявский Н.Н. Полицейское право (административное право). Петроград, 1915. С. 21.

<sup>6</sup> Белявский Н.Н. Указ. соч. С. 23.

пытки исследования философских вопросов управления, признается возможным создать для него специальную науку. В то время в немецкой философии господствовало так называемое эвдемоническое направление, во главе которого стоял Христиан Вольф. В основе этого направления лежало убеждение о том, что по коренным, прирожденным человеку правам все люди одинаковы, и что различие в их правовом статусе проявляется исключительно в отношении приобретенных, а не коренных прав. Из основных человеческих прав выводилось право каждого стремиться к усовершенствованию, причем это понятие было тесно связано с понятием благополучия как основной целью государственной жизни. Сознвая недостаточность единичных усилий к достижению этого благополучия, люди соединяются в общественный союз (государство), целью которого и является обеспечение общественного благосостояния и безопасности. Преследуя названную цель, государство регулирует отношения граждан, и если правительство будет делать это умело, то оно и «облагодетельствует» всех граждан.

Эти воззрения на задачи государства и легли в основу учения о полицейском государстве, т.е. правительственной деятельности, которая считалась призванной путем вмешательства в народную жизнь обеспечить реализацию этих задач. Раньше других систематическое изложение этого учения произвел Юсти, впервые употребивший термин «наука полиции» (Polizeiwissenschaft) в работе «Основные начала науки полиции, изложенной в рациональной системе, основанной на конечной цели государства», вышедшей в Геттингене в 1756 г. Через несколько лет эти основные начала были подвергнуты автором переработке и изложены уже более подробно в большом двухтомном труде под названием «Основания могущества и благополучия государств, или подробное изложение науки полиции в ее совокупности» (1760 г.). Затем, вскоре после опубликования этой работы, в 1765 г. вышло в свет сочинение Иосифа Зонненфельса («Основания науки полиции, промышленности и финансов»), имя которого неразрывно связано в истории административного права с именем Юсти.

По своему содержанию указанные работы ориентированы на то, чтобы определить в качестве задачи науки о полиции изучение государственной или правительственной деятельности, направленной к обеспечению общего благосостояния как конечной цели государства. Отсюда содержание этой науки составляет совокупность государственных учреждений и мер, содействующих развитию в обществе условий безопасности, материального и духовного благосостояния.

Сочинения Юсти и Зонненфельса оказали большое влияние на современное им общество. Они выдержали несколько изданий и в царствование Екатерины II были переведены на русский язык. Под их влиянием наука о полиции сделалась предметом усиленной разработки среди немецких ученых и вскоре вошла в круг преподавания на юридических факультетах<sup>7</sup>.

Таким образом, в указанный период понятие «полиция» охватывало почти всю деятельность государства, и поэтому предметом полицейского права считалась совокупность государственных и общественных мер, направленных к обеспечению интересов (материальных и духовных) народа.

Особенностью работ указанного периода является и то, что в них полицейская деятельность рассматривалась преимущественно не с точки зрения права, т.е. определения ее юридических границ, а с чисто философской точки зрения, исходя из понятия о народном благосостоянии, об общем благополучии, об общем благе. Иначе говоря, наука о полиции при своем зарождении была наукой не юридической, а философской, политической. В ней общество и народ являлись не субъектами, а объектами управления; границы же и формы этого управления определялись целесообразностью, благоусмотрением, а не пониманием о правомерности, о юридическом порядке соотношения между управляющими и управляемыми.

Через некоторое время существование науки о полиции было поставлено под серьезные сомнения. Связано это с формированием в конце XVIII в. на основе идей Адама Смита особой науки - политической экономии, которая ставила своей задачей изучение явлений хозяйственной, экономической жизни и раскрытие законов их существования. Колоссальный и

<sup>7</sup> Дерюжинский В.Ф. Указ. соч. С. 7.

повсеместный успех учения Смита и его ближайших последователей, усиленная разработка новой отрасли знания в литературе и на университетских кафедрах привели к тому, что многие вопросы, которые подпадали под предмет изучения науки о полиции перешли в предмет политической экономии. Это обстоятельство послужило первой серьезной причиной некоторого разочарования в среде полицейистов и дало сильный толчок к новым дискуссиям относительно задач и предмета изучения правовых основ полицейской деятельности.

С другой стороны, не мог не сказаться на развитии полицейской науки и переход европейских государств в конце XVIII к новой фазе развития. Продолжительный опыт показал, что правительственная опека над различными сторонами общественной жизни не приводит к тем благодетельным результатам, на которые привыкли рассчитывать сторонники полицейской регламентации. Повсюду стал ощущаться гнет такой опеки, повсеместно стали появляться признаки желания выйти из нее. Постепенно и сами правительства перестали смотреть на полицейскую регламентацию как на необходимое средство и наилучший путь к достижению общего благополучия; в ней наоборот стали видеть источник многих бедствий и преграду к свободному развитию сил и способностей народа. В соответствии с потребностями времени стала складываться теория правового государства. В основу этой теории вместо прежней тотальной регламентации общественной жизни легла идея свободы, которая должна была перестроить весь государственный механизм и коренным образом изменить воззрения на задачи и характер правительственной деятельности. Появившись в конце XVIII в., теория правового государства в короткое время успела приобрести господствующее положение как в сфере правительственной деятельности, так и в политической науке<sup>8</sup>.

Естественно, что указанные процессы не могли не отразиться на изучении законодательства. Уже с конца XVIII в. вопрос о пределах полицейского вмешательства государства, характер правительственной деятельности в разных отраслях управления привлекает к себе преимущественное внимание полицейистов, являясь источником нескончаемых споров и вечного среди них разногласия.

Таким образом, с одной стороны, появление и плодотворная разработка политической экономии, с другой стороны, радикальная перемена в понимании задач, пределов и характера полицейской деятельности государства, послужили основанием для наступления серьезного кризиса, который выпал на долю полицейской науки.

Объективный процесс расширения и усложнения полицейской деятельности вызвал потребность определить правовую границу этой деятельности с учетом представлений о государстве, государственной власти и гражданине. Эту задачу и взяла на себя наука полицейского права.

Родоначальником науки полицейского права считается немецкий полицейист конца XVIII в. и начала XIX в. Генрих Берг. В своей работе «Руководство к немецкому полицейскому праву» (1799 г.) он различает полицейскую науку (Polizeiwissenschaft) и полицейское право (Polizerecht). По его мнению, наука о полиции служит необходимым основанием для полицейского права. До Берга полицейская наука рассматривалась исключительно с философской и политической точек зрения. Хотя в немецкой литературе и прежде появлялись работы под названием полицейского права, но по своему содержанию и методологии они носили характер более полицейской науки, нежели полицейского права. В отличие от этого Генрихом Бергом заложена основа научно-правовой разработки соответствующей правовой материи.

По мнению Берга, полицейское право в широком смысле может быть разделено на право полицейской власти (Recht der Polizeigewalt), определяющее права и обязанности самой полицейской власти, и на полицейское право в тесном смысле (Polizeirecht), т.е. как совокупность прав и обязанностей, устанавливаемых полицейской властью.

Одной из известных попыток научной разработки гармоничного существования полицейского права в правовом государстве является опубликование Робертом фон Модем в 1832 г. работы «Наука о полиции на началах правового государства». В основе этого труда лежит идея о том, что задача правового государства заключается в даровании отдельным членам

---

<sup>8</sup> Там же. С. 8-9.

возможности действовать в определенном круге, защищать и поддерживать разумные цели на основании точных указаний закона. Эту задачу государство может достигнуть, доставляя подданным защиту против правонарушений и помощь для преодоления внешних препятствий. С учетом этого Мольтке предлагал следующее определение полиции – это «совокупность всех государственных установлений и мер, которые имеют целью удалять внешние, не состоящие в правонарушении, препятствия, которые задерживают разумное развитие человеческих сил и которых не в состоянии устранить ни отдельное лицо, ни дозволенное общество». Применительно к полицейскому праву Мольтке отмечал, что оно должно обязательно учитывать положения конституционализма и обосновывать ограничения полицейской деятельности принципами правового государства. Несмотря на то, что, по мнению большинства специалистов, попытку Роберта фон Мольтке обосновать полицейское право в условиях правового государства нельзя признать удачной, указанная работа оказала заметное влияние на дальнейшее развитие правовых основ управленческой деятельности.

Другие немецкие ученые пытались сузить предмет полицейской деятельности лишь обеспечением безопасности. По мнению представителей этого направления значительная часть полицейской науки должна войти в политическую экономию. На долю же полицейской науки должна остаться только незначительная часть, касающаяся применения правительством отрицательных мер, нацеленных на охрану внутренней безопасности, порядка и спокойствия.

Одним из наиболее важных представителей этого направления являлся Вильгельм Берг – его сочинение «Общее учение о полицейской науке, или прагматическая теория полицейского законодательства и полицейского управления» (1848 г.) представляет собой целую систему полицейской науки, написанную в этом духе. По мнению Берга, под полицией следует понимать отрасль государственной деятельности, задача которой состоит в том, чтобы предупредить и пресечь нарушение права членов государства в отношениях их между собой и нанесение чрезмерного вреда субъектам и объектам права.

Поскольку существование науки о полиции (и соответственно полицейского права) с подобным наименованием в условиях правового государства большинством ученых было признано невозможным она постепенно начала перерождаться в науку с иным методологическим подходом и обновленным наименованием. Различие между этими научными направлениями обусловлено неодинаковым положением личности в полицейском и правовом государстве. Вследствие того, что личность в публично-правовой жизни полицейского государства была не более чем объектом для правительственных мероприятий, нормы полицейского права носили характер инструкций со стороны высшей власти для органов полиции – они определяли внутренний распорядок полицейской деятельности, подчиняя ему все население. В правовом же государстве личность поднимается на уровень субъекта публичных прав и обязанностей, т.е. на уровень гражданина. В этом качестве личность ставится на одну плоскость с государством. Между государством и личностью возникает отношение равноценных членов. Юридические нормы в правовом государстве теряют односторонний характер инструкций для органов правящей власти; они приобретают значение правил, определяющих публично-правовые отношения между представителями власти и гражданами. Режим личного усмотрения, лежавший в основе полицейского вмешательства в бытовую жизнь, уступает место господству в публичных отношениях на началах законности<sup>9</sup>.

В Германии новая наука, пришедшая на смену науке о полиции, стала именоваться учением об управлении (*Verwaltungslehre*).

Под учением об управлении в первой половине XIX в. начал пониматься особый раздел государственной науки, первоначально изучавший как вопросы, связанные с устройством государства, так и вопросы государственного управления. Но затем, вследствие расширения предмета государственной науки начался процесс по выделению учений о государственном устройстве и о государственном управлении в самостоятельные научные отрасли.

Одним из главных и наиболее авторитетных выразителей инициативы по переработке науки о полиции и полицейского права в учение об управлении являлся Лоренц фон Штейн.

<sup>9</sup> Елистратов А.И. Учебник русского административного права. М., 1910. С. 47.

В своей семитомной работе «Учение об управлении», начавшей выходить с 1865 г., Штейн сделал попытку построения системы учения о внутреннем управлении в его разнообразных отраслях. Ознакомление с этой системой свидетельствует о близкой преемственной связи между нею и старой системой науки о полиции – обе системы охватывают своим вниманием один и тот же круг явлений.

Полицию Штейн считал частью управления, которая осуществляет принуждение. Это, по его мнению, важный инструмент принудительной власти, охраняющий общество от грозящих ему опасностей. При этом Штейн разграничивал науку управления (которой придавал социологический характер) и науку о праве внутреннего управления. Соответственно под правом внутреннего управления он понимал совокупность юридических норм, определяющих деятельность органов государственного управления<sup>10</sup>.

Окончательный шаг в переходе от полицейского права к праву внутреннего управления в Германии сделал Отто Майер. В своей работе «Немецкое административное право» (1895 г.) Майер отмечал, что право управления или, что одно и то же, право государственного управления образует предмет науки административного права. По его мнению, государственное управление есть административная деятельность государства, основанная на юридических нормах. В понимании Майера административное право – это система отношений между властью и гражданином. Поэтому теорию административного права он выстраивал на идее субъективно-публичных прав граждан, которые противостоят государственной власти. Задача государства – охранять эти права. Примечательно и то, что Майер достаточно глубоко проработал систему административного права, выделив в ней общую и особенную части.

В последующие десятилетия в работах германских ученых укрепилась правовая сторона управления. Под названием «право управления» (Verwaltungsrecht) развивалась научная система, задачей которой составляет догматическая разработка положительного законодательства, регулирующего различные стороны внутреннего управления.

В отличие от Германии во Франции вместо учения о праве управления на смену полицейскому праву начало развиваться административное право. Истоки административного права во Франции можно найти еще в XVIII в., но более полное развитие этого научного направления наблюдается в начале XIX в., когда административная централизация получает во Франции самое широкое развитие, когда вследствие принципа разделения властей, администрация слагается в отдельный обособленный организм, действующий по своим законам, имеющий свой независимый суд, свою административную юстицию<sup>11</sup>.

В основе науки административного права лежит понятие администрации, которая по взгляду французских ученых понималась в обширном смысле и включало в себя в том числе полицию. Администрация, по сложившемуся в то время мнению, заботится об удовлетворении публичных потребностей, оказывает такие услуги, которые невыполнимы путем частной инициативы. Администрация принимает ряд мер положительного характера; полиция, напротив, играет чисто отрицательную роль. Администрация делает добро; полиция препятствует совершению зла, предупреждая или пресекая его.

Администрация, по мнению французских ученых, может быть изучена с двух сторон: с технической и с юридической. На этом основано различие между наукой об администрации и наукой административного права. Первая из них содержит в себе общие основания административной организации и руководящие начала для материального исполнения услуг, возлагаемых на администрацию; вторая – состоит в систематическом изложении юридических отношений между высшими и низшими агентами администрации, с одной стороны, и между администрацией и гражданами – с другой. Теорию администрации, административную науку во Франции заменяет политическая экономия, статистика и социальная наука.

К числу ведущих французских административистов первой половины XIX в. принадлежит барон де Жерандо. В работе «Основания французского административного права» (1830 г.) он относил административное право к важнейшим частям публичного права. По его мнению, административное право охватывает деятельность исполнительной власти и опре-

<sup>10</sup> Ивановский В.В. Указ. соч. С. 24.

<sup>11</sup> Шпилевский М. Полицейское право как самостоятельная отрасль правоведения. Одесса, 1875. С. 61-62.

деляет компетенцию администрации, ее отношения с гражданами и общественными корпорациями.

Большую известность во Франции также получила работа М. Бартелеми «Элементарный трактат об административном праве» (1901 г.). Как и немецкие административисты Бартелеми также ставил вопрос о пределах вмешательства органов управления в жизнь граждан ради их благосостояния. По его мнению, административное право представляет собой систему принципов и предписаний, согласно которым осуществляется административная деятельность.

Примечательно, что французская управленческая доктрина отличается тем, что в ней большое внимание уделяется юридическим аспектам. Как пишет М. Шпилевский, «французская юридическая литература по административному праву представляет такое богатство, подобно которому мы ничего не встречаем в юридической литературе других народов. Теория административного права составляет славу французских юристов, которая возбуждает зависть и удивление со стороны немецких писателей»<sup>12</sup>.

Иллюстрацией этого вывода являются слова одного из видных французских представителей науки административного права Лаферриера. Он утверждал, что «не следует смешивать науку об управлении с административным правом: первая вмещает в себе регламентную и техническую часть управления, а также и само административное право, словом, обнимая великие принципы управления с придаточными знаниями, она создает настоящего администратора, подготавливая его на путь улучшения в деле управления; тогда как административное право более ограничено в своем предмете и заключается в изложении взаимных прав и обязанностей как управления, так и управляемых»<sup>13</sup>.

Сравнивая французских административистов с немецкими, можно заметить разницу между ними не только с точки зрения методологических приемов проводимых исследований, но и с позиций понимания объема науки и построения ее системы. Немецкие ученые, как правило, разрабатывали лишь право внутреннего управления, считая военное, финансовое, судебное право предметом самостоятельных наук. Между тем французские ученые излагали и разрабатывали всю систему административного права, понимая ее как единое целое.

Особый интерес представляет развитие административно-правовой науки в Италии. Итальянская литература административного права является богатой не только по количеству трудов, но и по разнообразию их направлений, а также применяемых в них методов. Здесь встречаются чисто догматические разработки административного права, его сравнительно-историческое изучение, анализ политики административного права, а также предпринимались попытки психологического и социологического изучения.

Заметной особенностью итальянской литературы по административному праву является то, что в ней авторы особый акцент делали на отделении науки об управлении от науки административного права. Например, в вышедшем в 1872 г. сочинении «Начала административного права» Фредерико Персико относил к задачам науки об управлении изучение физического, экономического, интеллектуального и морального состояния общества, в то время как задачей науки административного права называлось исследование юридических аспектов этих отношений. В этом же духе проводил сравнение рассматриваемых наук и Джоанни Джанквинто в своем сочинении «Курс публичного административного права» (1877 г.). Под управлением указанный автор понимал совокупность деяний административных властей на основании законов и в интересах общего блага. Наука об управлении отличается от науки административного права, по его мнению, тем, что изучает организационную и техническую часть администрации, тогда как последняя имеет своим предметом юридическую сторону администрации<sup>14</sup>.

Во второй половине XIX в. в работах некоторых немецких ученых стала обосновываться необходимость перехода в следующий этап в развитии юридической науки, изучающей отношения в области государственного управления. Появление таких работ обусловлено

<sup>12</sup> Шпилевский М. Указ. соч. С. 63.

<sup>13</sup> Цит. по: Шеймин П. Учебник права внутреннего управления (полицейского права). Общая часть // Российское полицейское (административное) право: Конец XIX – начало XX века: Хрестоматия. Воронеж, 1999. С. 88.

<sup>14</sup> Ивановский В.В. Указ. соч. С. 30.

активной разработкой общественных наук, исходивших из отличия общества от государства. Вместе с учением об обществе как особой сфере общежития, отличной от государства и частной жизни, возникла и мысль об общественном праве как самостоятельной отрасли правоведения. Одним из сторонников этого направления является Аренс, который во втором томе своей работы «Естественное право» (1871 г.) поместил краткий очерк об общественном праве. По его мнению, учение о государстве должно быть разделено на две части: государственное право в тесном смысле и публичное общественное право. Государственное право в тесном смысле представляет собой «право государства в отношении самого себя». Публичное общественное право представляет собой «право государства в отношении к различным общественным жизненным и культурным сферам».

Герман Реслер в работе «Учебник немецкого административного права» общественное право (или, по его терминологии, - право социального управления) рассматривает как составную часть административного права. Административное право, по его мнению, представляет собой правовой порядок, регулирующий взаимную деятельность органов культурной жизни людей в государстве. Оно разделяется на материальное и формальное право управления. Формальное право управления содержит в себе организацию и формы деятельности административных органов государства. Материальное право распадается в свою очередь на две части: на социальное право управления и политическое право управления. Политическое право управления имеет своим предметом отношения между государством и обществом, вызываемые человеческими культурными потребностями и имеющие в виду средства, необходимые государству для выполнения его задач (финансовое и военное управление). Под социальным правом управления (или просто социальным правом) Реслер понимал правовой порядок человеческих культурных отношений и деятельности, направленной на развитие культурных отношений и деятельности, направленной на развитие культуры внутри самого общества. Исходя из этого, под названием права социального управления Реслер представлял юридический материал, который прежде составлял содержание полицейского права, а затем права внутреннего управления (административного права) в узком смысле<sup>15</sup>. Однако в последующем идея сторонников общественного права не получила широкой поддержки.

По утверждению Ю.Н. Старилова, окончательное признание административного права в системе юридических наук связано с именем О. Майера. В своем произведении «Германское административное право» (1895 г.) этот ученый исходил из того, что необходимой основой административного права является конституционное государство, т.е. такое, в котором народное представительство при осуществлении государственной власти участвует в законотворчестве. С учетом этого О. Майер определил понятие «управление» как «деятельность государства по осуществлению своих целей в рамках установленного правопорядка». Эта основная идея продолжительное время существенно влияла на развитие германской административно-правовой науки; на ее основе произошло становление в XX в. и современной административно-правовой науки<sup>16</sup>.

Кроме того, заметным явлением в становлении административного права в 40-50-е гг. XX в. явилось административное учение немецкого ученого Эрнста Форстхофа, которое приобрело особую известность благодаря тому, что по-новому представило понятие «управление», расширяя его до пределов обеспечения «заботы о существовании». Э. Форстхоф стремился преодолеть узкое понимание административного права как права, регламентирующего «принуждающее управление», т.е. управление, использующее меры принуждения и административной «прямой» власти. Ученый выдвинул положение о необходимости включения в предмет административного права так называемого позитивного управления, стоящего на службе публичных интересов и обеспечивающего нормальное и необходимое «существование» населения и общества. При этом административный акт (акт управления), имевший в то время форму полицейского приказа и являвшийся центральным институтом

---

<sup>15</sup> Шипелвский М. Указ. соч. С. 112-116.

<sup>16</sup> Старилов Ю.Н. Галлиган Д., Полянский В.В., Старилов Ю.Н. Указ. соч. - С. 25.

«принуждающего управления», предлагалось считать результатом совместных действий государства (публичной власти) и граждан<sup>17</sup>.

На сегодняшний день преподаванию административного права в европейских университетах и его проблемам уделяется значительное внимание. В западноевропейских государствах в общем объеме правовых знаний административному праву принадлежит ведущее место. Эта отрасль права разрослась до таких масштабов, что перестала укладываться в краткие учебники – потребовалось издание курсов и многотомных справочников<sup>18</sup>.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Белявский Н.Н. Полицейское право (административное право). Петроград, 1915.
2. Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. Петроград, 1917.
3. Елистратов А.И. Учебник русского административного права. М., 1910.
4. Ивановский В.В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). Казань, 1911.
5. Стариков Ю.Н., Галлиган Д., Полянский В.В. Административное право: история развития и основные современные концепции. М., 2002.
6. Шпилевский М. Полицейское право как самостоятельная отрасль правоведения. Одесса, 1875.
7. Шеймин П. Учебник права внутреннего управления (полицейского права). Общая часть // Российское полицейское (административное) право: Конец XIX – начало XX века: Хрестоматия. Воронеж, 1999.

### Чуряев Александр Владимирович

ФГБОУ ВПО «Государственный университет-УНПК»

Кандидат юридических наук

Доцент кафедры «Финансовое и предпринимательское право»

302020, Орел, Наугорское шоссе, 40

Тел.: 8 (906)663-17-17

E-mail: [churyaev@rambler.ru](mailto:churyaev@rambler.ru)

A.V. CHURYAEV

## EUROPEAN EXPERIENCE OF ORIGIN AND DEVELOPMENT SCIENCES OF ADMINISTRATIVE LAW

*In article stages of development of science of administrative law in Europe, since XVI century are considered. The author analyzes works of the main representatives of this science in Germany, in France, in Italy, the developed tendencies locate on their basis.*

**Keywords:** *science about polices, the police right, the right of internal management, administrative law.*

## BIBLIOGRAPHY

1. Belyavskiy N.N. Politseiskoe pravo (administrativnoe pravo). Petrograd, 1915.
2. Deruzinskiy V.F. Politseiskoe pravo. Petrograd, 1917.
3. Elistratov A.I. Ychebnik russkogo administrativnogo prava. M., 1910.
4. Ivanovskiy V.V. Ychebnik administrativnogo prava (Politseiskoe pravo. Pravo vnytrennego upravleniya). Kazan, 1911.
5. Starilov U.N., Galligan D., Polianskiy V.V. Administrativnoe pravo: istoriya razvitiya I osnovnye sovremennye koncepcii. M., 2002.
6. Shpilevskiy M. Politseiskoe pravo kak samostoyatel'naya otrasl pravovedeniya. Odessa, 1875.
7. Sheimin P. Ychebnik prava vnytrennego upravleniya (Politseiskogo prava). Obshchaya chast // Rossiiskoe politseiskoe (administrativnoe) pravo: Konec XIX – nachalo XX veka: Hrestomatia. Voronezh, 1999.

### Churyayev Aleksandr Vladimirovich

State University-ESPC

Candidate of legal Sciences, associate Professor of Finance and business law

302020 Orel, Naugorskoe sh. 40

Tel: 8 (906) 663-17-17

E-mail: [churyaev@rambler.ru](mailto:churyaev@rambler.ru)

<sup>17</sup> Там же. С. 27-28.

<sup>18</sup> Там же. С. 29-30.

## СТРАНИЦА МАГИСТРАНТА

УДК 343.01(470+571)

Д.В. КАЗАКОВ

### ИСТОЧНИКИ УГОЛОВНОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*В данной статье представлен результат анализа системы нормативных актов, составляющих единый комплекс источников уголовного права РФ, а также предлагается дополненная система уголовного законодательства.*

**Ключевые слова:** источник права, система, уголовное право, уголовный кодекс РФ, классификация, постановления, источники международного права.

Понятие «источник уголовного права» связано с решением основных теоретических и практических вопросов уголовного права.

Источники права по способу их признания государством можно разделить на следующие виды:

- 1) формальные, юридически признаваемые государством, соответствующие заранее установленной форме;
- 2) фактические, фактически признаваемые государством, используемые в практике государственных органов.

В уголовном праве долгое время господствовала точка зрения, согласно которой единственным источником уголовного права выступал только Уголовный кодекс. В результате основным объектом исследования стал УК, его структура, из поля зрения выпали иные источники, содержащие большое количество норм уголовного права.

УК РФ не может рассматриваться как единственный источник уголовного права, к которым также необходимо относить Конституцию РФ, источники, содержащие общепризнанные нормы и принципы международного права, ратифицированные международные договоры РФ, решения, принятые на референдуме РФ, уголовное законодательство РФ, отдельные акты иных отраслей законодательства РФ, в том числе законодательства РФ военного времени.

Уголовное право как отрасль ограничено предметом правового регулирования. Поэтому источником уголовного права РФ можно признать только такое явление, которое включает нормы, регулирующие уголовно-правовые отношения в Российской Федерации.<sup>1</sup>

Предлагается под источником норм уголовного права понимать явление правовой действительности, облеченное в определенную форму, санкционированное и признанное государством либо реализация которого обеспечена государством, содержащее уголовно-правовые нормы либо их элементы, регулирующие уголовно-правовые отношения в Российской Федерации и относящиеся к ее правовой системе.

Под уголовным законодательством необходимо понимать систему законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих уголовно-правовые отношения и реализующих присущие им специфические функции.<sup>2</sup>

Уголовное законодательство РФ включает в себя:

<sup>1</sup> Пудовочкин Ю.Е., Пирвагидов С.С. Понятие, принципы и источники уголовного права: Сравнительно-правовой анализ законодательства России и стран Содружества Независимых Государств. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 157

<sup>2</sup> Бибики О.Н. Источники уголовного права Российской Федерации (монография). СПб.: Юридический центр Пресс, 2006. С. 54

- 1) УК РФ 1996г.;
- 2) ФЗ, вносящие изменения и дополнения в УК;
- 3) ФЗ, содержащие нормы или элементы норм уголовного права;
- 4) УК РСФСР 1960г. и иные нормативные правовые акты, применяющиеся в отношении преступных деяний, совершенных до принятия УК РФ 1996 г.;
- 5) постановления Государственной Думы об объявлении амнистии;
- 6) постановления Правительства РФ, принятые в целях реализации положений ст.ст. 228, 228<sup>1</sup>, 228<sup>2</sup>, 228<sup>3</sup>, 228<sup>4</sup>, 229, 229<sup>1</sup>, 231, 260 УК РФ;
- 7) источники международного права.

В отдельных случаях источниками норм уголовного права являются акты иных отраслей законодательства, в том числе Конституция РФ, решения, принятые на референдуме РФ, акты законодательства РФ военного времени, другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты. Вместе с тем данными нормативными правовыми актами система источников уголовного права не ограничивается.

Одним из источников уголовного права РФ следует признать источники международного права, которые содержат общепризнанные принципы и нормы международного права, выраженные также в форме ратифицированных международных договоров РФ, международных обычаев. При этом указанные источники должны содержать положения, направленные на непосредственное регулирование уголовно-правовых отношений в РФ.

Также к источникам уголовного законодательства следует отнести социальные источники уголовного права.

Под социальными источниками уголовного права следует понимать явления, влияющие на возникновение уголовно-правовых норм, определяющие их содержание как в момент создания (правотворчества), так и в момент реализации указанных норм.

Такие социальные источники уголовного права, как судебная практика, наука уголовного права, источники норм иных отраслей права России, международного и иностранного права, оказывают существенное влияние на формирование и реализацию норм уголовного права РФ.

Социальные источники уголовного права могут быть классифицированы следующим образом:

- а) объективные (источники, содержащие социальные (за исключением уголовно-правовых) нормы, правоприменительная (в том числе судебная) практика, наука уголовного права и др.);
- б) субъективные (сознание, подсознание, иные психические явления).

В свою очередь, источники норм иных отраслей права России, международного и иностранного права, также оказывают существенное влияние на формирование и реализацию норм уголовного права РФ. Этот факт свидетельствует о том, что проблематика материальных источников уголовного права является актуальной и нуждается в дальнейшей разработке.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бибик О.Н. Источники уголовного права Российской Федерации (монография). СПб: Юридический центр Пресс, 2006. 243 с.
2. Пудовочкин Ю.Е., Пирвагидов С.С. Понятие, принципы и источники уголовного права: Сравнительно-правовой анализ законодательства России и стран Содружества Независимых Государств. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. 297 с.

**Казakov Денис Валерьевич**  
ФГБОУ ВПО «Госуниверситет – УНПК»  
студент, группа 21 – Ю (М),  
302040, г. Орел, ул. 8 Марта, 66, 55  
Тел.: 8-953-613-59-46  
E-mail: denis-kazakov92@mail.ru

D.V. KAZAKOV

## SOURCES OF CRIMINAL LAW OF THE RUSSIAN FEDERATION

*This article presents the results of analysis of the system of regulations that constitute a single complex sources of the criminal law of the Russian Federation, as well as the proposed addition system of criminal law.*

**Keywords:** *source of law, the system, criminal law, the Criminal Code of the Russian Federation, classification, decisions, the sources of international law.*

### BIBLIOGRAPHY

1. Bibik O.N. Istochniki ugolovnogo prava Rossijskoj Federatsii (monografiya). SPb: YUridicheskij tsentr Press, 2006. 243 s.
2. Pudovochkin YU.E., Pirvagidov S.S. Ponyatie, printsipy i istochniki ugolovnogo prava: Sravnitel'no-pravovoj analiz zakonodatel'stva Rossii i stran Sodruzhestva Nezavisimykh Gosudarstv. – Spb.: YUridicheskij tsentr Press, 2003. 297 s.

#### **Kazakov Denis Valer'evich**

State University - Education-Science-Production Complex  
student, group 21 – JU (M),  
302040, Orel, 8 March st., 66, 55  
Tel. 8-953-613-59-46  
E-mail: denis-kazakov92@mail.ru

**Уважаемые авторы!**  
**Просим Вас ознакомиться с основными требованиями к оформлению научных статей**

- Представляемый материал должен быть **оригинальным, не опубликованным ранее** в других печатных изданиях.
- Объем материала, предлагаемого к публикации, измеряется страницами текста на листах **формата А4** и содержит от **4 до 9 страниц**; все страницы рукописи должны иметь сплошную нумерацию.
- Статья должна быть набрана шрифтом Times New Roman, размер 12 pt с одинарным интервалом, текст выравнивается по ширине; абзацный отступ - 1,25 см, правое поле - 2 см, левое поле - 2 см, поля внизу и сверху - 2 см.
- Статья предоставляется в **1 экземпляре** на бумажном носителе и в электронном виде (по электронной почте или на любом электронном носителе).
- В одном сборнике может быть опубликована только **одна статья одного автора**, включая соавторство.
- **Плата с аспирантов за публикацию рукописей не взимается.**
- Если статья возвращается автору на доработку, исправленный вариант следует прислать в редакцию повторно, приложив письмо с ответами на замечания рецензента. Доработанный вариант статьи рецензируется и рассматривается редакционной коллегией вновь. Датой представления материала считается дата поступления в редакцию окончательного варианта исправленной статьи.
- Аннотации всех публикуемых материалов, ключевые слова, информация об авторах, списки литературы будут находиться в свободном доступе на сайте соответствующего журнала и на сайте Российской научной электронной библиотеки - РУНЭБ (Российский индекс научного цитирования).

**В тексте статьи не рекомендуется применять:**

- обороты разговорной речи, техницизмы, профессионализмы;
- для одного и того же понятия различные научные термины, близкие по смыслу (синонимы), а также иностранные слова и термины при наличии равнозначных слов и терминов в русском языке;
- произвольные словообразования;
- сокращения слов, кроме установленных правилами русской орфографии, соответствующими стандартами.
- Сокращения и аббревиатуры должны расшифровываться по месту первого упоминания (вхождения) в тексте статьи.

**Обязательные элементы:**

- **заглавие (на русском и английском языке)** публикуемого материала - должно быть точным и емким, слова, входящие в заглавие, должны быть ясными сами по себе, а не только в контексте; следует избегать сложных синтаксических конструкций, новых словообразований и терминов, а также слов узкопрофессионального и местного значения;
- **аннотация (на русском и английском языке)** - описывает цели и задачи проведенного исследования, а также возможности его практического применения, указывает, что нового несет в себе материал; рекомендуемый средний объем - 500 печатных знаков;
- **ключевые слова (на русском и английском языке)** - это текстовые метки, по которым можно найти статью при поиске и определить предметную область текста; обычно их выбирают из текста публикуемого материала, достаточно 5-10 ключевых слов.
- **список литературы**, на которую автор ссылается в тексте статьи.

*Адрес учредителя*

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«Государственный университет – учебно-научно-производственный комплекс»  
302020, г. Орел, Наугорское шоссе, 29  
Тел. (4862) 42-00-24  
Факс (4862) 41-66-84  
www.gu-unpk.ru  
E-mail: unpk@ostu.ru

*Адрес редакции*

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«Государственный университет – учебно-научно-производственный комплекс»  
302020, г. Орел, Наугорское шоссе, 40  
(4862) 41-98-07  
www.gu-unpk.ru  
E-mail: pavel-astafichev@rambler.ru,  
soip-unpk@yandex.ru

Материалы статей печатаются в авторской редакции

Право использования произведений предоставлено авторами на основании  
п. 2 ст. 1286 Четвертой части Гражданского Кодекса Российской Федерации

Технический редактор М.А. Коновалова  
Компьютерная верстка М.А. Коновалова

Подписано в печать 15.12.2014  
Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 7,7  
Тираж 600 экз.  
Заказ № 18/15П1

Отпечатано с готового оригинал-макета на полиграфической базе Госуниверситета - УНПК  
302030, г. Орел, ул. Московская, 65