

# ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

## № 6 / 2016

Журнал издается совместно с Московским государственным юридическим университетом имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

НАУЧНО-ПРАВОВОЕ ИЗДАНИЕ. Федеральная служба по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия. Рег. ПИ № ФС77-30776 от 25 декабря 2007 г. Издаётся с 1998 г., выходит 2 раза в месяц

### Главный редактор:

Исаев И.А., д.ю.н., профессор

### Редакционный совет:

Аронов Д.В., д.и.н., профессор;

Бабич И.Л., д.и.н.;

Луковская Д.И., д.ю.н., профессор;

Мигущенко О.Н., д.ю.н., профессор;

Нигматуллин Р.В., д.ю.н., профессор;

Нижник Н.С., д.ю.н., профессор;

Покровский И.Ф., д.ю.н., профессор;

Рассказов Л.П., д.ю.н., д.и.н., профессор;

Ромашов Р.А., д.ю.н., профессор;

Сафонов В.Е., д.ю.н., профессор;

Туманова А.С., д.ю.н., д.и.н., профессор;

Хабидуллин А.Г., д.ю.н., профессор

### Редакционная коллегия:

Бодунова О.Г., к.ю.н., доцент;

Зенин С.С., к.ю.н.;

Клименко А.И., к.ю.н., доцент;

Недобежкин С.В., к.ю.н., доцент;

Сигалов К.Е., д.ю.н., к.ф.н., доцент

### Главный редактор

### Издательской группы «Юрист»:

Гриб В.В., д.ю.н., профессор

### Заместители главного редактора

### Издательской группы «Юрист»:

Бабкин А.И.,

Белых В.С.,

Ренов Э.Н.,

Платонова О.Ф.,

Трунцевский Ю.В.

### Научное редактирование

### и корректура:

Швечкова О.А., к.ю.н.

Телефон редакции: (495) 953-91-08

Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

### Государственность, закон и общество: эпизоды истории

**Ахметов А.С.** К вопросу об историческом развитии гражданского общества ..... 3

**Плотникова Н.Г., Черкасова Ю.И.** Этапы развития самообложения граждан в России..... 7

**Плющева Е.А., Бажанов С.А.** История переписи населения Российской Федерации..... 13

**Попов Ф.А.** Формирование органов власти Приамурского государственного образования в 1921–1922 гг..... 17

**Дивин И.М.** Административное судопроизводство по экономическим спорам в России: к истории вопроса ..... 24

**Таппасханова И.Б.** Правовое содержание проектов аграрного законодательства и аграрно-земельных преобразований генерала А.И. Деникина на территории Белого юга России ..... 30

**Сафонов В.Е., Павликов С.Г., Эбзеев Т.З.** Обеспечение конституционных принципов федерализма в решениях органов судебного конституционного контроля (на примере США) ..... 33

### Преступление, суд, наказание: очерки истории

**Маркелова О.Н.** Этапы развития инновационной деятельности в уголовно-исполнительной системе России ..... 37

**Кузьмин С.И., Пертли А.Ф., Калужина М.А., Железная Ю.Ю., Халченя Е.А.** Особенности правового регулирования освобождения осужденных (1930–1990 гг.) ..... 40

**Брылева Е.А.** Особенности исправительных учреждений для несовершеннолетних в России и Западной Европе в конце XIX — начале XX века..... 47

**Алексеев В.И.** Системообразующие элементы краткосрочного заключения в контексте стратегии уголовно-пенитенциарной системы (1879–1917 гг.)..... 51

**Назаренко Г.В.** Концепции невменяемости в отечественном уголовном праве: историко-правовой аспект..... 55

**Гапонова В.Н.** Очерк развития законодательного регулирования и научных воззрений о временном отстранении подозреваемого или обвиняемого от должности ..... 60

### Адрес редакции / издателя:

115035, г. Москва,  
Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7.

E-mail: avtor@lavinfo.ru

Центр редакционной подписки:

(495) 617-18-88 (многоканальный).

Формат 170x252 мм. Печать офсетная.

Бумага офсетная № 1.

Физ. печ. л. 5,0. Усл. печ. л. 5,0.

Номер подписан в печать 15.02.2016

Номер вышел в свет 31.03.2016

Тираж 3000 экз. Цена свободная.

Подписной индекс: Почта России — 10866;

«Объединенный каталог» — 85492 (на полуг.).

Также можно подписаться на [www.gazety.ru](http://www.gazety.ru)

Отпечатано в типографии

«Национальная полиграфическая группа».

248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2.

Тел.: (4842) 70-03-37.

Журнал включен в базу данных

Российского индекса научного цитирования

(РИНЦ).

Полная или частичная перепечатка материалов без письменного разрешения авторов статей или редакции преследуется по закону.

Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук.

Учредитель:  
Издательская группа «Юрист».

# HISTORY OF STATE AND LAW

№ 6 / 2016

Published in association with O.E. Kutafin Moscow State Law University

RESEARCH AND LAW JOURNAL. The Federal Service for Supervision in the Sphere of Mass Communication, Communications and Protection of Cultural Heritage.

Reg. PI № ФЦ77-30776 from December 25, 2007. Published since 1998, 2 times per month

## Editor in Chief:

Isaev I.A., doctor of juridical sciences, professor

## Editorial Board:

Aronov D.V., doctor of historical sciences, professor;  
Babich I.L., doctor of historical sciences;  
Lukovskaya D.I., doctor of juridical sciences, professor;  
Migushhenko O.N., doctor of juridical sciences, professor;  
Nigmatullin R.V., doctor of juridical sciences, professor;  
Nizhnik N.S., doctor of juridical sciences, professor;  
Pokrovskij I.F., doctor of juridical sciences, professor;  
Rasskazov L.P., doctor of juridical sciences,  
doctor of historical sciences, professor;  
Romashov R.A., doctor of juridical sciences, professor;  
Safonov V.E., doctor of juridical sciences, professor;  
Tumanova A.S., doctor of juridical sciences,  
doctor of historical sciences, professor;  
Khabibulin A.G., doctor of juridical sciences, professor

## Editorial Staff:

Bodunova O.G., candidate of juridical sciences,  
assistant professor;  
Zenin S.S., candidate of juridical sciences;  
Klimenko A.I., candidate of juridical sciences,  
assistant professor;  
Nedobezhkin S.V., candidate of juridical sciences,  
assistant professor;  
Sigalov K.E., doctor of juridical sciences,  
candidate of sciences in philosophy, assistant professor

## Editor in Chief of Publishing Group "Jurist":

Grib V.V., doctor of juridical sciences, professor

## Deputy Editors in Chief of Publishing Group "Jurist":

Babkin A.I.,  
Belykh V.S.,  
Renov E.N.,  
Platonova O.F.,  
Truntsevskij Yu.V.

## Scientific editing and proofreading:

Shvechkova O.A., candidate of jurisprudence  
Tel.: (495) 953-91-08

Authors shall not pay  
for publication of their articles.

## Statehood, Law and Society: Episodes of the History

- Akhmetov A.S.* Revisiting Historical Development  
of the Civil Society ..... 3
- Plotnikova N.G., Cherkasova Yu.I.* Stages of Development  
of Self-assessment of Citizens in Russia ..... 7
- Plyushcheva E.L., Bazhanov S.A.*  
History of the Population Census in the Russian Federation ..... 13
- Popov F.A.* Formation of Government Authorities  
of the Amur River Region State Entity in 1921–1922 ..... 17
- Divin I.M.* Administrative Legal Proceedings  
on Economic Disputes in Russia:  
Revisiting Historical Background ..... 24
- Tappaskhanova I.B.* Legal Content of the Agrarian  
Legislation Drafts and Agrarian Land Transformations  
of General A.I. Denikin in the White South of Russia ..... 30
- Safonov V.E., Pavlikov S.G., Ebzeev T.Z.*  
Ensuring Constitutional Principles of Federalism  
in Resolutions of Judicial Constitutional Control Bodies  
(by Example of the USA) ..... 33

## Crime, Court, Punishment: Outlines of the History

- Markelova O.N.* Stages of Development of Innovative  
Activities in the Penal Enforcement System of Russia ..... 37
- Kuzmin S.I., Pertli L.F., Kaluzhina M.A.,  
Zheleznyaya Yu.Yu., Halchenya E.A.*, Features of the Legal  
Regulation of Probation (1930–1990) ..... 40
- Bryleva E.A.* Specifics of Juvenile Correction  
Institutions in Russia and the Western Europe  
in the Late 19th and Early 20th Century ..... 47
- Alekseev V.I.* Backbone Elements of the Short-term  
Imprisonment in the Context of Strategy  
of the Criminal Penitentiary System (1879–1917) ..... 51
- Nazarenko G.V.* The Insanity Concept in the Russian  
Criminal Law: Historical and Legal Aspect ..... 55
- Gaponova V.N.* Essay on Development of Legislative  
Regulation and Scientific Views Regarding Suspension  
of the Suspected or Accused ..... 60

## Address publishers / editors:

Bldg. 7, 26/55, Kosmodamianskaya Emb.,  
Moscow, 115035  
**E-mail:** avtor@lawinfo.ru  
Editorial Subscription Centre: (495) 617-18-88  
(multichannel).  
Size 170x252 mm. Offset printing.  
Offset paper № 1.  
Printer's sheet 5,0.  
Conventional printed sheet 5,0.  
Passed for printing 15.02.2016  
Issue was published: 31.03.2016

Circulation 3000 copies.  
Free market price.

## Subscription:

Russian Post — 10866;  
"United Catalogue" — 85492 (for 6 months)  
and on www.gazety.ru  
Printed by "National Polygraphic Group".  
Bldg. 2, street Svetlaya, Kaluga, 248031.  
Tel.: (4842) 70-03-37.

Journal is included in the database  
of the Russian Science Citation Index.

Complete or partial reproduction of materials without  
prior written permission of authors or the Editorial  
Office shall be prosecuted in accordance with law.

Recommended by the Higher Attestation Commission  
of the Ministry of Education and Science of the Russian  
Federation for publication of basic results  
of candidate and doctor theses.

**Founder:**  
**Publishing Group "Jurist".**

## К вопросу об историческом развитии гражданского общества

*Ахметов Арман Серикович,  
доцент факультета филологии и истории  
Павлодарского государственного педагогического института,  
доктор Ph.D  
arman.ahmetov@mail.ru*

*В статье рассмотрены исторические аспекты формирования гражданского общества. Автором исследованы исторические концепции возникновения гражданского общества, особенности соотношения права и государства, а также проведен сравнительный анализ различных подходов по изучению гражданского общества.*

**Ключевые слова:** право, правовая культура, гражданское общество, демократия, история.

### Revisiting Historical Development of the Civil Society

*Akhmetov Armand S.,  
Assistant Professor of the Faculty of Philology and History  
of the Pavlodar State Pedagogical Institute, Ph. D*

*The article describes the historical aspects of the civil society formation. Author investigated the historical concepts of civil society origin, especially the relation of law and state, as well as comparative analysis of different approaches of the studying of civil society.*

**Key words:** law, legal culture, civil society, democracy, history.

Вопрос о формировании гражданского общества на сегодняшний день очень актуален. Это объясняется развитием демократических основ любого государства постсоветского пространства. Гражданское общество выступает конечной целью реализации правовой политики любого государства, можно согласиться с мнением В.П. Малахова, который считает, что «формирование правового государства невозможно без развития правовых свойств гражданского общества» [1, с. 2–13].

Прежде чем исследовать понятие «гражданское общество», его структуру и особенности, необходимо провести исторический экскурс в эту проблему, так как история эволюции этого института богата на различные подходы к его пониманию и осмыслению его сущности. Одной из основных задач нашего исследования является проследить логику развития феномена «гражданское общество» с позиций теоретического анализа, посредством использования исторического материала.

Если обратиться к древнегреческой философии, то понятие гражданского общества ассоциировалось с такими понятиями, как «город», «полис», «государство». Полис для греков — самая совершенная область достойной общественной жизни, реализации прав

свобод. Термин «полис» обычно передается в интерпретирующем переводе как «город-государство», также он имеет и семантику термина «гражданская общность (община)» [2, с. 27].

Государство — это политическая форма связи между людьми, которая обеспечивает порядок реализации целого ряда политических и социальных отношений. Каждый гражданин своими действиями определяет уровень благосостояния государства. По этому поводу верно мнение В.Ф. Асмуса, что «совершенством человека предполагается совершенный гражданин, а совершенством гражданина, в свою очередь, — совершенность его государства» [3, с. 282]. Другой российский исследователь, А.Л. Бредихин, считает, что в широком смысле государство предстает как политико-территориальная организация публичной власти, которая призвана управлять обществом и располагает для этого определенными ресурсами. В узком смысле под государством понимается аппарат государства, который как бы противостоит обществу [4, с. 9–10].

Если обратиться к Аристотелю, автору наиболее развитой политической теории античности и великому систематизатору знания, то можно увидеть, что он связывает созда-

ние идеального полиса не с идеальным монархом, а с добродетелью граждан, участвующих сообща в государственном управлении [5, с. 376–644]. Аристотель считает, что понятия «природный» и «политический» в сфере общественных отношений с точки зрения «завершенного» идеала полностью совпадают. Все то, что существует «по природе», имеет определенную цель, и развитие каждой природной вещи осуществляется как реализация ее изначальной потенции, как движение от начального до завершенного состояния. Отсюда следует, что конечной целью развития человека как «природного существа» является достижение самоудовлетворяющего существования, автаркии, возможной только в государстве. Всем людям как «сущностям политическим» свойственно безотчетное стремление к совместной жизни, которое реализуется через ряд ступеней «естественного развития», т. е. через организацию в семье — ойкосы, и селения вплоть до завершенного момента — объединения в государственное сообщество [5, с. 376–644].

Следовательно, можно сделать вывод, что основным стремлением человека античной эпохи как «политического животного» было стать полноправным гражданином полиса, причем не просто находиться в нем, а иметь возможность влиять на его жизнь. Аристотель говорил: «Поскольку, как мы видим, что всякое государство является неким сообществом и всякое сообщество организовано ради некоего блага, то очевидно, что все сообщества стремятся к какому-либо благу, в особенности же к высшему из всех благ стремится общество, наиболее важное из всех и превосходящее все остальные. Это сообщество и называется государством или государственным сообществом» [6, с. 186].

В философии Средневековья первичной идеей была идея истинности града Божьего и тщетность града Земного. Свобода трактовалась как процесс служения Богу. В этом смысле наибольшее распространение получили идеи Фомы Аквинского, который считал, что причина всех бед именно в свободе человека. Ф. Аквинский различает три типа законов: вечный закон (*lex aeterna*), естественный (*lex naturalis*) и человеческий (*lex humana*) [6, с. 546].

Человек устанавливает человеческий закон, который выступает позитивным правом. Все люди подвержены социальным явлениям и по своей природе общительны, отсюда сле-

дует, что юридические законы создаются для того, чтобы противостоять несправедливости. Фома Аквинский видит в государстве природную необходимость бытия человека. Люди устанавливают законы исходя из естественного закона двумя способами: путем спецификации (разделения) общих норм и дедуктивно. В первом случае получается право гражданское, во втором — право человеческое. Это и есть социальная и историческая проекции естественного права. Любой закон призван, прежде всего, вынуждать избегать зла тех, кто не делает этого по доброй воле, с тем, чтобы сохранить мирный покой всех остальных [6, с. 548].

Вопрос о развитии гражданского общества получает наивысшее развитие в эпоху Нового времени, которое представляют в основном государства Запада. Однако сейчас научный интерес представляют мысли о том, что мусульманский Восток оказывал большее влияние на формирование идей Нового времени. По этому поводу мы поддерживаем замечание известного казахстанского ученого Ж.М. Абдильдина: «...мыслители мусульманского Востока не только развивали греческую философию и науку, но и реально подготовили возникновение философии и науки Нового времени, они по существу являлись опосредующим звеном, живым мостом между греческими мыслителями и новой философией. Без трудов философов и ученых мусульманского Востока невозможно представить рождение и функционирование многих идей, возникших в Новое время» [7, с. 480].

Арабо-мусульманская философия представлена, прежде всего, такими именами, как Аль-Фараби и Ибн-Халдун. Аль-Фараби в своих философских воззрениях считал, что «каждый человек для достижения доступного ему совершенства нуждается в окружении других людей, в объединении с ними... этому существу от природы свойственно искать прибежище и жить в окружении других представителей его вида. Поэтому он и называется человеческим или гражданским животным» [8, с. 176].

Аль-Фараби определял город и городскую жизнь как высшую ступень человеческого развития общества. Эту идею поддерживает другой ученый арабо-мусульманской философии — Ибн-Халдун, который в то время именовался как «первый исследователь по философии истории» [8, с. 117].

Далее видным философом эпохи Средневековья был Никола Макиавелли. Он считал,

что основателем гражданского общества был Ромул, беря за пример Римскую республику с ее «народным правлением» [9, с. 148].

Главной заслугой Макиавелли, по нашему мнению, является то, что он определил рамки свободы и условия ее достижения, это было очень важно для дальнейшего развития гражданского общества в последующие периоды истории. Сама идея гражданского общества возникла еще в недрах античной цивилизации, но получила свое научное подтверждение в Новое время, в частности это относится к Англии. В Англии термин «гражданское общество» прослеживается и обосновывается в трудах Т. Гоббса, А. Смита, Д. Локка, А. Фергюсона.

Н. Макиавелли выделял существование трех видов правительства — монархии, аристократии и народного правление, которому он и отдавал свое предпочтение [9, с. 126]. Необходимо отметить, что главной социальной ценностью для Макиавелли выступала общественная свобода, которую народ должен был сам завоевывать: «Народ, который хочет быть рабом, да будет рабом, Народ, который хочет быть свободным, да будет свободным» [9, с. 56].

В эпоху Нового времени гражданское общество интерпретировалось под разным углом зрения, но общим моментом было то, что все ученые того времени смотрели на этот вопрос через призму понимания человеком своей личной свободы и независимости от чужой воли. Одной из основополагающих социальных концепций была философия Томаса Гоббса, в которой он в основу положил процесс взаимодействия коллективного, общественно-государственного и индивидуально-личностного оснований, опиравшихся на традиции античности, а частности на философию Аристотеля.

Автор «Гражданина» и «Левиафана» Т. Гоббс характеризует «естественное состояние» как «войну против всех», как «войну каждого против каждого»: «...я, прежде всего, показываю, что положение человека вне гражданского общества, которое можно назвать естественным состоянием, не может быть ничем иным, как войною всех против всех, и во время этой войны у всех есть право на все» [10, с. 280].

Таким образом, можно сделать вывод, что философия Т. Гоббса носила более нравственный или моральный характер, это выражалось в его идеях о том, что государство должно функционировать во благо народа и быть гарантом реализации основных прав и свобод каждого члена общества.

Следующим титаном социально-философской мысли эпохи Нового времени бы Джон Локк, историческая мысль которого состояла в том, «что он концептуально оформил доктрину либерализма как прогрессивную буржуазную идеологию домонополистической эпохи» [11, с. 3].

Д. Локк характеризует естественное состояние как совокупность отношений свободы, равенства и независимости людей. Само равенство людей понималось как равные права на личную инициативу и реализацию возможностей, а также создание и накопление имущества. Труд у Локка выступает определяющим моментом в создании собственности: «...хотя предметы природы даны всем сообща, но человек, будучи господином над самим собой и владельцем своей собственной личности, ее действий и ее труда, в качестве такового заключал в себе самую великую основу собственности» [12, с. 287].

Д. Локк под гражданским обществом понимал определенное образование, «главной целью которого является сохранение собственности» [12, с. 310].

При исследовании диалектики гражданского общества необходимо обратить внимание на философию Гегеля. Он трактует всю всемирную историю с позиций философско-правового анализа, т. е. как прогресс в сознании свободы и ее объективации в политико-правовых формах и институтах [13, с. 86–91]. Главной задачей философии права Гегель считает «постичь и изобразить государство как нечто разумное в себе... показать, как государство, этот нравственный универсум, должен быть познан» [14, с. 54–55].

Гражданское общество, по Гегелю, содержит в себе три основных момента:

«1) опосредование потребности и удовлетворение единичного посредством его труда и посредством труда и удовлетворения потребностей всех остальных, системы потребностей;

2) действительность содержащегося в этом всеобщего свободы, защиты собственности посредством правосудия;

3) забота о предотвращении остающейся в этих системах случайности и внимание к особенному интересу как к общему с помощью полиции и корпораций» [14, с. 233].

Таким образом, рассмотрев предложенное Гегелем содержание гражданского общества, можно сделать определенные выводы. Итак, гражданское общество — это союз людей, ко-

торые обладают личной независимостью. Личность с ее потребностями и интересами является главным его элементом — «клеткой» единого организма, в котором понятие «общего» служит средством для достижения личных целей и удовлетворения личных потребностей. Это позволяет говорить об усложненности частных отношений между единицами общества. Эти отношения опираются на определенные потребности, благодаря которым люди вступают в экономические отношения между собой. Постепенно возникает система потребностей, результатом которой является создание четкого распределения способов удовлетворения этих потребностей, а это, в свою очередь, дает толчок к процессу разделения труда. Именно труд влечет за собой различие состояний. Первой формой является состояние естественное, в котором земледельцы используют и потребляют природные ресурсы и богатства. Второе состояние — это состояние промышленное, которое содержит в себе промышленников, купцов, ремесленников. Третье состояние — общее состояние, формирующее и исполняющее общественные цели. Государство, по Гегелю, выступает представителем общественного единства и, безусловно, общей цели [14, с. 278].

Гегель полагал, что гражданское общество обеспечивает условия для институционально самостоятельного суверенного государства. Роль же государства заключается в соединении всех элементов гражданского общества для достижения более высокого порядка и единства.

Например, М.В. Ильин и Б.И. Коваль характеризуют понятия «государство» и «гражданское общество» как абстрактно-инструментальные, что вполне справедливо по отношению к Гегелю [15, с. 193–201].

Интересен подход к проблеме изучения гражданского общества и его соотношения с государством, предложенный марксизмом.

К. Маркс и Ф. Энгельс рассматривают понятие «гражданское общество» через призму исторического процесса развития государственности и общества. Известный ученый В.П. Львович отмечает, что «марксистская категория „гражданское общество“ объемлет специфическую область общественных отношений и связей: (а) экономические отношения — свою „конечную“ субстанцию, в то же время выступающую предметом (б) системы классовых отношений, целью которых является наделение

определенной силой (в) государства, как политического орудия в руках господствующего класса в своем всеобщем значении есть (г) право или закон» [16, с. 21–26].

Таким образом, классики марксизма характеризуют гражданское общество как «царство экономических отношений», музыку в котором заказывает господствующий класс, класс, в руках которого экономическое могущество [16, с. 21–26].

По Марксу и Энгельсу, гражданское общество — это базис, т. е. производственные отношения и производительные силы обуславливают саму надстройку, которая является их отражением. Сама надстройка включает в себя различные политические институты, мораль, право, искусство, религию и т. д.

Таким образом, во всех исследованных концепциях изучения феномена «гражданского общества» и его особенностей присутствует общая идея, характеризующаяся такими понятиями, как «рациональность», «разум», «сознательность». Эти понятия в совокупности дают общее представление о гражданском обществе, как о феномене, имеющем богатую предысторию, берущую начало еще во времена античности. С точки зрения этимологии данное понятие происходит от понятий «гражданин», «горожанин», которые содержат в себе характеристику определенного уровня развития общества.

### Литература

1. Малахов В.П. Правовые свойства гражданского общества / В.П. Малахов // История государства и права. 2010. № 4. С. 2–13.
2. Утченко С.Л. Политические учения Древнего Рима (III–I вв. до н. э.) / С.Л. Утченко. М.: Наука, 1977. 178 с.
3. Асмус В.Ф. Античная философия / В.Ф. Асмус. 3-е изд. М.: Высшая школа, 2001. 330 с.
4. Бредихин А.Л. Об «узком» и «широком» понимании государства / А.Л. Бредихин // История государства и права. 2012. № 18. С. 9–10.
5. Аристотель. Политика: сочинения: в 4 т. / под общ. ред. А.И. Доватура. М., 1983. Т. 4. С. 376–644.
6. Антисери Д. Западная философия от истоков до наших дней: античность и Средневековье / в пер. и под ред. С.А. Мальцевой. СПб.: Пневма, 2001. 604 с.
7. Абдильдин Ж.М. Время и культура: размышление философа / Ж.М. Абдильдин. Алматы: Алаш, 2003. 556 с.
8. Кирабаев Н.С. Социальная философия мусульманского Востока: эпоха средневековья /

- Н.С. Кирабаев. М. : Изд-во Университета дружбы народов, 1987. 173 с.
9. Макиавелли Н. Государь : рассуждения на первые три книги Тита Ливия / под ред. Н. Курочкина. СПб. : Изд. рус. кн. торговли, 1869. 502 с.
10. Гоббс Т. Сочинения : в 2 т. / Т. Гоббс. М. : Мысль, 1989. Т. 1. 621 с.
11. Локк Дж. Сочинения : в 3 т. / Дж. Локк. М. : Мысль, 1985. Т. 1. 621 с.
12. Локк Дж. Сочинения : в 3 т. / Дж. Локк. М. : Мысль, 1988. Т. 3. 668 с.
13. Гегель Г.В.Ф. Лекции по философии истории / Г.В.Ф. Гегель. СПб. : Наука, 1993. 479 с.
14. Гегель Г.В.Ф. Философия права / Г.В.Ф. Гегель. М. : Наука, 1990. 522 с.
15. Ильин М.В. Две стороны одной медали : гражданское общество и государство / М.В. Ильин, Б.И. Коваль // Полис. 1992. № 1/2. С. 193–201.
16. Львович В.П. Гражданское общество как категория марксистской социальной философии: автореф. ... канд. филос. наук / В.П. Львович. Л., 1982. 26 с.

## Этапы развития самообложения граждан в России

*Плотникова Назира Гильфановна,  
доцент кафедры гуманитарных наук  
Сибирского федерального университета,  
кандидат юридических наук  
imvavng@yandex.ru*

*Черкасова Юлия Ивановна,  
доцент кафедры финансов и кредита  
Сибирского федерального университета,  
кандидат экономических наук  
cherkasova.y@gmail.com*

*На основе анализа исторического опыта и современной практики выделены этапы развития механизма самообложения в России. Сделан вывод о том, что в современных условиях развитие самообложения на инициативной основе затруднено. Для его реализации необходимы уточнения и корректировки действующей нормативно-правовой базы.*

*Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальный бюджет, доходы бюджета, самообложение граждан.*

### Stages of Development of Self-assessment of Citizens in Russia

*Plotnikova Nazira G.,  
Assistant Professor of the Humanities Department at the Siberian Federal University,  
Candidate of Legal Sciences*

*Cherkasova Yulia I.,  
Assistant Professor of the Finance and Credit Department at the Siberian Federal University,  
Candidate of Economic Sciences*

*This article is about problems self-taxation of citizens in Russia. Historical facts and modern practices were analyzed. It is concluded that in the present conditions, the development of the mechanism of self-taxation on the basis of the initiative is practically difficult. For its realization of the need incentives, both for the population and for local governments.*

*Key words: local government, the municipal budget, budget revenues, self-taxation.*

Вопросы увеличения доходной части бюджета муниципального образования остаются актуальными на протяжении всего периода проведения современной бюджетной рефор-

мы. Отсутствие у муниципальных бюджетов значимых собственных доходных источников, позволяющих реально гарантировать финансирование конкретных муниципальных нужд,

заставляет использовать дополнительные инструменты, позволяющие мобилизовать такие средства, как, например, *средства самообложения граждан* — платежи, собираемые с жителей муниципального образования на основе их добровольного решения с целью финансирования расходов местного значения. Самообложение граждан, как ни один другой механизм, позволяет реализовать основополагающий принцип самоуправления, который русский юрист М.И. Свешников определил как «свободное участие народа в заведывании делами, вверенными местным административным органом» [4].

Непосредственное участие населения в принятии решений о финансировании конкретных видов расходов имеет целый ряд преимуществ. Во-первых, население знает первоочередные местные проблемы и заинтересовано в их решении. Во-вторых, еще Б.Н. Чичерин отмечал, что «местное самоуправление развивает в гражданах самостоятельность, энергию, предприимчивость и ведет к высокому развитию общественных сил. Люди привыкают полагаться на самих себя» [7]. В-третьих, аккумуляция собственных источников доходов снижает нагрузку на органы государственной власти, ослабляет степень финансовой централизации. В-четвертых, механизмы самообложения позволяют просыпаться общественным интересам гражданина, делать его ближе к власти, находить точки соприкосновения, что, безусловно, выгодно всем.

Однако, несмотря на явные преимущества введения самообложения граждан, в настоящее время данный механизм не получил широкого распространения в России ввиду целого ряда причин [5, 6].

Исследуя современные проблемы реализации механизмов самообложения в России, мы решили обратиться к истории данного вопроса. Отметим, что введение института самообложения граждан не является новеллой для законодательства нашего государства. В разные исторические периоды предпринимались попытки собирать целевые сборы граждан на финансирование местных нужд. На основе анализа исторического опыта нами были выделены шесть этапов развития самообложения в России (таблица 1).

*1 этап. Земское реформирование местного самоуправления.* Возможность применения института самообложения граждан можно

встретить еще в период царствования Петра I. В 1699 году Петр I издал Указы об учреждении Бурмистерской палаты в Москве и об открытии Земских изб в остальных городах. В 1718–1724 гг. Земские избы были заменены магистратами. Магистратам предоставлялось право распределения и взимания податей и повинностей, которое осуществлялось через старост и старшин с согласия всех граждан. Однако они не могли самостоятельно расходовать суммы, собранные от самообложения.

В конце XVIII века была осуществлена новая реформа земского и городского управления. В 1785 году Екатерина II издает основополагающий документ, регулирующий городское управление, — «Грамоту на права и выгоду городам Российской империи». В данный период городские хозяйственные предприятия были недостаточно развиты, поэтому городские доходы складывались из отчислений в пользу города некоторых казенных сумм, а также из сумм, поступающих от самообложения городского общества, которое играло важную роль, поскольку сами предприятия городского хозяйства были развиты недостаточно, да и не во всех городах [3].

Земская реформа местного самоуправления, проведенная Александром II на основании Положения «О губернских и уездных земских учреждениях» (01.01.1864), явилась одним из важных событий в истории России 60–70 гг. XIX в. Функциями земских учреждений, в частности, являлись: забота о народном продовольствии и ветеринарии, медицинская помощь населению, содействие развитию начального народного образования и общественного призрения, строительство и благоустройство дорог, содействие торговле и другие. В случае дефицита средств земства имели право устанавливать дополнительные сборы, представлявшие по своей природе средства самообложения населения.

Однако закон, изданный 13 июня 1867 г., стеснил земскую деятельность. Лучшие результаты удалось достичь в ходе реформы городского самоуправления, объявленной Александром II 16 июня 1870 г. в соответствии с Городовым Положением. Городскому обществу предоставлено было предоставлена широкая самостоятельность в решении местных дел.

В годы царствования Александра III произошли централизация и укрепление бюрократического самодержавия. Городское са-

моуправление на основании принятого в 1892 году Городского Положения постигла такая же участь, что и земские учреждения. Реформа 1890–1892 гг. отбросила устройство местного самоуправления в России далеко назад.

*II этап. Становление института самообложения советского периода.* После Октябрьской революции 1917 г. институт самообложения граждан стал законодательно регулироваться государством. В 1924 г. в связи с принятием Постановления ЦИК и СНК СССР «О самообложении населения»<sup>1</sup> разрешалось устанавливать сборы на удовлетворение местных культурных и хозяйственных нужд: содержание учреждений учебно-просветительных, лечебных, социального обеспечения, а также удовлетворение нужд местного благоустройства и т. п.

Самообложение допускалось только на основании добровольного соглашения граждан, которые объединялись для этой цели в организации. При этом сборы могли быть определены в денежной, натуральной форме, а также в виде трудового участия в определенных работах. Принудительное взыскание данных сборов запрещалось. Однако если постановление о самообложении было принято организацией, которая имела право по своему уставу или положению о ней облагать своих членов сборами на удовлетворение местных общественных нужд, то такое постановление было обязательно как для тех ее членов, которые не участвовали в голосовании, так и для тех, которые голосовали против принятого постановления [1].

В августе 1927 г. был принят новый общесоюзный нормативный акт «О самообложении населения»<sup>2</sup>. Постановление устанавливало обязательность его для всех граждан поселения. Сельским советам предоставлялось право определять цели самообложения, его общую сумму и размер индивидуальных взносов в виде одинакового для всех жителей данного поселения процента к сельскохозяйственному налогу. При этом сельсоветы сами распоряжались собранными средствами. Был установлен предельный размер самообложения, ко-

торый не мог превышать в каждом платежном году 35 % общей суммы единого сельскохозяйственного налога всех хозяйств данного селения в окладном году [2].

Принципиальные изменения коснулись участников, принимающих решение о введении самообложения. Явка избирателей, участвующих в собрании, должна была составлять не менее 50 % граждан (ранее было достаточно 25 % членов земского общества, присутствовавших на сходе). Позже была принята послабляющая корректировка, согласно которой, если в первый раз численности избирателей для принятия решения было недостаточно, на втором сходе кворумом считалась одна треть граждан, имеющих право выбора<sup>3</sup>.

Отметим, что в 1920-е годы средства самообложения играли существенную роль в финансировании хозяйственных и культурных потребностей сел. На заседании наркомата финансов СССР в 1929 г. было отмечено, что общая сумма финансовых ресурсов селений составляет 300 млн рублей, 100 млн рублей (одна треть!) из которых — средства самообложения граждан и лишь 60 млн рублей — средства бюджетов. Кроме того, значительную долю составляли доходы земельных обществ — около 80 млн рублей, 40 млн рублей было собрано за счет средств крестьянской взаимопомощи и 20 млн рублей натуральные — крестьянские повинности [8].

*III этап. Отказ от добровольной системы самообложения.* Дальнейшее развитие самообложения было основано на нормативной базе, принятой в предыдущий период. Принимаемые с 1930 г. постановления в большей мере были формальными и не оказывали существенного влияния на исследуемый процесс. Исключением можно назвать Постановление 1931 г.<sup>4</sup>, где были прописаны основания, по которым облагались граждане. Этим документом впервые введены дифференцированные ставки для разных групп крестьянства: колхозники, единоличники, кулаки. Сумма взноса

<sup>1</sup> О самообложении населения для удовлетворения общественных нужд: постановление ЦИК и СНК СССР от 29 августа 1924 г. // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> О самообложении населения: постановление ЦИК и СНК СССР от 24 августа 1927 г. // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> О дополнении ст. 12 Постановления ВЦИК и СНК РСФСР «О порядке самообложения населения»: постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 27 января 1928 г. // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> О самообложении сельского населения: постановление ЦИК СССР № 12, СНК СССР № 632 от 3 августа 1931 г. // СПС «КонсультантПлюс».

Таблица 1

## Этапы развития самообложения в России

Наименование этапа, годы	Нормативная база	Особенности этапа	Цель использования средств самообложения
I этап. Земское реформирование местного самоуправления (1699–1898)	Указы об учреждении Бурмистерской палаты в Москве. Указы об открытии Земских изб в городах. Грамота на права и выгоду городам Российской империи	Взносы собирались добровольно, использовались в основном на нужды образования и городского хозяйства, поскольку городские хозяйственные предприятия были недостаточно развиты	Содействие развитию начального народного образования и общественного призрения, строительство и благоустройство дорог, открытие ярмарок, содействие торговле
II этап. Становление института самообложения советского периода (1924–1929)	Постановление ЦИК и СНК СССР от 29.08.1924 «О самообложении населения для удовлетворения общественных нужд». Постановление ЦИК и СНК СССР / от 24.08.1927 «О самообложении населения». Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 27.01.1928 «О порядке самообложения населения»	Добровольная основа сборов. Взимались в денежной, натуральной форме и в виде трудового участия в определенных работах. Размер сбора устанавливается в виде процента к сельскохозяйственному налогу (предельная ставка 30–50 %)	Устройство и хозяйственное содержание учреждений культуры, просвещения, здравоохранения, социального обеспечения; проведение мероприятий, имеющих целью поднятие сельского хозяйства; дорожное строительство, противопожарная охрана, благоустройство и охрана селений
III этап. Отказ от добровольной системы самообложения (1930–1980)	Постановление ЦИК СССР № 12, СНК СССР № 632 от 03.08. 1931 «О самообложении сельского населения». Постановление ЦИК СССР от 11.09.1937 № 108 «О самообложении сельского населения»	Закреплена обязательность самообложения. Плательщики разделены на группы: колхозники, единоличники, кулаки. Ставки установлены дифференцированно по группам (предельная ставка 50–200 %). Средства самообложения, по сути, приравнены к налогам	Проведение и ремонт дорог, постройка и ремонт школ, мостов, колодцев, общественных бань, ремонт больниц, изб-читален и других культурных учреждений; благоустройство и социально-культурное развитие сельских населенных пунктов
IV этап. Развитие института самообложения (1981–1990)	Указ Президиума ВС СССР от 26.01.1981 № 3819-X «О местных налогах и сборах». Указ Президиума ВС СССР от 26.01.1981 «Об утверждении Положения о взыскании не внесенных в срок налогов и неналоговых платежей». Указ Президиума ВС РСФСР от 12.01.1984 «О самообложении сельского населения». Постановление Совмина РСФСР от 07.03.1984 № 86 «Об установлении Примерного перечня мероприятий, на которые могут расходоваться средства самообложения сельского населения»	Возвращена добровольная основа самообложения. Средства самообложения выведены из состава бюджета. Установлены твердые дифференцированные ставки взносов. Размер платежа не должен быть больше 4 рублей с каждого хозяйства. В законодательстве прописаны сроки уплаты и способы воздействия на неплательщиков	Строительство и ремонт дорог, мостов, фельдшерско-акушерских пунктов, бань общего пользования, спортивных сооружений, колодцев в сельских населенных пунктах. Строительство и ремонт жилых домов при школах для учителей, педагогических работников дошкольных учреждений в сельских населенных пунктах. Радиофикация сельских населенных пунктов

V этап. Становление муниципального уровня бюджетной системы РФ (1991–2004)	ФЗ РФ от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». ФЗ РФ от 25.09.1997 № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»	Добровольное внесение жителями средств. В связи с реформированием налоговой системы правовой статус данных сборов окончательно утрачен, платежи поступают в бюджет только как добровольные пожертвования	Решение вопросов местного значения исключительно по целевому назначению. Благоустройство сельских населенных пунктов
VI этап. Реформа местного самоуправления (2005 г. — по настоящее время)	ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Бюджетный кодекс РФ	Применение механизмов, стимулирующих население для внесения средств самообложения	Финансирование решения вопросов местного значения исключительно по целевому назначению. Перечень расходов определяется референдумом (сходом) граждан

для крестьянина-единоличника составляла от 50 до 150 % оклада сельхозналога, а крестьянкулаков — два оклада сельхозналога. С 1933 г. сельсовет уже не мог распоряжаться собранными средствами самообложения. Самообложение в этот период потеряло свой самостоятельный характер, стало обязательным и, по сути, являлось местным налогом.

Со временем контроль за средствами самообложения граждан со стороны государства усилился. К 1937 году средства самообложения практически перестали быть добровольными. Постановление ЦИК СССР 1937 г.<sup>5</sup> определяло конкретные направления расходования средств: строительство и ремонт учебных заведений, больниц, дорог, бань, колодцев и мостов.

Новшеством законодательства являлось введение твердых (максимальных) ставок для всех категорий плательщиков: колхозники — 20 рублей, крестьяне — 40 рублей, 75 рублей или 150 рублей (ставка зависела от размера единоличного крестьянского хозяйства). Платить сбор нужно было не позднее 1 декабря, а в случае неуплаты он взыскивался по суду.

После Великой Отечественной войны перечень направлений использования средств самообложения был значительно расширен. В частности, за счет данных источников разрешалось строить жильё, ремонтировать клубы, библиотеки, проводить радио и др. Однако сам механизм взимания сборов оставался принудительным и практически являлся налогообложением.

<sup>5</sup> О самообложении сельского населения: постановление ЦИК СССР от 11 сентября 1937 г. № 108, СНК СССР № 1576 // СПС «КонсультантПлюс».

*IV этап. Развитие института самообложения.* Только с 1984 г. была возвращена добровольная основа самообложения. В это время был принят ряд нормативных документов, в которых определялся порядок самообложения и направления использования средств<sup>6</sup>. Указ 1984 года устанавливал порядок принятия решения о самообложении, размер платежа (он не должен быть больше 4 рублей с каждого хозяйства), срок его уплаты. Очень четко был прописан порядок воздействия на неплательщика взносов. Не внесенные в установленный срок средства по самообложению взыскивались исполнительным комитетом поселковых и сельских Советов народных депутатов в порядке, установленном Положением о взыскании не внесенных в срок налогов и неналоговых платежей<sup>7</sup>. Согласно данному Положению неуплаченные добровольно платежи по самообложению считались недоимкой и взыскивались по решению суда.

*V этап. Становление муниципального уровня бюджетной системы РФ.* В совре-

<sup>6</sup> О местных налогах и сборах: указ Президиума ВС СССР от 26 января 1981 г. № 3819-Х; О самообложении сельского населения: указ Президиума ВС РСФСР от 12 января 1984 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1984. № 3. Ст. 105; Об установлении Примерного перечня мероприятий, на которые могут расходоваться средства самообложения сельского населения: постановление Совмина РСФСР от 7 марта 1984 г. № 86 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> Об утверждении Положения о взыскании не внесенных в срок налогов и неналоговых платежей: указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 января 1981 г. // СПС «КонсультантПлюс».

менном финансовом законодательстве термин «самообложение» появился в Федеральном законе от 28.08.1995 № 154-ФЗ<sup>8</sup>. В ст. 39 данного закона указывалось, что население непосредственно путем местного референдума, на собраниях (сходах) граждан или представительные органы местного самоуправления с учетом мнения населения могут предусматривать разовое добровольное внесение жителями средств для финансирования решения вопросов местного значения. Позже Федеральный закон от 25.09.1997 № 126-ФЗ<sup>9</sup> предусмотрел положение, согласно которому население муниципального образования могло непосредственно принимать решение о разовых добровольных сборах средств граждан. Средства самообложения должны были быть использованы исключительно по целевому назначению. Об их использовании органы местного самоуправления должны были информировать население муниципального образования (п. 3 ст. 8). На поступления от данных платежей ремонтировались колодцы, заборы, водоотведение и т. п. Размер взносов был дифференцирован по регионам, сумма была незначительной, от 10 до 50 рублей. Причем в некоторых регионах центральной части России такой сбор устанавливался в разной сумме для местного населения и приезжих граждан, что воспринималось последними как своего рода оброк.

С началом проведения налогового реформирования статус средств самообложения перестал вписываться в новую налоговую систему. Были отменены внебюджетные счета муниципального уровня, куда до этого поступали средства самообложения. В итоге правовой статус данных сборов был окончательно утрачен, а платежи могли поступать в бюджет только как добровольные пожертвования. Однако такое положение дел в корне меняло возможность их целевого использования — кон-

кретной привязки поступлений к конкретным видам расходов, что в корне изменило саму суть самообложения.

*VI этап. Реформа местного самоуправления.* Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ определяет средства самообложения граждан в качестве одного из источников муниципальных неналоговых доходов.

Практика последних лет показывает, что в условиях неразвитости основных институтов местного самоуправления самообложение в России не получило должного распространения. По данным Счетной палаты РФ, из 70 регионов в 2011 году самообложение граждан применялось в муниципалитетах только 35 регионов, что позволило пополнить доходы местных бюджетов менее чем на 0,1 % (114,3 млн рублей). То есть введение в ряде муниципальных образований самообложения граждан не решило проблему укрепления доходной базы местных бюджетов.

В числе положительных практик самообложения в России исследователи чаще всего приводят некоторый практический опыт Пермского края и Кировской области [5]. С 2011 года в Пермском крае реализуется программа «Активные граждане — сильный муниципалитет». Основная отличительная особенность программы — стимулирование граждан к принятию решения о самообложении через софинансирование их поступлений за счет средств из бюджета: на каждый рубль, внесенный гражданином, из краевого бюджета перечислялся 5 рублей средств. Как результат — 26 муниципальных образований края участвовали в программе, что позволило пополнить местные бюджеты на 27 млн рублей, в том числе 4,45 млн рублей — за счет жителей сельских поселений, а 22,91 млн рублей профинансировал Пермский краевой бюджет.

По-нашему мнению, несмотря на недостаточное распространение системы самообложения в России, отказываться от данной практики нельзя. В современных условиях муниципалитеты вряд ли существенно пополнят свою казну за счет средств самообложения граждан из-за сложности процедуры и отсутствия механизмов воздействия на неплательщиков взносов. Однако исторический опыт свидетельствует о наличии положительного опыта в решении данного вопроса. Эта система нужна и потому, что в ней заложен

<sup>8</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 12 августа 1995 г. // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 10 сентября 1997 г. // СПС «КонсультантПлюс».

ключевой механизм местного самоуправления — непосредственное участие граждан в решении проблем своего места проживания.

#### Литература

1. Беркутов А.А. Самообложение в прямых налоговых платежах крестьянства во второй половине 1920-х годов / А.А. Беркутов // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение : вопросы теории и практики. 2013. № 5 : в 2 ч. Ч. I. С. 22–25.
2. Королева М.Н. Эволюция правового регулирования самообложения граждан / М.Н. Королева // Финансовое право, 2011. № 2. С. 23–29.
3. Плотникова М.М. Корпоративный анализ Московской и Иркутской градских дум в 1785–1789 гг. / М.М. Плотникова // Вестник Югорского государственного университета. 2012. Вып. 1. С. 33–38.
4. Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления / М.И. Свешников. СПб. : Изд-во «Лань», 2014. 556 с.
5. Черкасова Ю.И., Плотникова Н.Г. Правовые аспекты самообложения граждан / Ю.И. Черкасова, Н.Г. Плотникова // Финансовое право. 2014. № 9. С. 26–30.
6. Черкасова Ю.И. Средства самообложения граждан в доходах сельских поселений / Ю.И. Черкасова // Вестник Красноярского государственного аграрного университета. 2013. № 12. С. 54–59.
7. Чичерин Б.Н. Курс государственной науки : в 3 т. / Б.Н. Чичерин. М. : Типография товарищества И.Н. Кушнерев и Ко, 1984.
8. Ящук Т.Ф. Самообложение населения : из опыта организации местных финансов в период НЭПа / Т.Ф. Ящук // Вестник Омского университета. Серия : Право. 2007. № 2.

## История переписи населения Российской Федерации

*Плющева Евгения Леонидовна,  
старший научный сотрудник  
Научно-исследовательского института  
Федеральной службы исполнения наказаний России  
elp1303@mail.ru*

*Бажанов Сергей Андреевич,  
начальник центра исследования проблем  
обеспечения безопасности в учреждениях  
уголовно-исполнительной системы,  
кандидат юридических наук  
459-00-20@mail.ru*

*В статье рассказывается история возникновения переписи в России. Рассмотрены категории лиц, подлежащих переписи в разные годы формирования государства.*

**Ключевые слова:** перепись населения, история, численность, общество, Россия.

### History of the Population Census in the Russian Federation

*Plyushcheva Evgenia L.,  
Senior Research Scientist of the Scientific Research Institute  
of the Federal Service for Execution of Punishment of Russia*

*Bazhanov Sergey A.,  
Head of the Center for Study of Security Issues in Penal Enforcement System Institutions,  
Candidate of Legal Sciences*

*Article tells the story of the emergence of the Census in Russia. Consider the category of persons subject to the census in the years of state formation.*

**Key words:** census, history, population, society, Russia.

По некоторым данным, в России учет населения вели со времен татаро-монгольского на-

шествия. Учет был хозяйственным: учитывались для обложения данью дома или «дымы».

В дальнейшем, в XIV–XVI вв., учеты записывались в «писцовых книгах».

В 1718 г. Петр I издал указ, в котором предписывалось «взять сказки у всех (дать на год сроку), чтобы правдивые принесли сколько у кого в которой деревне душ мужеского пола...». Составленные подобным образом списки («сказки») были собраны лишь через три года, а затем в течение следующих трех лет были подвергнуты проверке — «ревизии». С тех пор учеты населения в России стали называться «ревизиями». Такие ревизии проводились на протяжении почти полутора веков, вплоть до отмены крепостного права.

После отмены крепостного права начали проводиться переписи населения в отдельных городах и даже целых губерниях, однако многие из них представляли собой казенные полицейские «народосчисления», при которых у домохозяев просто собирали сведения о числе даже не проживающих, а прописанных в их домах жителей. Позднее переходят к организованным переписям, которые регулярно проводились в Москве (1871, 1882, 1902, 1912 гг.), Петербурге (1862, 1863, 1864, 1869, 1881, 1890, 1900, 1910, 1915 гг.) и других городах.

Первая Всеобщая перепись населения Российской империи была проведена в начале 1897 г., организатором являлся русский ученый П.П. Семенов-Тянь-Шанский, который возглавлял Центральный комитет при Министерстве внутренних дел.

В ходе переписи учитывались три категории населения: наличное, оседлое (постоянное) и приписное. Использовались три формы переписных листов: форма А (для крестьянских хозяйств сельских обществ), форма Б (для владельческих хозяйств и частных домов и дворов внутри населения), форма В (для городских жителей).

Программа переписи включала 14 признаков: отношение к главе хозяйства, отношение к главе своей семьи; возраст; пол; брачное состояние; сословие, состояние или звание; место рождения; место прописки; место постоянного жительства; отметка об отсутствии или о временном проживании; вероисповедание; родной язык; грамотность обучения; занятия, ремесло, промысел, должность или служба, также производилась отметка о физических недостатках.

Перепись была проведена по принципу одноквартальной; для городских жителей применялся метод самоисчисления. Численность насе-

ления 1897 г. Российской империи составила 67 473 тысячи человек. Доля городского населения составляла 15 %.

Результаты переписи были опубликованы в двух томах «Общего свода по империи результатов разработки всеобщей переписи населения, произведенной 9 февраля 1897 года» и отдельных томах по губерниям, областям, четырем городам (Санкт-Петербург, Москва, Одесса, Варшава) и острову Сахалин. Опубликование итогов длилось до 1905 года.

В разные годы выдающиеся русские писатели Л.Н. Толстой (1881 г.) и А.П. Чехов (1890 г., 1897 г.) участвовали в переписях в качестве переписчиков (счетчиков). Для того чтобы «познакомиться с населением и изучить его», а также «составить точные понятия о самых различных условиях народной жизни», предполагалось провести одновременную (одноквартальную) перепись всего населения империи.

Таким образом, перепись представляла собой источник достоверных сведений о численности населения и составе России в конце XIX в.

Всесоюзная перепись населения была проведена по состоянию на 17 декабря 1926 года. Перепись охватила все республики страны. Данные Всесоюзной переписи населения дают возможность говорить о ней как о самой достоверной. За период проведения переписи учитывалось наличное население (по личным листкам), а в городах семейная карта давала возможность получить сведения и по постоянному населению.

Использовались три формы: личный листок, семейная карта (исключительно в городах) и владенная ведомость.

Программа переписи включала 14 признаков: пол; возраст; народность; родной язык; место рождения; продолжительность проживания в месте переписи; брачное состояние, грамотность; физические недостатки; психическое здоровье; занятия (с выделением главного и побочного); положение в занятии и отрасль труда; для безработных — продолжительность безработицы, а также определение прежнего источника дохода; источник средств к существованию (в случае отсутствия занятий). В семейной карте учитывался состав семьи с выделением супружеских пар, количества детей, продолжительность брака, жилищные условия.

Разработка материалов была закончена 1 сентября 1928 года. Разработка переписи от-

личалась деятельностью, впервые очень подробно изучалась семья. Полные итоги были опубликованы в 1928–1933 годах в 56-ти томах. Численность населения РСФСР составила 92 735 тысяч человек. Доля городского населения — 18 %.

Следующая Всесоюзная перепись населения 1937 года была проведена по состоянию на 6 января.

Единственный раз в истории СССР (и впервые после 1897 года) она проводилась как однократная. В ходе этой переписи учитывалось наличное население. Интересно, что в качестве основной формы впервые был использован бланк списочной формы на восемь человек, заполнявшийся на квартиру.

Программа переписи включала 14 признаков: пол; возраст; национальность; родной язык; религия; гражданство; грамотность; название учебного заведения; класс или курс; уровень образования; род деятельности; место работы; общественная группа; состоит ли в браке.

Необходимо также отметить тот факт, что численность населения оказалась значительно меньше, чем было оглашено ранее в предварительной оценке и в первоначальном проекте предполагалось использовать 28 признаков переписи. Руководители переписи были репрессированы.

Всесоюзная перепись 1939 года была проведена по состоянию на 17 января. Численность населения РСФСР составила 108,4 млн человек. Доля городского населения — 33 %. Разработка основных предварительных материалов переписи была механизирована и осуществлена за срок в 15 месяцев. Окончательной обработке материалов переписи помешала Великая Отечественная война.

Следующая перепись населения проводилась 15 января 1959 года. Вопросы методологии и организации переписи 1958 года обсуждались на Всесоюзном совещании статистиков в июне 1957 года. Программа переписи включала 15 признаков: отношение к главе семьи; время отсутствия (для временно отсутствующих); место постоянного жительства, пол; возраст; брачное состояние; национальность; родной язык; гражданство; уровень образования; название учебного заведения (для учащегося); место работы; род занятий; общественная группа.

Впервые при разработке материалов переписи был применен выборочный метод (разработка материалов о семьях). Предварительные

итоги переписи населения были опубликованы в 1959 году, а окончательные — в 17-ти томах в 1962–1963 годах. Численность населения в РСФСР составила 117,5 млн человек. Доля городского населения — 52 %.

Следующая перепись населения проводилась в 1970 году по состоянию на 15 января. Был применен выборочный метод при сборе сведений. Применялись два вида переписных листов списочной формы: первый содержал 11 признаков, второй — семь вопросов. Эти показатели составили 25 % от выборки. Программа сплошной части включала 11 признаков, а в программу выборочной части переписи были включены семь признаков.

Кроме того, на лиц трудоспособного возраста, занятых в домашнем и подсобном хозяйстве, заполнялся отдельный опросный лист с целью выявления возможностей и условий вовлечения их в общественное производство; в некоторых крупных городах для изучения маятниковой миграции на всех работающих и учащихся заполнялся бланк учета передвижения населения от места жительства до места работы или обучения. Разработка итогов переписи населения осуществлялась с помощью ЕС ЭВМ. Итоги переписи были опубликованы в 1972–1973 годах в семи томах.

Всесоюзная перепись населения 1979 года была проведена по состоянию на 17 января. Данная перепись существенно отличалась от предыдущих и по организации проведения, и по обработке материалов.

Программа включала 16 признаков. Применялось две формы переписных листов: форма 2С (сплошная перепись), которая содержала 11 вопросов, отвечали на которые все жители РСФСР; форма 3В (выборочная перепись) содержала пять вопросов, ответы на которые были получены от 25 % постоянного населения. Необходимо отметить, что заполнение этой формы производилось в каждом четвертом помещении.

Среди вопросов, задаваемых в рамках сплошной переписи, были: отношение к главе семьи; пол; причина и время отсутствия (для временно отсутствующих); место постоянного жительства; возраст; состояние в браке; национальность; для иностранцев — гражданство; родной язык; языки, которыми владеет гражданин; образование; источник средств существования.

К вопросам выборочной переписи относились: место работы; занятие по этому месту

работы; общественная группа; продолжительность непрерывного проживания в данном населенном пункте; для женщин — количество детей. Численность населения РСФСР составила 137,6 млн человек. Доля городского населения — 69 %.

Последняя перепись населения в СССР проводилась по состоянию на 12 января 1989 года. По данным последней переписи 1989 года, численность Советского Союза была 286,7 млн человек, в том числе РСФСР — 147,4 млн человек. Доля городского населения — 74 %.

Отличительной ее особенностью явилось то, что впервые наряду со сведениями о населении были собраны данные о жилищных условиях, что позволило получить сведения о социально-демографических группах, включая все районы страны. Также укрепилось понятие кооперации, степень обеспеченности людей жильем и их благоустройства.

Итоги данной переписи были подведены в 1991–1993 годах и составили более 20 томов.

Всероссийская перепись 2002 года была первой переписью населения в новой России. Она прошла в историю под девизом «Впиши себя в историю России». Проводилась перепись по состоянию на 9 октября, заполнение переписных листов происходило с 9 по 16 октября.

Впервые координацию переписных работ осуществляла Государственная комиссия по проведению Всероссийской переписи населения, которую возглавлял председатель правительства Российской Федерации.

Был предложен выбор прохождения процедуры переписи: традиционный метод опро-

са населения при обходе переписчиками жилых и иных помещений и заполнения переписных листов либо заполнение переписных листов переписчиками в специализированных помещениях для лиц, которые не желали проходить перепись у себя дома или не имели возможности. Возможность опросить население предоставлялась также по телефону.

В целях обеспечения контроля за ходом подготовки и проведения переписи, обработки ее материалов, а также оценки ситуации была внедрена система «Контроль хода подготовки, проведения, обработки материалов Всероссийской переписи населения 2002 года».

Итоги первой Всероссийской переписи населения 2002 года позволили начать реализацию таких проектов, как «Комфортное и доступное жилье», «Доступное жилье молодым семьям», «Материнский (семейный) капитал» и др.

Вторая Всероссийская перепись населения проводилась с 14 до 25 октября 2010 года, официальный девиз которой был «России важен каждый».

В настоящее время в рамках Всемирной программы переписей населения и жилищного фонда, которая осуществляется Организацией Объединенных Наций, предусмотрено создание базы данных населения земного шара. Это позволит организациям действовать более эффективно по самым различным аспектам сотрудничества: планирование национальной политики и распределение ресурсов, проведение исследований и осуществление сопоставимости национальных и международных данных.

## Формирование органов власти Приамурского государственного образования в 1921–1922 гг.

*Попов Федор Алексеевич,  
аспирант кафедры истории государства и права  
Московского государственного юридического  
университета имени О.Е. Кутафина  
popovf1992@mail.ru*

*В статье в широком контексте событий заключительного этапа Гражданской войны исследуется процесс становления ветвей власти Приамурского государственного образования, существовавшего в Приморье в 1921–1922 гг. С правовой точки зрения освещаются армейские и политические силы, принявшие участие в перевороте 26 мая 1921 г. Дается обзор первых шагов Временного Приамурского правительства в области законодательства. На основе нормативно-правовых актов и оценок современников анализируется соотношение исполнительной власти (Временного Приамурского правительства) и представительного органа (Народного собрания), в результате чего делается вывод о наличии дисбаланса между ними.*

**Ключевые слова:** Белое движение, Гражданская война, Дальний Восток, Временное Приамурское правительство, конфликт ветвей власти, государственное строительство.

### Formation of Government Authorities of the Amur River Region State Entity in 1921–1922

*Popov Fyodor A.,  
Postgraduate Student of State and Law History Department  
of Kutafin Moscow State Law University*

*In the article, in broad context of the events of final phase of the Civil war, examines the making process of branches of Priamur Government, which existed in Primorye in 1921–1922. From a legal point of view highlights the military and political forces that took part in the coup on may 26, 1921. It provides an overview of the first steps of the Provisional Priamur Government in legislation. On the basis of legal acts and judgments of his contemporaries analyzed the correlation between executive power (Provisional Priamur Government) and representative body (People's Assembly), resulting in the conclusion about the presence of imbalance among them.*

**Key words:** White movement, Civil war, Far East, Provisional Priamur Government, conflict among the branches of government, state-building.

Приамурское государственное образование, просуществовавшее с 26 мая 1921 г. по ноябрь 1922 г., представляет повышенный интерес для исследователя. Во-первых, это последний островок белой государственности, сохранившийся на карте бывшей Российской империи после разгрома армий Колчака, Юденича, Миллера, Врангеля и др. С падением белого Приморья закончилась Гражданская война как противостояние красных и белых структур власти. Во-вторых, это последнее антисоветское государственное образование, возникшее революционным путем в результате демонтажа областного управления Дальневосточной Республики. В-третьих, на территории белого Приморья в июле 1921 г. были проведены независимые выборы в представительный орган власти — Народное собра-

ние, что является уникальным случаем для белых государственных образований. Несмотря на существенные ограничения избирательных прав, вызванные серьезностью обстановки после государственного переворота, в выборах принял участие широкий спектр политических сил края в диапазоне от национал-консерваторов до правых эсеров. В-четвертых, на территории антисоветского Приморья произошла трансформация республиканской формы правления в монархическую, которая, однако, являлась монархической лишь в теории, а на практике представляла собой военную диктатуру генерала Дитерихса. Совокупность этих причин делает белую государственность Приморья увлекательным предметом анализа. В этой статье речь пойдет о Временном Приамурском правительстве, важной вехе в исто-

рии государственного строительства периода Гражданской войны.

К 1921 г. на маленьком клочке Дальнего Востока образовался правовой вакуум, который пытались заполнить различные игроки: большевики (через экспансию «буферной» ДВР в Приморье), эсеры и полевевшие кадеты (через создание «буфера», но демократического и альтернативного просоветской ДВР), неоднородные силы Белого движения («капелевцы» и «семеновцы») и иностранные интервенты, прежде всего японские. Тараном антикоммунистической революции, приведшим к власти Временное Приамурское правительство, послужили чины белых армий, поэтому нелишне напомнить, какие государственные модели отстаивали их вооруженные формации.

Этих формаций насчитывалось две: Дальневосточная армия генерала Вержбицкого, за которой закрепилось наименование «капелевцы» (по фамилии главнокомандующего Восточным фронтом В.О. Капеля) и сторонники атамана Семенова, в недавнем прошлом правившего в Забайкалье (до прихода туда Народно-революционной армии ДВР в октябре 1920 г.). Надо отметить, что при всей неоднозначности фигуры атамана только у Семенова наличествовала внятная аргументация, обосновывающая его претензии на власть в Дальневосточном регионе. Эта аргументация базировалась на указе верховного правителя адмирала Колчака от 4 января 1920 г., согласно которому Семенову предоставлялась «вся полнота военной и гражданской власти на территории Российской Восточной Краины»<sup>1</sup>. В соответствии с этим актом Семенов учредил в Чите 16 января 1920 г. правительство Российской Восточной Краины, а сам стал осуществлять фактически единоличную власть в новом государственном образовании, охватившем все Забайкалье. В дальнейшем, обосновывая собственную легальность, Семенов будет неоднократно ссылаться на указ от 4 января.

Оппоненты Семенова из Дальневосточной армии не имели внятной государственно-правовой стратегии. В их рядах действовало так называемое офицерское право, и, по сути, после краха правительств Колчака и Семенова они превратились в «армию без государства». Тем не менее капелевцы вошли в контакт с «однородно социалистическим» правительством Приморской земской управы и были

<sup>1</sup> Василевский В.И. Забайкальская белая государственность. Чита, 2000. С. 23.

легализованы в Приморье. Их части разместились во Владивостоке, Никольске-Уссурийском, Раздольном и Гродеково, приняв на себя обязанности по охране порядка. По мнению некоторых исследователей, этот странный симбиоз объясняется желанием правых социалистов (эсеров и меньшевиков) из владивостокского правительства получить в лице Дальневосточной армии опору для создания в Приморье «буржуазного» и ориентированного на США буфера. Такие же мотивы верховодили и командованием «капелевцев», которые тоже надеялись создать в Приморье независимое государственное образование, но в качестве плацдарма для продолжения антикоммунистической борьбы<sup>2</sup>. Их сношения с эсеро-большевистскими органами управления стоит признать сугубо тактическими и временными. Неприязнь командиров Белого движения к любым левым партиям была крайне велика: не только большевики, но и эсеры из-за их роли в свержении колчаковского режима были ненавистны капелевцам. Как бы то ни было, пребывание Дальневосточной армии в Приморье, т. е. фактически на территории ДВР, было урегулировано специальными договоренностями. Также в Приморье сосуществовали части, лояльные Семенову, и обстановка продолжала оставаться напряженной.

Но главенствующим политическим актором, принявшим участие в свержении земской управы и дальнейшем государственном строительстве, стал местный консервативный истеблишмент, под эгидой которого в марте 1921 г. был проведен съезд несоциалистического населения Дальнего Востока (далее — Несоциалистический съезд).

Что представлял из себя Несоциалистический съезд как политико-правовой феномен? Затронем сначала теоретический аспект. В.Г. Медведев, останавливаясь на том, какую роль сыграли политические партии в государственном и правовом оформлении Белого движения, отмечает, что они «являются важнейшим компонентом политической системы любого государственно-организованного общества». Из его умозаключений следует, что «являясь «партиями во власти» на различных этапах Гражданской войны, они оказывали огромное влияние на создание го-

<sup>2</sup> Ципкин Ю.Н. Антибольшевистские режимы на Дальнем Востоке России в период Гражданской войны (1917–1922 гг.). Владивосток, 2003. С. 264–265.

сударственности и юридического быта контрреволюции, так как их представители принимали непосредственное участие в работе центральных и местных органов власти различных государственных образований и в организации их правовой и административной деятельности»<sup>3</sup>. Несоциалистический съезд служит красочным и, пожалуй, уникальным примером того, как политическое движение, стоящее на радикально-правых позициях, выступило в роли государствообразующей силы.

Идеологию Несоциалистического съезда отличала крайняя непримиримость к большевизму, РСФСР и ДВР. Его участники открыто называли себя националистами и не скрывали симпатий к монархии. Занимая крайне правый фланг общественной жизни Приморья, Несоциалистический съезд тем не менее подчеркивал свою демократичность, чем стремился выбить почву из-под ног у «патентованных демократов»: кадетов и эсеров. Первые, по мнению несоциалистов, «проговорили Россию», а вторые виновны в гибели адмирала Колчака.

По всем параметрам Несоциалистический съезд может быть назван самой крупной и успешной организацией (союзом организаций) русских националистов времен Гражданской войны. С историко-правовой точки зрения интересна саморепрезентация этого политического движения как «антикоммунистического парламента» и его дальнейшее место в системе Временного Приамурского правительства. Режим Меркулова в гораздо большей мере опирался на Несоцсъезд, чем режим Колчака на кадетов. Если относительно кадетов применим используемый выше Медведевым термин «партия во власти», то Несоциалистический съезд логичнее назвать «правящей партией». Разница тонко уловима, но она есть. Кадеты прошли «во власть» колчаковского режима, но они не конструировали его. Несоциалистический съезд в лице своего руководящего органа — Совета, — не будучи «партией» в точном смысле этого слова, занимался государственным строительством в Приморье сначала непосредственно, а затем в оболочке правительства.

Именно взаимодействие всех трёх антибольшевистских сил региона — Дальневосточной армии, семеновских частей и Несоциали-

стического съезда — лежит в основе событий, произошедших 26 мая 1921 г. Хотя термин «переворот» фигурирует не только в советской историографии, но и в официальных сообщениях Временного Приамурского правительства, на наш взгляд, ничто не мешает говорить о восстании. Ведь нельзя замалчивать тот факт, что причиной падения власти ДВР в Приморье стала в том числе провальная экономическая и социальная политика, доведшая население края до нищенства. Противники режима из армейских и националистических кругов (а Несоциалистический съезд представлял солидную часть коренных жителей Приморья) воспользовались недовольством населения; без господствовавших в обществе антибольшевистских и шире, антисоциалистических, настроений их выступление было бы обречено на провал.

Первая попытка переворота, пришедшаяся на март 1921 года, закончилась неудачей<sup>4</sup>. В организации заговора обвинили Несоциалистический съезд, который вынужден был временно распуститься. Земское правительство заподозрило в соучастии и чинов Дальневосточной армии, прошла волна арестов. Последняя мера лишь подогрела недовольство. Новый и на этот раз успешный переворот произошел в 20-х числах мая. 24 мая начались волнения в Никольск-Уссурийском. В ночь на 26 мая восстание сотрясло Владивосток. К 11 часам утра были заняты земская управа, штаб крепости, Управление внутренними делами, Кредитная канцелярия, Народное собрание и прочие правительственные здания. Повстанцы встретили лишь эпизодическое сопротивление, подразделения народной милиции, посланные на подавление беспорядков, перешли на сторону восставших. Правительство частью бежало, частью угодило под арест. Конструирование нового режима началось уже в день восстания. Первыми заявили о себе несоциалисты. Совет Несоциалистического съезда выпустил 26 мая за подписями председателя Совета съезда С.Д. Меркулова и его секретаря И.И. Еремеева обращение «Личному составу Приморского областного управления». В нем вина за произошедшее возлагалась на свергнутую власть, которая «подчинившись всецело коммунистической партии, не принимает никаких мер». Далее обращение фиксировало факт перехода власти от областного управления к руководящему органу Несоциалистического съезда: «При таком положении

<sup>3</sup> Медведев В.Г. Политико-правовая организация антисоветских государственных образований в Поволжье и Сибири в годы Гражданской войны и иностранной интервенции (1918–1920 гг.): дис. ... докт. юрид. наук. Ульяновск, 2004. С. 106.

<sup>4</sup> Ципкин Ю.Н. Указ. соч. С. 277.

бессилия Вашего и недоверия к Вам со стороны подавляющих масс, во избежание анархии и кровопролития Совет Съезда просит Вас сознать свое бессилие и непригодность и отказаться от власти, которую Советом будет предложено организовать всем общественным группировкам согласно воле населения. Так как уже выпущены воззвания какого-то революционного комитета и неизбежно к ночи наступит анархия, Совет Съезда, которому согласно заявлению различных организаций население доверяет, вынужден принять на себя обязанность по восстановлению порядка»<sup>5</sup>. Под «каким-то революционным комитетом» имелся в виду Национальный Революционный Комитет, который в «в целях мирного государственного строительства и установления нормального государственного правопорядка» передал всю полноту власти Совету съезда Несоциалистического населения Дальнего Востока<sup>6</sup>. Этот Совет, в свою очередь, сформировал Временное Приамурское правительство.

В некоторых публикациях о Временном Приамурском правительстве можно повстречать аббревиатуру ВПП. Мы возражаем против использования такой аббревиатуры по той причине, что ни в нормативно-правовых актах того времени, ни даже в прессе она не фигурировала. Единственный вариант сокращенного написания подразумевал сокращение первого слова в названии правительства до первых двух букв («Вр. Приамурское Правительство»). Экономия печатного места в данном случае не идет на пользу исторической достоверности.

Население края связывало новую власть с именем братьев Меркуловых. Это не всех устраивало, и первоначально некоторые члены правительства в законодательном порядке намеревались запретить в прессе называть действующий кабинет «меркуловским». Управление внутренними делами довело это до сведения судебной власти со следующей мотивировкой: «Означенное правительство состоит из 6 лиц, уроженцев и старожиллов края, по своей предшествующей общественной деятельности лиц общеизвестных. Ни один из Меркуловых никакого правительства не создавал и ни одного правительства не приглашал и пригласить не мог. Стремление некоторых газет упредить за Приамурским Правитель-

ством название „Меркуловского“ есть результат злого умысла ввести в заблуждение неосведомленную часть населения, что никакого Правительства как временного объективного органа Верховной Краевой государственной власти не существует, а именем Приамурского Правительства прикрываются Меркуловы»<sup>7</sup>. Здесь можно разглядеть, как желание братьев Меркуловых завуалировать свое господство в кабинете, так и голос других членов правительства, недовольных засильем одной известной фамилии. Во всяком случае, на историографию этот протест никак не повлиял; за Временным Приамурским правительством в ней прочно закрепилось название «меркуловского».

В первых же своих указах правительство озаботилось вопросами государственного устройства. Указом № 1 от 26 мая 1921 г. устанавливалась система органов исполнительной власти. Она состояла из ведомств и управлений, делившихся на отделы. В их числе: ведомство внутренних дел (отделы: административно-милицейский, городского и земского самоуправления, народного просвещения, почтово-телеграфный, здравоохранения, общественного призрения), управление финансово-экономической частью (отделы: государственного казначейства, государственного банка, прямых и косвенных налогов, торговли и промышленности, путей сообщения, государственных имуществ), ведомство юстиции, управление иностранными делами, государственный контроль. Военно-морской отдел в связи со сложной обстановкой в крае находился в непосредственном ведении правительства (позднее, 11 октября того же года, будет учреждено отдельное военно-морское ведомство<sup>8</sup>). Закреплялся юридический статус Дальневосточной армии, на базе которой развертывались вооруженные силы нового государственного образования. Председателям городских дум или городским головам во Владивостоке и Никольск-Уссурийске предписывалось созвать городские думы из числа гласных, заседавших там до 31 января 1920 г. (т. е. до свержения власти Колчака), и приступить к подготовке выборов в органы городского самоуправления<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Вр. Правительство и органы печати // Слово. 1921. 17 июня. С. 3.

<sup>8</sup> Вестник Временного Приамурского правительства. 1921. 20 октября. № 21. С. 1.

<sup>9</sup> Вестник Временного Приамурского правительства. 1921. 25 июня. № 1. С. 1.

<sup>5</sup> Личному составу Приморского област[ого] Управления // Слово. 1921. 27 мая. С. 2.

<sup>6</sup> От национального Революционного Комитета // Слово. 1921. 26 мая. С. 1.

Первоначально правительство намеревалось разработать временное положение о своих органах и для этого учредило специальную комиссию, которой отводился двухнедельный срок. Во главе комиссии назначался инженер путей сообщения М.И. Бухман<sup>10</sup>. Но задуманное положение так и не увидело свет, из-за чего в действиях правительственных ведомств порой проявлялась хаотичность.

Для координации действий ведомств Указом № 25 от 5 июля 1921 г. был создан Совет управляющих ведомствами. К его обязанностям относились направление и объединение ведомств в сферах законодательства и государственного управления, при этом ревизионная деятельность государственного контроля выходила за рамки компетенции Совета. В него входили как управляющие отдельными ведомствами, так и управляющие отделами и начальники отдельных частей управления. Председательство в Совете осуществлял один из управляющих ведомствами, назначенный правительством. Председательствовать в Совете мог по своему желанию и председатель правительства, в таком случае председатель Совета участвовал в заседании на правах члена. Также на заседание Совета управляющих могли быть приглашены лица, не входящие ни в Совет, ни в правительство, но чьи объяснения могли быть полезными при разрешении обсуждаемых вопросов. Председателю предоставлялось право выступать в Народном собрании по вопросам всех ведомств. К рассмотрению дел Совет управляющих приступал либо по предложению председателя, либо по инициативе управляющего того ведомства, к которому относилось дело. Управляющие ведомствами не могли предпринять никаких меры управления без согласия на то Совета. Председателю в срочном порядке предоставлялись сведения обо всех значимых событиях государственной жизни. Вопросы, связанные с кадровой политикой, за исключением дипломатических, армейских и флотских должностей, выносились на обсуждение Совета. Решения Совета принимались после обсуждения простым большинством голосов. Управляющие ведомствами предоставляли председателю доклады, как общего значения, так и касающиеся других ведомств. Эти доклады вносились на рассмотрение в самом Совете, но также могли докладываться правительству

в присутствии председателя Совета управляющих ведомствами<sup>11</sup>.

Уникальность белого режима в Приморье состоит в его решении не порывать с доставшимся от предыдущего, социалистического режима принципом народного представительства и произвести выборы в региональный «парламент». Указом № 3 от 30 мая 1921 г. Народное собрание старого созыва было распущено, назначались выборы по новым правилам. Избирательный процесс регулировался Положением о выборах в Приамурское Народное собрание. От выборов отстранялись большевики, левые эсеры и анархисты, причем не только члены этих партий, но и сочувствующие им. Для сдерживания пробольшевистских настроений радикальной молодежи возрастной ценз был повышен до 21 года<sup>12</sup>. Победу на выборах, прошедших в июле 1921 г., предсказуемо одержали правые, которые сформировали большинство в Народном собрании. В соответствии с Положением о Приамурском Народном собрании от 8 июля 1921 г. представительный орган наделялся законодательной инициативой, без его одобрения не мог быть издан ни один закон. Совет управляющих ведомствами должен был отчитываться перед Народным собранием. Но при всей демократичности риторики Положения права Народного собрания оказались сильно урезанными в пользу правительства и будущего Учредительного съезда (т. к. Учредительное собрание ассоциировалось с социалистами и Февральской революцией, приморские правые чаще говорили об «Учредительном Съезде», понимая под ним примерно то же самое, а именно будущую всероссийскую конституанту). Исходя из ст. 9 Положения правительство могло досрочно распустить Народное собрание. Согласно примечанию к ст. 3 вносимые законопроекты должны были сопровождаться подписями не менее 10 депутатов для того, чтобы быть рассмотренными. Эти и другие ограничения не прибавляли Народному собранию самостоятельности. В результате оно превратилось в арену для поли-

<sup>10</sup> Вестник Временного Приамурского правительства. 1921. 6 июля. № 3. С. 3.

<sup>11</sup> Вестник Временного Приамурского правительства. 1921. 21 июля. № 5. С. 1–2.

<sup>12</sup> Положение о выборах в Приамурское Народное собрание: приложение к Указу Вр. Приамурского Правительства от 14 июня 1921 г. за № 13 // Вестник Временного Приамурского Правительства. 1921. 30 июня. № 2.

тических баталий, так и не став полноценным законодательным органом<sup>13</sup>.

Почти сразу же после переворота новая власть принялась за реорганизацию судебной системы. При старом правительстве «белая» оппозиция остро критиковала социалистическую власть за давление на суды и попытку подчинить судебский корпус партиям большевиков и эсеров. Теперь вчерашние оппозиционеры получили возможность на практике скорректировать работу судов и поднять их статус в глазах населения. Реформу начали с самого «верха». Постановлением № 4 от 2 июня 1921 г. изменялся и излагался в новой редакции старый закон об учреждении Владивостокской Судебной палаты. Судебная палата наделялась компетенцией Правительствующего сената<sup>14</sup>. Указом № 8 от 8 июня 1921 г. вводился суд присяжных<sup>15</sup>. Временный суд по делам печати, учрежденный 15 июля того же года, по задумке законодателей должен был надежно охранять правительство от нападков приморской прессы<sup>16</sup>. Был принят закон о подсудности должностных лиц<sup>17</sup>, внесены поправки в положение о судах по административным делам<sup>18</sup>. Сразу после завершения конфликта между правительством и Народным собранием, 16 июня 1922 г., перечисленные преобразования были углублены введением института выборных мировых судей<sup>19</sup>.

Чтобы очистить властные структуры от своих политических противников, Временное Приамурское правительство в Указе № 2 постановило предать суду всех членов свергнутого Приморского Областного управления, от высших представителей до начальников отделов. До прекращения уголовного преследования или оправдания по суду эти лица не имели права занимать должности в государственном аппарате и лишались избирательных прав. Их имущество не подлежало отчуждению, так

как могло служить обеспечением по претензиям казны. Формально этот шаг мотивировался тем, что Областное управление не предоставило отчет о расходовании казенных средств, виновно в «расточении народного достояния» и поэтому должно нести ответственность<sup>20</sup>. Однако спустя пять дней с момента выхода данного указа о своеобразной «люстрации» вышел Указ № 4 об амнистии всем арестованным «по политическим соображениям» (таким образом, самой властью признавалось, что аресты членов предыдущего правительства происходили не из-за финансовых растрат, как сказано в Указе № 2, а по причинам политической вражды). Впрочем, под нее не попадали лица, задержанные во время переворота с оружием в руках; последних приравнивали к военнопленным и передавали военным властям<sup>21</sup>. Такой акт милосердия к побежденным — огромная редкость для периода Гражданской войны в России. На фоне жестоких внесудебных (или «судебных») расправ с политическими оппонентами, совершенных как красными, так и белыми, «меркуловская» амнистия может служить примером гуманизма.

Качественное государственное строительство может осуществляться только в условиях политической стабильности. В успокоительных целях новое правительство выпустило ряд обращений и извещений. Так, в извещении, адресованному социальной базе левых партий, рабочему классу, оно уверяло, что «никаких репрессий в отношении к трудящимся применено и допущено не будет, что правительство, борясь с коммунизмом, как явлением противогосударственным и антинациональным, будет вести эту борьбу исключительно на законной почве через Суд». Но также было озвучено предупреждение о том, что «в случае какой-либо забастовки все участники их в предприятиях, деятельность которых необходима, — немедленно будут заменены новыми, с увольнением забастовавших, а такие предприятия, приостановка которых не принесет ущерба общегосударственным интересам, — будут закрыты»<sup>22</sup>.

После победы восстания на имя Временного Приамурского правительства пришла масса приветственных адресов. Высоко оценил возникновение белой приморской госу-

<sup>13</sup> Вестник Временного Приамурского правительства. 1921. 21 июля. № 5. С. 2–3.

<sup>14</sup> Вестник Временного Приамурского правительства. 1921. 25 июня. № 1. С. 1–2.

<sup>15</sup> Вестник Временного Приамурского правительства. 1921. 30 июня. № 2. С. 1–2.

<sup>16</sup> Вестник Временного Приамурского правительства. 1921. 25 июля. № 6. С. 1.

<sup>17</sup> Вестник Временного Приамурского правительства. 1921. 11 июля. № 4. С. 2–3.

<sup>18</sup> Вестник Временного Приамурского правительства. 1922. 18 января. № 3. С. 1–2.

<sup>19</sup> Вестник Временного Приамурского правительства. 1922. 19 июня. № 35. С. 1–2.

<sup>20</sup> Вестник Временного Приамурского правительства. 1921. 25 июня. № 1. С. 1.

<sup>21</sup> Там же.

<sup>22</sup> Правительствоное извещение // Слово. 1921. 29 мая. С. 2.

дарственности российский посол в Японии В.Н. Крупенский, выразивший надежду, что «все патриотические государственно-мыслящие элементы объединятся в работе на воссоздание Великой России»<sup>23</sup>. Легитимность правительства была сильно подкреплена поддержкой со стороны уссурийского казачества, для которого советизация Приморья означала политическую и физическую гибель<sup>24</sup>.

Консервативная часть населения (домовладельцы, зажиточные крестьяне, военные, казаки, чиновничество) положительно отзывалась об итогах работы правительства. Взгляд правых на первые два месяца меркуловского режима емко подытожен в следующем отрывке из передовицы газеты «Слово»: «Как в былые годы лихолетия русские люди объединились вокруг Собирателя Земли Русской, так, и в наши дни, русские люди стекаются на призыв Национальной Власти. Идет творческая работа. Вместо партизанских банд с сионской звездой как эмблемой «мужества и храбрости» создается русская национальная армия; вместо революционных трибуналов, нередко возглавляемых уголовными преступниками, — уже действует суд присяжных; вместо бесконтрольного расходования народных денег — суровый контроль и утверждение всех расходов представительным органом; вместо совдепа с дубовыми политическими деятелями и соломенными крестьянами — Народное собрание; вместо разгула чрезвычайки — законность и правопорядок; вместо голодного пайка — увеличенный прожиточный минимум в золотых рублях; вместо монополии труда одной политической партии — свободный труд»<sup>25</sup>. Едва ли стоит говорить, насколько данная демагогия расходилась с реальным, довольно плачевным положением дел в Приморье. Но надо отдавать отчет в том, что Временное Приамурское правительство пришло фактически на «пепелище». В этом смысле неправдоподобными представляются только победные реляции белого правительства, в части же критики предшествовавшего ему строя все обстояло примерно так, как описано. Гражданские права и свобо-

ды попирались не только «реакционерами» из Временного Приамурского правительства, но и «демократами» из Приморской Земской Управы. Что касается «социалистической законности» РСФСР и зависимой от нее ДВР, то пороки меркуловского режима на этом фоне выглядят невинными погрешностями.

Нормативная деятельность Временного Приамурского правительства в области создания и упорядочивания органов государственной власти привела к образованию в Приморье парламентской республики. Но это была парадоксальная разновидность парламентской республики: в ней правительство обладало чрезвычайными полномочиями и легко игнорировало волю «народных избранников». Правительство не формировалось из депутатов Народного собрания, а осуществляло свои функции де-факто, в силу удавшегося восстания. Большинство членов правительства вышло из рядов Несоциалистического съезда, движения, являвшегося аналогом «правящей партии». Законодательная власть была в большей степени сосредоточена в руках правительства, в меньшей степени — в Народном собрании. Совет управляющих ведомствами соответствовал Совету министров, Владивостокская Судебная палата — Правительствующему сенату. Если проанализировать государственное устройство белого Приморья 1921–1922 гг., то за фасадом парламентской республики обнаруживается республика президентская, где роль «коллективного» главы исполнительной власти отведена правительству. Во многом копируя управленческие схемы российского правительства адмирала Колчака, который, со своей стороны, переносил на сибирскую почву центральные органы Российской империи, Временное Приамурское правительство так и не усвоило принцип разделения властей. Заложенные в устройстве Приамурского государственного образования конфликты неминуемо привели к столкновению правительства и Народного собрания в июне 1922 г. и едва не обернулись локальной гражданской войной между различными фракциями белых.

<sup>23</sup> Приветствия Правительству // Слово. 1921. 3 июня. С. 3.

<sup>24</sup> См.: Савченко С.Н. Уссурийское казачье войско в Гражданской войне на Дальнем Востоке 1917–1922 гг.: дис. ... канд. истор. наук. Владивосток, 1998. URL: [http://www.cossackv.archeologia.ru/glav3\\_2.htm](http://www.cossackv.archeologia.ru/glav3_2.htm)

<sup>25</sup> Корнеев В. Укрепление власти // Слово. 1921. 29 июля. С. 1.

#### Литература

1. Василевский В.И. Забайкальская белая государственность / В.И. Василевский. Чита, 2000.
2. Медведев В.Г. Политико-правовая организация антисоветских государственных

- образований в Поволжье и Сибири в годы Гражданской войны и иностранной интервенции (1918–1920 гг.): дис. ... докт. юрид. наук / В.Г. Медведев. Ульяновск, 2004.
3. Савченко С.Н. Уссурийское казачье войско в Гражданской войне на Дальнем Востоке 1917–1922 гг.: дис. ... канд. истор. наук / С.Н. Савченко. Владивосток, 1998.
4. Ципкин Ю.Н. Антибольшевистские режимы на Дальнем Востоке России в период Гражданской войны (1917–1922 гг.) / Ю.Н. Ципкин. Владивосток, 2003.

## Административное судопроизводство по экономическим спорам в России: к истории вопроса

*Дивин Игорь Михайлович,  
председатель Арбитражного суда Республики Адыгея,  
кандидат юридических наук  
rakate@mail.ru*

*В статье затрагиваются исторические аспекты развития административного судопроизводства по экономическим спорам, характеризуются нормативные основы его формирования.*

*Ключевые слова:* административное судопроизводство по экономическим спорам, арбитражный процесс, споры с участием публичной власти в экономической сфере.

### **Administrative Legal Proceedings on Economic Disputes in Russia: Revisiting Historical Background**

*Divin Igor M.,  
Chairman of the Republic of Adygea Arbitration Court,  
Candidate of Legal Sciences*

*In this article historical aspects of development of administrative legal proceedings on economic disputes are described, and regulatory basis of its formation is characterized.*

*Key words:* administrative legal proceedings on economic disputes, arbitration procedure, disputes with participation of public authority in the field of economy.

Стремление осмыслить институт административной юстиции и раскрыть особенности административного производства по различным категориям споров вызывает оживленную дискуссию среди представителей юридической науки и практики. В центре внимания исследователей современный период развития административной юстиции и административно-юрисдикционной деятельности. Вместе с тем обращение к историческим аспектам рассматриваемого института имеет не меньшее значение для правильного понимания современного состояния и дальнейшего развития административной юстиции.

Применительно к административному судопроизводству по экономическим спорам исторический экскурс также значим, по-

скольку позволяет проследить динамику его развития, охарактеризовать особенности, определить вектор дальнейшего развития. С определенной долей уверенности можно утверждать, что правовые основы споров с участием публичной власти в сфере экономических отношений, как материальные, так и процессуальные начали активно формироваться с конца 80-х годов XX века. Именно в этот период начались масштабные демократические преобразования и правовые реформы, в конечном счете во многом обусловившие смену общественного строя в нашей стране.

С принятием Центральным комитетом КПСС и Советом министров СССР совместного Постановления «О дальнейшем совершенствовании деятельности органов государ-

ственного арбитража и повышении их роли в укреплении законности и договорной дисциплины в народном хозяйстве» от 12 февраля 1987 года № 190 Государственный арбитраж СССР, его коллегии были обязаны особое внимание обратить на неукоснительное обеспечение защиты прав и охраняемых законом интересов предприятий и организаций, активнее реагировать на выявляемые государственными арбитражами факты издания ведомственных инструкций и положений по вопросам хозяйственной деятельности, противоречащим законодательству. Государственному арбитражу СССР и государственным арбитражам союзных республик также было предоставлено право внести в Президиум Верховного Совета СССР проект указа «О внесении изменений и дополнений в законодательство Союза ССР о государственном арбитраже».

Формирование правовой концепции, послужившей основой современного административного судопроизводства по экономическим спорам, началось с Закона СССР от 30 июня 1987 года «О государственном предприятии (объединении)»<sup>1</sup>. Его роль в истории развития арбитража как органа, осуществляющего рассмотрение экономических споров, возникающих из публичных правоотношений, трудно переоценить, поскольку с принятием указанного закона государственный арбитраж фактически наделялся определенными функциями судебного контроля за деятельностью органов государственного управления в экономической сфере.

Статья 1 Закона «О государственном предприятии (объединении)» установила, что государственные предприятия (объединения), наряду с кооперативными, являются основным звеном единого народнохозяйственного комплекса. Представляется, что это подтверждает экономическую основу споров данных субъектов права с наделенными властными полномочиями субъектами. В то же время ст. 9 закрепила правило, в соответствии с которым министерство, ведомство, другой вышестоящий орган может давать предприятию указания только в соответствии со своей компетенцией, установленной законодательством, и в случае издания министерством, ведомством, другим вышестоящим органом акта, не соответствующего его компетенции, либо с нарушением требований законодательства предприятие вправе обратиться в государственный арбитраж с за-

явлением о признании такого акта недействительным полностью или частично.

В связи с принятием указанного закона в 1987 году были внесены изменения и дополнения в ст. 9 Закона СССР от 30.11.1979 «О Государственном арбитраже в СССР», которые определили, что в круг дел, рассматриваемых государственным арбитражем, входят споры по заявлениям государственных предприятий о признании недействительными полностью или частично затрагивающих права и охраняемые законом интересы этих предприятий актов их вышестоящих органов, не соответствующих компетенции указанных органов либо изданных с нарушением требований законодательства.

Таким образом, в связи с принятием Закона СССР «О государственном предприятии (объединении)» у предприятий появилась возможность оспаривания актов органов публичного управления. Законодатель устанавливал три обязательных условия для рассмотрения заявлений о признании их актов недействительными полностью или частично в государственном арбитраже:

- издание акта органом исполнительной власти или вышестоящим по отношению к предприятию органом;
- издание акта с нарушением пределов компетенции указанных органов;
- нарушение актом требования действующего законодательства.

Отметим, что и принятый несколько позднее Закон СССР «О кооперации в СССР» от 26 мая 1988 года<sup>2</sup>, признавая кооперативные предприятия одним из основных звеньев единого народнохозяйственного комплекса, также содержал положения о возможности оспаривания действительности публично-правовых актов в суде или государственном арбитраже, аналогичные закрепленным в Законе СССР «О государственном предприятии (объединении)».

В последующем продолжается активная законотворческая работа, направленная на усиление роли и места суда и государственного арбитража по разрешению экономических споров между субъектами хозяйственной деятельности и наделенными властными публичными полномочиями лицами, а равно и между субъектами публичной власти, находящимися на различных организационно-правовых уровнях публичной власти. При этом

<sup>1</sup> Ведомости ВС СССР. 1987. № 26. Ст. 385.

<sup>2</sup> Ведомости ВС СССР. 1988. № 22. Ст. 355.

необходимо отметить, что суды общей юрисдикции на данном историческом этапе наделались значительным объемом компетенции и выполняли очень важные функции в части разрешения экономических споров, вытекающих из публичных правоотношений. Однако в последующем законодательство, затрагивающее вопросы рассмотрения публично-правовых споров хозяйствующих субъектов в судах, развивалось, перераспределяя полномочия в пользу государственного арбитража, а позднее — арбитражных судов.

Анализ законодательства СССР и РСФСР в период конца 1980 — начала 1990-х годов позволяет обозначить определенные тенденции и новации развития законодательства о разрешении таких споров.

Впервые была установлена система защиты права собственности, закрепившая возможность изъятия имущества исключительно в судебном порядке. Так, например, Закон СССР «О собственности в СССР» № 1305-1 от 6 марта 1990 года<sup>3</sup>, устанавливая многообразие форм собственности в СССР (ст. 4 гласила, что «собственность в СССР выступает в форме собственности советских граждан, коллективной и государственной собственности») и уравнивая в правах все формы собственности<sup>4</sup>, закрепил и комплексную систему гарантий и защиты права собственности. Статья 32 декларировала правило о том, что защита права собственности осуществляется судом, государственным арбитражем или третейским судом, а ст. 33 определила, что при несогласии собственника решение государственного органа, влекущее прекращение права собственности, не может быть осуществлено до разрешения спора судом, государственным арбитражем или третейским судом. При этом ст. 34 закрепила правило, согласно которому не соответствующий закону акт органа государственного управления или местного органа государственной власти, нарушающий права собственника и других лиц по владению, пользованию или распоряжению принадлежащим им имуществом, признавался недействительным по иску собственника или лица, права которого нарушены. По сути, обозначенное положение предусматривало оспаривание в судебном порядке нормативного или

ненормативного правового акта органа власти, а также действий должностных лиц органов власти, нарушающих права и законные интересы собственника или законного владельца и не соответствующих закону. А поскольку Закон о собственности в СССР провозгласил наряду с личной коллективную и государственную собственность, то можно сделать вывод о том, что обозначенные споры приобретали характер публично-правовых экономических споров и споры подлежали рассмотрению государственным арбитражем.

Аналогичные положения были включены в ст. 30–32 Закона РСФСР «О собственности в РСФСР» № 443-1 от 24 декабря 1990 года<sup>5</sup>, при этом ч. 2 ст. 31 прямо указывала на возможность обращения собственников за защитой своих прав, нарушенных незаконным решением органа власти, в государственный арбитраж. Кроме того, положения Закона РСФСР «О собственности в РСФСР» фактически расширили круг субъектов экономических отношений. Как справедливо отмечает исследователь<sup>6</sup>, физические лица получили особый статус предпринимателей и становятся участниками хозяйственного оборота после того, как в Законе устанавливалось, что собственность граждан не носит потребительского характера, а может активно использоваться в производственно-хозяйственных целях. Статьей 2 указанного Закона предусматривалось, что собственник может использовать имущество для осуществления любой предпринимательской или иной деятельности, не запрещенной законом, и что результаты хозяйственного и иного использования имущества, включая произведенную продукцию, принадлежат собственнику этого имущества, если иное не предусмотрено законом или договором собственника с другим лицом.

Новацией законодательства 1990-х годов явилось нормативное закрепление права обжалования процедуры государственной регистрации юридических лиц. Так, ст. 11 Закона СССР «О кооперации в СССР» было установлено, что в случае, если государственная регистрация в установленный срок не произведена, либо в ней отказано, заявитель может обратиться с жалобой в суд. Данным поло-

<sup>3</sup> Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 11. Ст. 164.

<sup>4</sup> Публичные финансы и финансовое право / под ред. А.Н. Козырина. М., 2012.

<sup>5</sup> Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 416.

<sup>6</sup> Российское предпринимательское право: учебник / отв. ред. И.В. Ершова, Г.Д. Отнюкова. М., 2011.

жением впервые закреплялась возможность обжалования бездействия в экономической сфере (неосуществление государственной регистрации), а также обжалования правовых актов об отказе в регистрации. Закон СССР № 1529-1 «О предприятиях в СССР» от 4 июня 1990 года<sup>7</sup>, не успевший, за исключением его части IV, вступить в действие на территории РСФСР, в ст. 6 предусмотрел, что в случае, если государственная регистрация предприятия в установленный срок не произведена либо в ней отказано по мотивам, которые учредитель предприятия считает необоснованными, он может обратиться в суд.

Впрочем, в этой части Закон РСФСР № 445-1 «О предприятиях и предпринимательской деятельности» от 25 декабря 1990 года<sup>8</sup> сохранил преемственность процедуры судебной защиты права на ведение предпринимательской деятельности: его ст. 35 предусматривала судебные процедуры обжалования отказа в регистрации предприятия (в том числе и индивидуального (семейного) частного предприятия как формы ведения индивидуальной предпринимательской деятельности).

Положение «Об акционерных обществах и обществах с ограниченной ответственностью», утвержденное Постановлением Совета министров СССР от 19 июня 1990 года<sup>9</sup> № 590, впервые устанавливает такой способ защиты прав участников коммерческих юридических лиц при их создании, как обращение не только в суд, но и в государственный арбитраж. При этом необходимо отметить, что результатом разбирательства выступало не признание действий (бездействий) регистрирующего органа незаконными, а понуждение указанного органа осуществить регистрацию, что, по нашему мнению, представляло собой более эффективный способ восстановления нарушенных прав участников экономического оборота. Принятое в РСФСР позднее Положение «Об акционерных обществах», утвержденное Постановлением Совета министров РСФСР от 25 декабря 1990 года<sup>10</sup> № 601, закрепляло в ст. 32 уже более традиционную формулировку о возможности обжалования только решения об отказе в регистрации как правового акта и только в суде.

Вместе с тем Законом СССР № 1540-1 «О внесении изменений и дополнений в За-

кон СССР „О кооперации в СССР“» от 6 июня 1990 года<sup>11</sup> впервые закреплялось право обжалования в судебном порядке процедур, связанных с прекращением деятельности юридических лиц. Так, ст. 15 с изменениями закрепляла правило, в соответствии с которым решение исполнительного комитета местного Совета народных депутатов о прекращении деятельности кооператива могло быть обжаловано в суде в течение месячного срока со дня его вручения кооперативу.

Дальнейшее развитие получили возможности судебного обжалования и обращения в государственный арбитраж в целях признания недействительными правовых актов и действий органов государственной власти и управления, вышестоящих органов и должностных лиц, положенные ст. 34 Закона СССР «О собственности в СССР». Так, Закон РСФСР № 343-1 «О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям» от 21 ноября 1990 года<sup>12</sup> в ст. 19 установил правило о том, что предприятия, учреждения, организации в случае, если решение местного Совета народных депутатов нарушает их права, могут оспорить такое решение в суде или в арбитраже в порядке, установленном действующим законодательством РСФСР.

Закон РСФСР № 374-1 «О земельной реформе» от 23 ноября 1990 года<sup>13</sup> в ст. 10 определил, что в случае издания государственным или иным органом акта, не соответствующего его компетенции, либо с нарушением требований законодательства собственник земли, землевладелец и арендатор вправе обратиться в суд или арбитраж с заявлением о признании такого акта недействительным полностью или частично.

Статья 41 Закона СССР № 1828-1 «О Государственном Банке СССР» от 11 декабря 1990 года<sup>14</sup> предусматривала, что решения, принимаемые Госбанком СССР и центральными банками республик в порядке исполнения ими функций лицензирования и контроля, могут быть оспорены коммерческими банками

<sup>11</sup> Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 26. Ст. 489.

<sup>12</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 26. Ст. 322.

<sup>13</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 26. Ст. 327.

<sup>14</sup> Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 52. Ст. 1154.

<sup>7</sup> Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 25. Ст. 460.

<sup>8</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 418.

<sup>9</sup> СП СССР. 1990. № 15. Ст. 82.

<sup>10</sup> СП РСФСР. 1991. № 6. Ст. 92.

или их учредителями в суде или государственном арбитраже по принадлежности. Отметим важную и интересную новеллу в установлении данным Законом круга лиц, обладающих правом на оспаривание: это не только сами коммерческие банки как субъекты предпринимательства, но и их учредители. Закон РСФСР № 395-1 «О банках и банковской деятельности в РСФСР» от 2 декабря 1990 года<sup>15</sup> в ст. 19 закрепил несколько иные положения, и в соответствии с ними решения Банка России по вопросам о выдаче и отзыве лицензии, регистрации уставов банков, а также другие решения, связанные с выполнением Банком России надзорных функций, могут быть обжалованы только банком и только в Государственный арбитраж РСФСР.

Закон РСФСР № 445-1 «О предприятии и предпринимательской деятельности» от 25 декабря 1990 года установил режимы защиты прав предпринимателей и предприятий, закрепив за первыми право на оспаривание действий, а за вторыми право на признание недействительными актов органов и должностных лиц. Так, ст. 16 предусматривала право предпринимателя оспаривать в суде (арбитраже) в установленном законом порядке действия граждан, юридических лиц, органов государственного управления. В свою очередь, ст. 20 устанавливала такую гарантию деятельности предприятия, как его право обращаться в суд или государственный арбитраж с заявлением о признании неправомерными и недействительными актов любых государственных органов и действий должностных лиц, касающихся предприятия.

Кроме того, этот же законодательный акт предусматривал, что отказ Совета народных депутатов в выдаче разрешения на занятие хозяйственной деятельностью, а также в предоставлении участка земли и других природных ресурсов может быть обжалован в судебном порядке, а разрешение на хозяйственную деятельность может быть отменено в судебном порядке по основаниям, установленным законодательством РСФСР.

Основы гражданского законодательства СССР и республик, утвержденные ВС СССР 31.05.1991 № 2211-1<sup>16</sup>, в ст. 55 указывали на возможность оспаривания собственником ре-

шения государственного органа, влекущего прекращение права собственности, в суд и арбитражный суд.

Существенное изменение претерпел порядок разрешения споров, связанных с гражданско-правовыми обязательствами, основанием возникновения которых ранее выступали административные акты государственных органов. Если ранее такие споры могли быть рассмотрены только вышестоящими органами, то с развитием экономических отношений и изменением правового регулирования договора поставки законодательство стало предусматривать возможность разрешения таких споров судами и арбитражными судами.

Первые изменения действовавшего порядка были закреплены утвержденными Постановлением Совета министров СССР от 25 июля 1988 года № 888 Положениями «О поставках продукции производственно-технического назначения», «О поставках товаров народного потребления»<sup>17</sup>. В отличие от ранее действовавших аналогичных актов 1969 года, обозначенные выше Положения закрепляли не административный, а судебный либо арбитражный порядок разрешения споров по договору поставки. Несмотря на то что данные акты прямо не предусматривали возможность оспаривания или обжалования экономических решений органов государственной власти по вопросам прикрепления поставщиков к потребителям или плановых заданий, можно говорить о том, что в данном случае такие возражения высказывались косвенно, опосредованно. Основанием для такого утверждения выступают место и роль плановых заданий и решений о прикреплении в договоре поставки рассматриваемого периода. Фактически, выражая несогласие с условиями, а равно и уклоняясь от самого факта заключения договора поставки, его стороны косвенно оспаривали административные акты, которые ранее в обязательном порядке влекли для них возникновение правоотношений по договору поставки.

Это предусматривалось п. 8 и 22 Положения «О поставках продукции производственно-технического назначения» и п. 10 и 18 Положения «О поставках товаров народного потребления». В соответствии с ними при отказе организаций материально-технического снабжения принять заказ (полностью или частично) или при уклонении изготовителя (по-

<sup>15</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 357.

<sup>16</sup> Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 26. Ст. 733.

<sup>17</sup> Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1988. № 11.

ставщика) потребитель вправе передать спор на разрешение арбитража, а в случаях, предусмотренных законодательством, — суда, а сторона, получившая протокол разногласий по договору поставки, обязана не позднее 20 дней после его получения спорные вопросы передать на разрешение арбитража, а в случаях, предусмотренных законодательством, — суда. В случае уклонения поставщика от заключения договора на поставку распределяемой продукции, а также договора на поставку продукции при сложившихся хозяйственных связях или спора по условиям такого договора покупатель был вправе передать спор на разрешение соответственно арбитража или суда.

Статья 10 Закона СССР «О государственном предприятии (объединении)» после внесения в нее изменений Законом СССР от 3 августа 1989 года<sup>18</sup> уже прямо закрепила положение, в соответствии с которым разногласия, возникающие между предприятиями (объединениями) и вышестоящими органами по поводу порядка размещения государственного заказа, должны рассматриваться органами государственного арбитража.

Основы законодательства СССР и союзных республик об аренде, предусмотрев в ст. 16 право трудового коллектива, образовав организацию арендаторов, совместно с профсоюзным комитетом разрабатывать проект договора аренды и направлять его государственному органу, уполномоченно-

му собственником сдавать в аренду государственные предприятия, определили и порядок разрешения споров, связанных с реализацией этого права. Так, разногласия, возникающие при заключении договора аренды, в том числе связанные с необоснованным отказом от сдачи этого предприятия в аренду и просрочкой рассмотрения предложения, отказом в заключении договора аренды земельного участка соответствующим Советом народных депутатов (как собственником земельного участка), рассматривались государственным арбитражем.

Таким образом, развитие общественно-экономических отношений в России в конце 1980 — начале 1990 гг. оказало существенное влияние на изменение всего законодательства, в том числе и регламентирующего предпринимательскую и иную экономическую деятельность. Экономические споры подвергаются поэтапному нормативному регулированию, переосмысливаются положения, затрагивающие вопросы споров субъектов экономической деятельности с органами публичной власти, закладываются правовые основы дальнейшего развития административного судопроизводства по экономическим спорам.

#### Литература

1. Публичные финансы и финансовое право / под ред. А.Н. Козырина. М., 2012.
2. Российское предпринимательское право : учебник / отв. ред. И.В. Ершова, Г.Д. Отнюкова. М., 2011.

<sup>18</sup> Ведомости СНД и ВС СССР. 1989. № 9. Ст. 214.

## Правовое содержание проектов аграрного законодательства и аграрно-земельных преобразований генерала А.И. Деникина на территории Белого юга России

*Татпасханова Ирина Байдулаховна,  
аспирант кафедры истории государства и права  
Московского государственного юридического  
университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
irina\_pfr07@mail.ru*

*В статье проанализировано правовое содержание проектов аграрного законодательства и аграрно-земельных преобразований генерала А.И. Деникина на территории Белого юга России.*

*Ключевые слова: аграрный вопрос, аграрно-земельные преобразования, земельная комиссия, разработка аграрного законодательства.*

### Legal Content of the Agrarian Legislation Drafts and Agrarian Land Transformations of General A.I. Denikin in the White South of Russia

*Tappaskhanova Irina B.,  
Postgraduate Student of the State and Law History Department  
at Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*

*The article examines the legal substance of the general Anton Denikin's drafts of agrarian legislation and agro-demesnial reforms in the White South of Russia.*

*Key words: agrarian issue, agro-demesnial reforms, Land Commission, development of the agrarian legislature.*

В отличие от других регионов страны, Белый юг имел иные особенности и значимость разрешения аграрного вопроса. На обозначенной территории было систематизировано и реализовывалось собственное аграрное законодательство, которое с приходом Добровольческой армии генерала А.И. Деникина было подвергнуто модернизации. Этот процесс основывался на необходимости привлечь в ряды армии генерала крестьян, что требовало решения проблем села и земельных отношений.

Обращает на себя внимание то, что разработка нового аграрного законодательства белым правительством А.И. Деникина реализовывалась в двух направлениях:

— первое направление было связано с разработкой собственно законодательных актов о земле и землеустройстве, которые должны были отразить основные начала аграрно-земельной политики. Работа по реализации данного направления была возложена на специально созданную комиссию под управлением В.Н. Колокольцева;

— второе направление было связано с разработкой текущих постановлений и распоря-

жений, которые должны были незамедлительно начать регулировать аграрно-земельные отношения.

Одним из первых актов аграрно-земельного значения стал изданный 24 февраля 1919 г. Приказ № 30 «О вменении в обязанность каждому собственнику и владельцу земли озаботиться обсеменением своих полей»<sup>1</sup>, которым собственники и владельцы земель обязывались осуществить их засев самостоятельно либо путем передачи земель в аренду для целей засева. Правительство А.И. Деникина в этом случае гарантировало, что весь полученный приплод с земли после ее засева будет собран арендаторами.

5 марта 1919 г. Особое совещание при главнокомандующем Вооруженными силами Юга

<sup>1</sup> Приказ Особого совещания при главнокомандующем Вооруженными силами Юга России № 30 от 24 февраля 1919 г. «О вменении в обязанность каждому собственнику и владельцу земли озаботиться обсеменением своих полей» // Собрание узаконений Особого совещания при главнокомандующем Вооруженными силами Юга России. 1919. № 13. Ст. 77.

России издало Правила выдачи ссуд на обсеменение полей в 1919 г.<sup>2</sup>, выделив при этом 5 млн рублей. Полномочия по реализации данных Правил были возложены на Управление продовольствия Особого совещания при главнокомандующем Вооруженными силами на Юге России.

23 марта 1919 г. генерал А.И. Деникин огласил Декларацию по аграрному вопросу<sup>3</sup>, которая была адресована председателю Особого совещания при главнокомандующем Вооруженными силами Юга России генералу А.М. Драгомирову и содержала соответствующие ориентиры для разработки аграрного законодательства. При этом А.И. Деникин особо обращал внимание на то, что нет необходимости ждать результаты окончательной разработки законодательных положений о земле. По этой причине он полагал, что меры по облегчению процесса перехода земель к малоземельным и поднятие производительности сельскохозяйственных сил должны были быть приняты незамедлительно<sup>4</sup>.

В Декларации четко было определено, что вопрос земельных отношений может быть окончательно урегулирован после упразднения советской власти. Этот факт позволяет утверждать наличие аналогии с правовой позицией Белой Сибири в разрешении аграрного вопроса, так как последние оставляли его решение до созыва Национального Учредительного собрания. В Декларации по аграрному вопросу в качестве основополагающего был заложен принцип принудительного отчуждения, что вызывало недовольство широкого круга населения территории Белого юга России.

Генерал А.И. Деникин 10 июня 1919 г. утвердил Временное положение об Управлении земледелия и землеустройства<sup>5</sup>. Данное Вре-

менное положение вменяло в обязанность названному управлению в связи с проводимой аграрной реформой и переходом земли к малоземельным крестьянам осуществить организацию землеустройства на местах.

Отметим, что принятие Временного положения, в котором определялся круг полномочий государственного органа, обязывал Управление земледелия и землеустройства начать собственно аграрную реформу. При этом нормативный правовой акт о начале реализации аграрной реформы до настоящего времени принят не был.

В середине 1919 г. (в июле) ранее названная в работе Комиссия по разработке нового аграрно-земельного законодательства под руководством В.Н. Колокольцева представила проект Земельного положения, который был воспринят негативно остро и отклонен генералом А.И. Деникиным, что впоследствии повлияло на отставку В.Н. Колокольцева и передачу разработки должного аграрно-земельного законодательства под надзор В.Н. Челищева, начальника Управления юстиции при Особом совещании, получившего полномочия председателя аграрно-землеустройственной комиссии.

К.Н. Соколов, сравнивая работу над законопроектами В.Н. Колокольцева и В.Н. Челищева, обратил внимание на срок подготовки Земельного положения. Если В.Н. Колокольцеву было отведено время в количестве четырех месяцев, то В.Н. Челищеву было дано две недели, которых комиссии не хватило<sup>6</sup>.

В ноябре 1919 г. комиссией во главе с В.Н. Челищевым при содействии руководителя Управления земледелием А. Билимовича был подготовлен новый проект Земельного положения, который кардинальных отличий от проекта В.Н. Колокольцева не имел. Отличался он более буквальной проработкой некоторых положений. Данный проект также потерпел неудачу и утвержден не был.

Необходимо отметить, что правительство А.И. Деникина на протяжении 1919 г. осуществило принятие небольшого количества нормативных правовых актов, которые регулировали вопросы сельского хозяйства и владения

<sup>2</sup> Правила выдачи ссуд на обсеменение полей в 1919 г. от 5 марта 1919 г. // Собрание узаконений Особого совещания при главнокомандующем Вооруженными силами Юга России. 1919. № 13. Ст. 142.

<sup>3</sup> Речи и приказы главнокомандующего Вооруженными силами на Юге России генерала А.И. Деникина, сообщения и проекты деклараций о политической программе Добровольческой армии // ГА РФ. Р-446. Оп. 2. Д. 2. Л. 22.

<sup>4</sup> Деникин А.И. Очерки русской смуты. М.: Айрис-пресс, 2003. Т. 3. С. 303–305.

<sup>5</sup> Временное положение об Управлении земледелия и землеустройства 10 июня 1919 г. //

Собрание узаконений Особого совещания главнокомандующего Вооруженными силами на Юге России. 1919. № 14. Ст. 91.

<sup>6</sup> Соколов К.Н. Правление генерала Деникина. Белое дело. Кубань и Добровольческая армия. М., 1992. С. 172.

землей. Среди них распоряжения: о распределении урожая трав и зерновых, засеянных крестьянами на частновладельческих полях в 1919 г. и 1920 г.; об арендных ценах; о пяти пудовом «военном сборе» с десятины.

В указанных актах продолжается линия уступничества крестьянству путем предоставления земель за счет бывших владельцев. Как ранее было отмечено в работе, на территории Белого юга было принято законодательство, которое регламентировало полномочия публичной власти с целью установления последней платы за арендованные земли с фиксированными размерами. При этом размер подобной платы зависел от условий падения курса рубля к натуральному эквиваленту.

Особо следует отметить Правила о сборе урожая в местностях, находящихся под управлением главнокомандующего Вооруженными силами на Юге России, от 26 июня 1919 г.<sup>7</sup> Они содержали правовую основу для передачи крестьянам, захватившим земли, части урожая зерновых, собранных на этой земле. Данная часть определялась как 2/3 от общего сбора урожая, 1/3 часть передавалась бывшему владельцу как уплата за пользование теперь уже арендованной землей. 13 сентября 1919 г. Постановлением Особого совещания при главнокомандующем Вооруженными силами Юга России часть урожая крестьян в сборе озимых за 1920 г. была увеличена до 4/5.

Названные Правила также определяли основания для распоряжения урожаем государством в лице Управления земледелия и землеустройства, которое должно было произвести сбор и обмолот урожая. Таким основанием являлось отсутствие по каким-либо причинам землевладельцев, арендаторов или их доверенных лиц. А для случаев объявления землевладельцев и арендаторов после сбора урожая его половина в натуральном виде хранилась до 1 января 1920 г. (это своеобразный срок хранения урожая до объявления заинтересованных лиц), после чего Управление земледелия и землеустройства имело возможность для его реализации с публичных торгов.

Принятые 21 сентября 1919 г. Временные правила о сдаче в аренду полевых угодий уста-

новили, что захваченные крестьянами помещичьи земли переводятся в категорию арендованных. При этом генерал А.И. Деникин своим приказом от 26 сентября 1919 г. № 167 установил размер платы за арендованные земли из расчета 200 рублей за десятину.

Анализ Временных правил о сдаче в аренду полевых угодий позволяет утверждать, что окончательного законодательного оформления захвата крестьянами чужих земель в данном акте не произошло. Кроме того, обозначенный нормативно-правовой акт не распространялся на участников захвата земель, состоявшегося после 25 октября 1917 г., а также на тех лиц, которые были переселены из других местностей по указанию советской власти.

А.И. Деникин 15 декабря 1919 г. вновь обратился к Особому совещанию при главнокомандующем Вооруженными силами Юга России с требованием о применении в своей деятельности принципа «Единая, Великая, Неделимая Россия»<sup>8</sup>. При этом 16 января 1920 г. на заседании Верховного круга Дона, Кубани и Терека в г. Екатеринодаре генерал, смягчив свои требования, был вынужден учесть справедливость требований крестьян и провозгласить принцип «Земля — крестьянам и трудому казачеству».

Таким образом, рассмотрев изложенные выше аграрно-земельные преобразования генерала А.И. Деникина на Белом юге России, мы приходим к следующим выводам.

1. Цель разрешения аграрного вопроса и его законодательного оформления продиктована необходимостью обеспечения жизнедеятельности как самой армии генерала А.И. Деникина, так и населения, не задействованного в антибольшевистском противостоянии. В связи с тем, что возникла необходимость количественного увеличения армии, правительство А.И. Деникина принимает решение о реформировании аграрного законодательства путем земельного передела в пользу крестьян на основах справедливости.

2. Процесс разработки аграрного законодательства генералом А.И. Деникиным был сложным, непродолжительным и малорезультативным, так как его правительство не смогло окончательно сформировать единую аграрно-земельную политику и не предложило эффективные меры по урегулированию аграрного вопроса. Следствием такого результата стало

<sup>7</sup> Правила о сборе урожая в местностях, находящихся под управлением главнокомандующего Вооруженными силами на Юге России от 26 июня 1919 г. // Собрание узаконений Особого совещания главнокомандующего Вооруженными силами на Юге России. 1919. № 15. Ст. 92.

<sup>8</sup> Деникин А.И. Указ. соч. С. 173.

отсутствие реально выполнимой программы реформирования аграрного законодательства, которое так и не сложилось в соответствующую отрасль права (аграрного права).

3. Особое совещание при главнокомандующем Вооруженными силами на Юге России в период 1918–1920 гг. в рамках формирования аграрного законодательства принимало нормативные акты, которые по своей сущности и содержанию могут быть охарактеризованы следующим образом:

— обладали чрезмерно локально-местным характером;

— имели ограниченный период действия во времени;

— были направлены на решение исключительно острых аграрных вопросов.

#### Литература

1. Приказ Особого совещания при главнокомандующем Вооруженными силами Юга России от 24 февраля 1919 г. № 30 «О вменении в обязанность каждому собственнику и владельцу земли озаботиться обсеменением своих полей» // Собрание узаконений Особого совещания при главнокомандующем Вооруженными силами Юга России. 1919. № 13. Ст. 77.
2. Правила выдачи ссуд на обсеменение полей в 1919 г. от 5 марта 1919 г. // Собрание узаконений Особого совещания при главнокомандующем Вооруженными силами Юга России. 1919. № 13. Ст. 142.
3. Временное положение об Управлении земледелия и землеустройства от 10 июня 1919 г. // Собрание узаконений Особого совещания главнокомандующего Вооруженными силами на Юге России. 1919. № 14. Ст. 91.
4. Правила о сборе урожая в местностях, находящихся под управлением главнокомандующего Вооруженными силами на Юге России от 26 июня 1919 г. // Собрание узаконений Особого совещания главнокомандующего Вооруженными силами на Юге России. 1919. № 15. Ст. 92.
5. Деникин А.И. Очерки русской смуты / А.И. Деникин. М. : Айрис-пресс, 2003. Т. 3. С. 173, 303–305.
6. Речи и приказы главнокомандующего Вооруженными силами на Юге России генерала А.И. Деникина, сообщения и проекты деклараций о политической программе Добровольческой армии // ГА РФ. Р-446. Оп. 2. Д. 2. Л. 22.
7. Соколов К.Н. Правление генерала Деникина. Белое дело. Кубань и Добровольческая армия / К.Н. Соколов. М., 1992. С. 172.

## Обеспечение конституционных принципов федерализма в решениях органов судебного конституционного контроля (на примере США)

*Сафонов Владимир Евгеньевич,  
заведующий кафедрой конституционного права имени Н.В. Витрука  
Российского государственного университета правосудия,  
доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ  
kaf\_istorii08@mail.ru*

*Павликов Сергей Герасимович,  
заведующий кафедрой конституционного и муниципального права  
Финансового университета при Правительстве РФ,  
доктор юридических наук, профессор  
kprogms@fa.ru*

*Эбзеев Таулан Заурович,  
аспирант Российского государственного университета правосудия  
aspirant18@yandex.ru*

*Предпринята попытка дополнительно обосновать тезис, согласно которому характерной чертой любого демократического государства является разделение государственной власти на три независимые друг от друга ветви, где судебная власть имеет обширные полномочия.*

*Ключевые слова:* Конституция, власть, суд, право, права, закон.

## Ensuring Constitutional Principles of Federalism in Resolutions of Judicial Constitutional Control Bodies (by Example of the USA)

Safonov Vladimir E.,

Head of N.V. Vitruk Constitutional Law Department  
at the Russian State University of Justice,

Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation

Pavlikov Sergey G.,

Head of the Constitutional and Municipal Law Department  
at the Financial University under the Government of the Russian Federation,

Doctor of Law, Professor

Ebzeev Taulan Z.,

Postgraduate Student of the Russian State University of Justice

*An attempt to further substantiate the thesis that the characteristic feature of any democracy is the separation of state power into three independent one from another branch, where judicial authorities have extensive powers.*

**Key words:** the Constitution, authority, court, law, law, law.

Конституции большинства государств<sup>1</sup> определяют судебную *власть* как самостоятельную ветвь государственной *власти*, осуществляющую наряду с законодательной и исполнительной свойственные только ей функции: защиту основ конституционного строя, *прав* и свобод граждан, государственной целостности и т. д. Выполнение данных функций реализуется с помощью демократических принципов беспристрастно и объективно.

Одна из функций судебной *власти* в федеративных образованиях, где нередко возникают конфликты, связанные с внутренним устройством государства, — обеспечение конституционных принципов федерализма. Так, важная особенность судебной *власти* Российской Федерации и США заключается в судебном конституционном контроле за конституционностью *законов*. Как было установлено Верховным Судом США, первейшим «правом и обязанностью» всех *судов* при рассмотрении любых дел является определение того, «что есть *право*». «*Право*» включает в себя *Конституцию* в США и, в частности, ее «клаузулу о верховенстве» [supremacy clause], которой закреплена иерархия нормативных актов. Следовательно, если *суд* обнаруживает несоответствие Конституции какому-либо закону, он, «выбирая норму права», применяет *Конституцию* и игнорирует *закон*.

Такое понимание судебного надзора соотносится с тремя способами его осуществления.

<sup>1</sup> См.: Алексис Р. Сбалансированность, конституционный контроль и представительство // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 2. С. 117.

Во-первых, в отличие от некоторых государств в США нет специального конституционного *суда*, реализующего полномочия по конституционному судебному надзору и существующего отдельно от остальных *судов*. *Суды* любого уровня, начиная с самого низшего звена *судов* муниципального уровня и заканчивая Верховным Судом США, могут и даже обязаны осуществлять конституционный судебный надзор. Поэтому судебный надзор в Соединенных Штатах осуществляется децентрализованно<sup>2</sup>.

Во-вторых, *суды* рассматривают конституционные вопросы, если они возникают при рассмотрении обычных дел. Любое лицо может оспорить конституционность любого неблагоприятного для него правового акта или иного действия государства, причем это *право* не является исключительной прерогативой отдельных чиновников или организаций<sup>3</sup>. Кроме того, федеральные *суды* могут рассматривать конституционные вопросы, только если они возникают в реальном «деле или споре»<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Существование отдельных конституционных судов в Европе является нормой. См.: Favoreau L. Constitutional Review in Europe // Constitutionalism and Rights: The Influence of the United States Constitution Abroad. Columbia university press, 1990. P. 40–42, 56; Cappelletti M. The Judicial Process in Comparative Perspective. Oxford, 1989. P. 132–143.

<sup>3</sup> См.: Favoreau L. Op. cit. P. 51–53. Даже если государство не является стороной по делу, его позиция по необходимости может быть представлена в меморандуме amicus curiae.

<sup>4</sup> См.: Решение Верховного Суда США по делу “Liverpool, N.Y. & P. Steamship Co. v. Comm’rs of

В-третьих, при осуществлении судебного надзора *суд* должен делать юридические, а не политические выводы. Он делает это путем толкования действующих норм *права*. В США доктрина «политического вопроса» [political question] воспрещает судам выходить за рамки юридических выводов.

Полномочия судебного конституционно-го надзора реализуются уже с *XVIII в.* В первое столетие истории США судебный конституционный надзор приводился в действие редко. Наибольший подъем активности использования судебного конституционного надзора наблюдался с 1953 г., когда председателем Верховного *Суда* США стал Эрл Уоррен.

За 75 лет — с 1789 по 1864 гг. — Верховный *Суд* США признал только два *закона* Конгресса неконституционными, в то время как с 1953 г. по 1999 г. 76 *законов* были признаны неконституционными<sup>5</sup>.

Утверждение принципов федерализма в решениях Верховного *Суда* США наблюдается уже на ранних этапах развития федеративного государства, когда была поставлена под сомнение доктрина подразумеваемых полномочий федерального правительства [The Implied Powers Doctrine].

Доктрина подразумеваемых полномочий складывалась в период так называемого монистического федерализма, концепция которого сложилась на рубеже XVIII и XIX вв., в период образования федеративных государств и принятия *Конституции* США. Согласно этой теории большинство властных полномочий принадлежало федеральному центру, что справедливо вызывало нарекания со стороны ее составных частей<sup>6</sup>. Так, при ратификации *Конституции* США законодательные собрания большинства штатов потребовали внесения изменений в ее текст и приняли поправку X к федеральной *Конституции*.

Суть этой поправки заключалась в том, что штаты добились включения в поправку поло-

жения, согласно которому «полномочия, не делегированные Соединенным Штатам настоящей *Конституцией* и не запрещенные для отдельных штатов, сохраняются, соответственно, за штатами либо за народом»<sup>7</sup>.

Спустя десять лет после принятия *Конституции* ряд штатов обосновал концепции политических и юридических *прав*, направленные на развал созданной федерации. Позиция таких штатов, и в первую очередь южных, значительно расходилась с конституционными доктринами Верховного *Суда* и его толкованием *Конституции*.

Верховный *Суд* США в 1793 г. в решении по делу “Chisholm v. Georgia”<sup>8</sup> разъяснил, что понятие «народ Соединенных Штатов» (именно этими словами открывается *Конституция* США) охватывало граждан 13-ти штатов, каждый из которых имел *Конституцию* и самостоятельное правительство. Желая образовать «более совершенный Союз», эти граждане установили *Конституцию* для всех Соединенных Штатов, учредили общенациональное правительство, полномочия которого распространялись на всю нацию в целом. Это было подтверждено по делу “Herburn and Dunbas v. Ellzey”, где подчеркивалось, что слово “state” (в англ. яз. — и «государство», и «штат». — *В. С., С. П., Т. Э.*) «используется в *конституции* как определение члена Союза...»<sup>9</sup>.

Через несколько лет Верховный *Суд* в деле “Fletcher v. Peck”<sup>10</sup> постановил, что тот или иной штат (по обстоятельствам дела Джорджия) «не может... рассматриваться как отдельная... суверенная держава...». Штат является частью большой империи, он член Американского союза.

Приведенные и другие дела, рассмотренные Верховным *Судом* США, показывают, что отдельные штаты выступали за самостоятельность по отношению к федеральному центру.

Так, в резолюции штата Кентукки от 16 ноября 1798 г. указывалось, что отдельные штаты, составляющие Соединенные Штаты Америки, не соединены на основе принципа неограниченного подчинения их общему пра-

Emigration” 113 U.S. 33, 39 (1885) (федеральные суды не вправе «признавать тот или иной закон <...> недействительным в силу того, что он противоречит Конституции, за исключением тех случаев, когда данный закон определяет права сторон в рассматриваемом деле»). С. 539–543.

<sup>5</sup> Данные приведены из книги: O'Brien David M. Storm Center: The Supreme Court in American Politics. 5th ed. W.W. Norton, 2000. P. 30.

<sup>6</sup> См.: Gress F. Interstate Co-operation in the USA and FRG // Evaluating Federal Systems. P. 412.

<sup>7</sup> Конституция США // Современные зарубежные конституции. М., 1991. С. 23.

<sup>8</sup> См.: Speeches and Documents of American History / Ed. by R. Birley. Vol.1. L., 1962. P. 160–162.

<sup>9</sup> См.: Dunning W. Essays on the Civil War and Reconstruction. New York, 1965. P. 100.

<sup>10</sup> Beitzinger D. A History of American Political Thought. New York: Dodd, Mead & Co., 1972.

вительству — напротив, посредством заключения договора под названием «*Конституция* для Соединенных Штатов» (каждый штат присоединился к нему как суверенное государство) они учредили для достижения оговоренных целей общее правительство, делегировав ему определенные полномочия и оставив за собой *права* на самоуправление<sup>11</sup>.

Год спустя легислатура штата Кентукки принимает новую резолюцию, в которой подчеркивалось *право* суверенных и независимых штатов самостоятельно принимать решение о наличии нарушений *Конституции* и о способах и мерах их устранения как «неоспоримое», чем закладывались основы *права* на аннулирование актов федерации штатами.

Законодательный орган штата Виргиния в резолюции от 24 декабря 1798 г. отметил, что стремление федеральных властей сделать союз штатов — сторон соответствующего договора более централизованным могло бы поставить под угрозу основы республиканской системы Соединенных Штатов<sup>12</sup>.

Далее, в 1804 г., была принята XII поправка к *Конституции* США, утверждавшая автономность представительства штатов в нижней палате Конгресса.

Верховный Суд США выносил решения в пользу федеральной *власти* и ограничивал *власть* штатов, поддерживал силы, выступающие за формирование единой нации.

*Конституция* США, по заключению Верховного Суда, несла идею «нерасторжимого единства». Этот вывод основывался на той цели, которая была зафиксирована в преамбуле *Конституции* для Соединенных Штатов Америки в 1787 г.: «Образовать более совершенный Союз».

Верховный Суд США по-прежнему остается главным каналом разрешения конфликтов по проблемам федерализма. В течение всего периода деятельности Суда он содействовал расширению властных полномочий федерального центра. Так, в 1937 г. Верховный Суд признал конституционным Закон о социальном обеспечении. Это решение имело важное значение для развития федеративных отношений, поскольку отвергало аргумент о нарушении *прав* штатов при выделении им федеральных субвенций на определенных условиях. Важные решения Суда установили

право Конгресса регулировать индустриально-трудовые отношения<sup>13</sup>, определять минимальные размеры оплаты труда<sup>14</sup>, регулировать объем производства и цены в сельском хозяйстве<sup>15</sup>. Усиление роли центра происходило также за счет пересмотра Верховным Судом целого ряда решений, принятых им в эпоху дуалистического федерализма. Так, в 1941 г. Суд пересмотрел свое решение по делу «Hammer v. Dagenhart»<sup>16</sup>.

Приведенные и иные примеры свидетельствуют о широких полномочиях федерального Верховного Суда США. Только ему принадлежит полномочие разрешать споры между федерацией и ее субъектами и между субъектами федерации. Важную роль в сфере федеративных отношений играет Верховный Суд, осуществляя функцию контроля за конституционностью нормативных актов. Для него объектом конституционного контроля служит как федеральное законодательство, так и законодательство штатов (в отношении последнего суд действует, как правило, в качестве высшей апелляционной инстанции).

#### Литература

1. Алексис Р. Сбалансированность, конституционный контроль и представительство / Р. Алексис // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 2. С. 117.

#### References

1. Cappelletti M. The Judicial Process in Comparative Perspective. Oxford, 1989. P. 132–143.
2. Beitzinger D. A History of American Political Thought. New York : Dodd, Mead & Co., 1972.
3. O'Brien David M. Storm Center : The Supreme Court in American Politics. 5th ed. W.W. Norton, 2000. P. 30.
4. Dunning W. Essays on the Civil War and Reconstruction. New York, 1965. P. 100.
5. Favoreau L. Constitutional Review in Europe // Constitutionalism and Rights : The Influence of the United States Constitution Abroad. Columbia university press, 1990. P. 40–42, 56.
6. Helvering v. Davis. 301 U.S. 619. 1937.
7. Speeches and Documents of American History / ed. by R. Birley. Vol. 1. L., 1962. P. 160–162.

<sup>13</sup> См.: Helvering v. Davis. 301 U.S. 619. 1937.

<sup>14</sup> См.: NLRB v. Jones & Laughlin Steel Corp. 301 U.S. I. 1937.

<sup>15</sup> См.: United States v. Darby Lumber Co. 312 U.S. 100. 1941.

<sup>16</sup> См.: Wickard v. Filburn. 317 U.S. 111. 1942.

## Этапы развития инновационной деятельности в уголовно-исполнительной системе России

*Маркелова Ольга Николаевна,  
старший преподаватель кафедры уголовного процесса и криминалистики  
Академии права и управления Федеральной службы исполнения наказаний России,  
кандидат юридических наук  
markel-ov@ya.ru*

*В работе предпринята попытка исследовать и систематизировать этапы становления и развития инновационной деятельности в сфере исполнения наказаний. Автор, используя диалектический метод познания, рассматривает процессы и явления в их возникновении, движении и развитии.*

*Ключевые слова:* инновации, уголовно-исполнительная система, история уголовно-исполнительной системы, реформирование УИС, реорганизация, тюремная реформа.

### Stages of Development of Innovative Activities in the Penal Enforcement System of Russia

*Markelova Olga N.,  
Senior Lecturer of the Criminal Procedure and Criminalistics Department at the Academy of Law and Management of the Federal Service for Execution of Punishment of Russia,  
Candidate of Legal Sciences*

*In work an attempt to investigate and systematize stages of formation and development of innovative activity in the sphere of execution of punishments is made. The author, using the dialectical method of cognition, examines the processes and phenomena of their appearance, movement and development.*

*Key words:* innovations, penal system, the history of the penal system, the reform of the penal system, reorganization, prison reform.

Инновационная деятельность присутствовала в уголовно-исполнительной системе России всегда — с момента появления ее отдельных элементов до сегодняшнего дня. Диалектический метод требует рассматривать процессы и явления в их возникновении, движении и развитии.

В становлении и развитии инновационной деятельности в УИС можно выделить шесть этапов: 1) с X в. по вторую половину XVIII века; 2) со второй половины XVIII века до начала XIX в.; 3) XIX — начало XX века; 4) советский период; 5) постсоветский период; 6) современный период. В качестве критериев предлагаемой периодизации выбраны периоды реорганизации деятельности учреждений и органов, исполняющих наказания, так как проводившиеся в эти годы преобразования непосредственным образом отражались и на инновационных процессах. Кратко охарактеризуем каждый из этих этапов.

**1 этап (с X века по вторую половину XVIII века).** В начальный период формирования единого централизованного Русского государства правовое воздействие на отклоняющееся поведение индивидуума еще не воспринималось как специальный инструмент внутренней политики государства ни обществом, ни правящей элитой.

С осознанием обществом в качестве социальных ценностей прав и свобод человека по-

является возможность их ограничить и тем самым причинить преступнику определенные страдания, наказать его таким образом. Но только достижение обществом определенного уровня экономического развития, который позволил государству использовать специальные учреждения для помещения в них преступников и содержать аппарат этих учреждений, а также обеспечивать преступника минимальным набором жизненных благ, создало реальные возможности для появления новых элементов уголовно-исполнительной системы и целенаправленного поиска новых средств и способов уголовной репрессии. Так, впервые в законодательной практике Соборное уложение (ст. 9 гл. XXI) вводит для профессиональных преступников, помимо иных наказаний, еще и отрезание уха. Указом от 1657 года отрезание ушей вводится для лиц, совершивших убийство. В 1683 году всем тюремным сидельцам, у которых были отсечены пальцы, было велено резать уши [16, с. 231, 413].

**2 этап (со второй половины XVIII века до начала XIX века).** Правление Екатерины II ознаменовалось многими серьезными изменениями в государстве, в том числе и в сфере исполнения наказаний. В практику управления тюремной системой начинают проникать передовые зарубежные идеи в области организации исполне-

ния уголовных наказаний, обращения с правонарушителями и преступниками. В это время предпринимаются первые попытки целенаправленного реформирования процесса исполнения наказания в виде лишения свободы, приведения системы управления УИС в соответствие со складывающимися общественными отношениями [13, с. 133].

**3 этап (XIX — начало XX века).** В результате проведения тюремной реформы 1879 года и других инновационных организационно-правовых мероприятий в России сложилась достаточно стройная, отражающая существующие объективные и субъективные условия система управления УИС. В частности, в этот период достаточно серьезное внимание уделяется научным разработкам на основе прогрессивных идей и передового опыта западноевропейских стран в области профессиональной подготовки руководства исправительных учреждений. Так, в научной и учебной литературе, которая в России, как и в подавляющем большинстве передовых стран, развивалась тогда в первую очередь на базе юридической науки, активно разрабатывались проблемы управления пенитенциарными учреждениями, в учебниках выделялись самостоятельные разделы по этим вопросам.

**4 этап (советский период).** В 1918–1920 гг. шел непрерывный процесс накопления прогрессивного опыта работы, на основе которого можно было бы улучшить деятельность УИС. Отсюда и столь частые структурные изменения — шел поиск наиболее оптимальных форм управления. В это время в стране развернулось движение за научную организацию труда и управления [3].

В 1926 г. была пересмотрена организация всей управленческой деятельности. Было создано Административно-организационное управление, которое включало подразделения, выполнявшие штабные функции [4].

В 1930–1950-е годы вся инновационная деятельность в УИС фактически была свернута.

В начале 1960-х гг. уголовно-исполнительная система находилась в ведении МВД. В Главном управлении милиции МВД СССР был создан организационно-методический отдел (ОМО).

В 1960–1966-е гг. такие отделы, отделения действовали уже в наиболее крупных министерствах республик и управлений областей. На них, помимо текущей служебной подготовки кадров, была возложена задача обобщения и распространения передового опыта и организации взаимодействия с научными учреждениями.

Период 1970-х годов был самым продуктивным в деле организации выявления и распространения передового опыта, внедрения научных разработок в практическую деятельность.

Следующее десятилетие было для УИС в плане развития инновационной базы, отношения к этой деятельности, образно говоря, черной полосой. Новый министр внутренних дел В.В. Федорчук расценивал данный аспект деятельности не только как не заслуживающий должного внимания, но и вредный, так как на инновации надо было тратить силы, средства без всякой перспективы, по его мнению, получить когда-либо отдачу. Была разрушена стройная, хорошо функционирующая система инновационной деятельности. Координирующего органа не стало, ресурсное обеспечение было ликвидировано, новая организационная структура не смогла обеспечить эффективный уровень данной работы.

**5 этап (постсоветский период).** В 1996 г. Президентом Российской Федерации была утверждена Концепция реорганизации уголовно-исполнительной (пенитенциарной) системы МВД России (на период до 2005 года), направленная на обеспечение функционирования и развития УИС в соответствии с общепринятыми международными стандартами в области исполнения наказаний. Особое значение имел новый Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации (УИК РФ), вступивший в действие с 1 июля 1997 г. и создавший прочную правовую базу для развития УИС в новых условиях. Важным решением в деле демократизации УИС стало принятие 8 октября 1997 г. Указа Президента РФ № 1100 «О реформировании уголовно-исполнительной системы МВД РФ», предусматривающего ее передачу в ведение Министерства юстиции Российской Федерации. С этого периода начался новый этап преобразований УИС.

**6 этап (современный период).** 14 октября 2010 г. распоряжением Правительства Российской Федерации утверждается Концепция развития уголовно-исполнительной системы до 2020 года. Новая программа развития уголовно-исполнительной системы предлагает ряд инновационных нововведений. На ее основе принимаются Концепция развития охраны учреждений УИС на период до 2020 года, Программа развития системы ведомственного профессионального образования на период до 2020 года и ряд других руководящих докумен-

тов. Однако современное нормативное и организационное регулирование деятельности уголовно-исполнительной системы не обеспечивает их эффективной реализации, а нормативно-правовая база во многом себя изжила, в результате чего возникает острая необходимость принятия новых нормативных актов и организационных решений.

#### Литература

1. Архив ГУВД СПб. и ЛО. Д. 6. Л. 401–419.
2. Вызов Л. Контроль и инструктирование / Л. Вызов // Вопросы организации и управления. 1923. № 5. С. 74–75.
3. ГА РФ. Ф. 33. Оп. 39. Д. 27. Л. 37.
4. ГА РФ. Ф. 393. Оп. 83. Д. 2. Л. 145–146.
5. Заботин Б.В. Организация деятельности МВД, УВД по изучению, обобщению, распространению и внедрению положительного опыта / Б.В. Заботин. М. : Академия МВД СССР, 1973. С. 4.
6. Законодательные акты Российского государства второй половины XVI – первой половины XVII в. : тексты / под ред. Н.Е. Носова. Л. : Наука, 1986. С. 34.
7. Кильчевский В.А. Ревизия и инструктирование / В.А. Кильчевский. М. : Наука, 1977. С. 3.
8. Малуша С.Н. Служба научно-технической информации в системе МВД СССР / С.Н. Малуша. М. : Академия МВД СССР, 1987. С. 24.
9. Материалы учредительной конференции Межрегиональной общественной организации «Российское научное пенитенциарное общество» // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2001. № 6. С. 81.
10. О работе по изучению, распространению и внедрению передового опыта в Федеральной службе исполнения наказаний : приказ ФСИН России от 19 августа 2005 г. № 721. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
11. О совершенствовании научно-исследовательской и опытно-конструкторской деятельности в УИС Минюста России : приказ Минюста России от 2 октября 2000 г. № 286. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
12. Петренко Н.И. Становление и развитие управления уголовно-исполнительной системой России : дис. ... докт. юрид. наук / Н.И. Петренко. Рязань : Академия права и управления ФСИН России, 2002. 517 с.
13. Пичикиан Г.Б. Природа и задачи ревизии / Г.Б. Пичикиан. М. : НК РК И ЗСФСР, 1925. С. 11.
14. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗ) I. СПб., 1830. Т. 1 : 1669. № 448. URL: [http://www.nlr.ru/e-res/law\\_r/descript.html](http://www.nlr.ru/e-res/law_r/descript.html) (дата обращения : 17.12.2012).
15. Российское законодательство X–XX вв. М. : Юридическая литература, 1985. Т. 3. С. 231, 413.
16. Щелоков Н.А. Об улучшении организаторской работы органов охраны общественного порядка по выполнению решений ЦК КПСС и Советского правительства об усилении борьбы с правонарушениями и преступностью в стране / Н.А. Щелоков. М. : МООН СССР, 1968. С. 86.

## Особенности правового регулирования освобождения осужденных (1930–1990 гг.)

*Кузьмин Станислав Иванович,  
главный научный сотрудник отдела изучения отечественного и зарубежного опыта,  
истории уголовно-исполнительной системы, сравнительного анализа  
пенитенциарного законодательства  
Федеральной службы исполнения наказаний России,  
доктор юридических наук, профессор  
fkunifsin@gmail.com*

*Пертли Лариса Федоровна,  
начальник отдела изучения отечественного и зарубежного опыта,  
истории уголовно-исполнительной системы, сравнительного анализа  
пенитенциарного законодательства  
Федеральной службы исполнения наказаний России,  
кандидат юридических наук  
larisa.pertli@mail.ru*

*Калужина Марина Анатольевна,  
ведущий научный сотрудник отдела изучения отечественного и зарубежного опыта, истории  
уголовно-исполнительной системы,  
сравнительного анализа пенитенциарного законодательства  
Федеральной службы исполнения наказаний России,  
кандидат юридических наук  
kaluzhina.marishka@yandex.ru*

*Железная Юлия Юрьевна,  
старший научный сотрудник отдела изучения отечественного и зарубежного опыта,  
истории уголовно-исполнительной системы,  
сравнительного анализа пенитенциарного законодательства  
Федеральной службы исполнения наказаний России  
fkunifsin@gmail.com*

*Халченя Екатерина Александровна,  
научный сотрудник отдела изучения отечественного и зарубежного опыта,  
истории уголовно-исполнительной системы,  
сравнительного анализа пенитенциарного законодательства  
Федеральной службы исполнения наказаний России  
fkunifsin@gmail.com*

Статья посвящена рассмотрению проблемных вопросов организации принудительного труда осужденных в 1930–1990 гг. в исправительной системе для решения хозяйственных задач.

**Ключевые слова:** исправительно-трудовая политика, труд заключенных, условно-досрочное освобождение.

### Features of the Legal Regulation of Probation (1930–1990)

*Kuzmin Stanislav I.,  
Main Research Scientist of the Department of Study of Russian and Foreign Experience,  
Penal Enforcement System History and Comparative Analysis of the Penitentiary Legislation  
of the Federal Service for Execution of Punishment of Russia, Doctor of Law, Professor*

*Pertli Larisa F.,  
Head of the Department of Study of Russian and Foreign Experience, Penal Enforcement System History  
and Comparative Analysis of the Penitentiary Legislation of the Federal Service for Execution of Punishment of Russia,  
Candidate of Legal Sciences*

*Kaluzhina Marina A.,  
Leading Research Scientist of the Department of Study of Russian and Foreign Experience, Penal Enforcement  
System History and Comparative Analysis of the Penitentiary Legislation of the Federal Service for Execution  
of Punishment of Russia, Candidate of Legal Sciences*

*Zheleznaya Yulia Yu.,  
Senior Research Scientist of the Department of Study of Russian and Foreign Experience, Penal Enforcement System History  
and Comparative Analysis of the Penitentiary Legislation of the Federal Service for Execution of Punishment of Russia*

*Halchenya Ekaterina A.,  
Research Scientist of the Department of Study of Russian and Foreign Experience, Penal Enforcement System History  
and Comparative Analysis of the Penitentiary Legislation of the Federal Service for Execution of Punishment of Russia*

*The article deals with the problems of forced labor of the convicted criminals in 1930–1990 in the correctional system for the economic tasks solution.*

**Key words:** *correctional labor policy, convicted labor, conditional early discharge.*

В 1930-е годы в СССР поиск новых форм организации принудительного труда осужденных в исправительной системе в условиях острого дефицита финансовых средств послужил принятию ряда нормативных документов, направленных на планомерное ужесточение классовой политики в регулировании режима в местах заключения, решению насущных хозяйственных задач, разработке важных поощрительных институтов по стимулированию правопослушного поведения осужденных.

Одна из важнейших задач исправительно-трудовой политики начала 1930-х годов заключалась в получении экономической выгоды от труда заключенных в интересах социалистического строительства путем интенсификации труда заключенных за счет широкого использования зачетов рабочих дней в срок отбытого наказания по установленным нормам.

Принятое ВЦИК<sup>1</sup> и СНК<sup>2</sup> РСФСР 26 марта 1928 г. Постановление «О карательной политике и состоянии мест заключения» содержало важные политические установки, в том числе по сокращению сроков путем зачета рабочих дней, ориентации мест заключения на решение хозяйственных задач.

1929 год стал переломным в исправительно-трудовой политике. Об этом свидетельствуют изменения, внесенные Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 6 ноября 1929 г. «Об изменении ст. 13, 18, 22 и 38 Основных начал уголовного законодательства СССР и союзных республик», которые предусматривали лишение свободы в исправительно-трудовых лагерях и отдаленных местностях СССР сроком от трех до десяти лет. Лишение свободы исполнялось в двух самостоятельных системах: общие места заключения (далее — ОМЗ) для заключенных на срок до трех лет и исправительно-трудовые лагеря (далее — ИТЛ) для осужденных на срок свыше трех лет. Для отбывавших наказания в виде лишения свободы в ИТЛ в законодательстве предусматривалось

условно-досрочное освобождение в форме перевода осужденного на поселение в районе данного лагеря на отбытый срок. С этого времени регулирование порядка отбывания наказания в ИТЛ стало прерогативой центральных государственных органов, а в исправительно-трудовых колониях (далее — ИТК) — республиканских органов. Правовой основой проводимых изменений стало принятие СНК СССР в апреле 1930 г. Положения «Об исправительно-трудовых лагерях», а также изменения ВЦИК и СНК РСФСР, внесенные в мае 1930 г в исправительно-трудовой кодекс РСФСР 1924 г.<sup>3</sup>

13 мая 1929 г. на основе предложений Объединенного Государственного политического управления (далее — ОГПУ), наркоматов юстиции и внутренних дел РСФСР было принято постановление Политбюро ЦК ВКП (б)<sup>4</sup>, положившее начало преобразованиям уголовно-исполнительной системы. В конце 1929 г. все ИТЛ в СССР были переведены на самоокупаемость и освобождены от уплаты подоходного налога и промыслового налога с оборота. Это сняло с государства бремя расходов на содержание заключенных.

25 апреля 1930 г. приказом ОГПУ № 130/63 было организовано Управление лагерями ОГПУ (УЛАГ), с ноября 1930 г. оно получило название Главное управление лагерями ОГПУ (ГУЛАГ), основной задачей которого было хозяйственное освоение окраинных районов СССР.

Труд заключенных применялся в тех районах, где местное население практически отсутствовало или не могло быть привлечено к основным работам. Эти стройки были направлены на создание экономической базы на окраинных, неосвоенных и стратегически важных регионах страны (главное направление деятельности ИТЛ). Наиболее известной стройкой явилось сооружение Беломоро-Балтийского канала, построенного в период с 1931 по 1933 гг. 3 июня 1930 г. в принятом Постановлении № 4 Совета Труда и Оборона (да-

<sup>1</sup> Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (далее — ВЦИК) — высший законодательный распорядительный и контролирующий орган государственной власти РСФСР.

<sup>2</sup> Совет народных комиссаров РСФСР (далее — СНК).

<sup>3</sup> Постановление ВЦИК от 16 октября 1924 г. «Об утверждении Исправительно-трудового кодекса РСФСР» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Центральный комитет Всесоюзной коммунистической партии (большевиков).

лее — СТО) СССР о начале работ по строительству канала отмечалась возможность привлечения труда заключенных. Первоначальное участие заключенных в строительстве составляло всего 600 человек, использованных в изыскательских партиях. К середине 1931 г. число задействованных заключенных выросло до 10 тысяч человек. Среднегодовое количество использовавшихся заключенных составляло 64,1 тысячи человек. Пик работ на канале пришелся на осень 1932 г., в это время число заключенных достигло максимального значения — 125 тысяч человек. Но даже в этих условиях осужденные, выполнявшие и перевыполнявшие нормы выработки, получали усиленный хлебный паек — до 1200 г, так называемое премиальное блюдо и денежное вознаграждение. Кроме того, перевыполнявшие нормы выработки получали зачет трех рабочих дней за пять календарных дней срока (для ударников зачет шел день за два). При невыполнении нормы выработки применяли наказание в виде урезания пайка, отмены зачета, передачи в подразделения усиленного режима.

В августе 1931 г. начальником Главного управления лагерями ОГПУ СССР издан приказ № 42, в преамбуле которого говорилось о том, что для поощрения заключенных, которые высокопроизводительным трудом и точным выполнением требований лагерной и трудовой дисциплины доказывают происходящие в них перемены в сторону исправления, вводятся зачеты рабочих дней в срок отбытого наказания.

К зачету допускались заключенные, пробывшие не менее трех месяцев в ИТЛ. Зачеты также распространялись на учеников производственных предприятий по окончании установленного срока ученичества и лишь успешно окончившим и сдавшим пробу. Для начисления зачетов предусматривалось создание наблюдательных комиссий, которые могли их начислять один раз в два месяца. Для всех работ, поддающихся нормированию, устанавливались нормы выработки.

Следует отметить, что утвержденные данным приказом нормы зачетов уравнивали всех заключенных, хотя из общей массы выделялись ударники<sup>5</sup>, систематически перевыполнявшие плановые задания. В связи с этим

<sup>5</sup> Ударниками являлись лица, перевыполнявшие установленные трудовые нормы, соблюдающие требования режима и участвующие в культурно-массовых мероприятиях.

потребовалось внести некоторые поправки в обозначенную систему зачета рабочих дней в срок отбытого наказания, что и было сделано в ноябре того же года.

Циркулярами ОГПУ СССР от 30 июля 1931 г. № 190736 и от 12 ноября 1931 г. № 203912, приказом ОГПУ СССР от 22 ноября 1931 г. № 412 вводилась «Инструкция по зачету рабочих дней». Она отменяла все изданные на местах инструкции по зачетам. Вводилась единообразная форма учета рабочих дней: «Карта зачета рабочих дней» и протокол заседания аттестационной комиссии. В соответствии с § 17 Инструкции зачет рабочих дней производился для той части заключенных, кому начислялись три дня срока за два дня работы и четыре дня срока за три дня работы четыре раза в год, а для остальных — три раза в год. Начало зачетов вводилось с 1 августа 1931 г. Правом начисления зачетов мог наделяться начальник отделения из числа вольнонаемных, отбывших наказания и восстановленных в праве работать в ОГПУ СССР.

С введением в августе 1933 г. в действие нового Исправительно-трудового кодекса РСФСР (далее — ИТК РСФСР 1933 г.)<sup>6</sup> продолжилось развитие института условно-досрочного освобождения с включением системы зачетов рабочих дней заключенным, перевыполнявшим установленную норму: день работы засчитывался за полтора-два календарных дня срока, а на особо тяжелых работах — за три. В результате срок наказания мог быть значительно сокращен.

Так, ст. 124 ИТК РСФСР 1933 г. устанавливала, что условно-досрочное освобождение может применяться наблюдательными комиссиями к лишенным свободы, а также к отбывающим ссылку с исправительно-трудовыми работами и исполняющим исправительно-трудовые работы без лишения свободы по истечении не менее половины срока назначенной судом меры социальной защиты, при исчислении которой включался и зачет рабочих дней.

В ст. 127 ИТК РСФСР 1933 г. отмечалось, что наблюдательные комиссии могут поощрять путем зачета двух дней особо продуктивной работы за три дня срока наказания, а работающим на работах, имеющих особо важное значение, систематически перевыполняющим

<sup>6</sup> Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 01.08.1933 «Об утверждении Исправительно-трудового кодекса РСФСР» // СУ РСФСР. 1933. № 48. Ст. 208.

производственную норму или давшим особо ценные производственные предложения или имеющим иные особые заслуги в деле выполнения промфинплана — путем зачета одного дня работы за два дня срока наказания. При этом перечень работ, на которых допускается зачет одного дня работы за два дня срока наказания, утверждался краевыми (областными) управлениями исправительно-трудовых учреждений, а в автономных республиках и областях — управлениями исправительно-трудовых учреждений этих республик и областей. При нарушении установленного порядка отбывания наказания и правил внутреннего распорядка зачеты на основании ч. 6 ст. 79 ИТК РСФСР (1933 г.) отменялись полностью или частично.

В целях дальнейшего стимулирования труда заключенных применялись средства наглядной агитации. По предложению ОГПУ СССР Президиум ВЦИК СССР утвердил проект положения о нагрудном знаке «Лучшему ударнику Байкало-Амурской магистрали», на основании которого 3 января 1934 г. ОГПУ СССР издало приказ № 6 «Об объявлении Положения о нагрудном знаке "Лучшему ударнику Байкало-Амурской магистрали"». Нагрудный знак выдавался по постановлению Центрального штаба соревнования и ударничества, вступавшего в силу после утверждения начальником лагеря, заключенным, показавшим высокую производительность труда, образцовое качество, примерную дисциплину и участие в общественной работе.

Вместе с тем уже тогда отмечались проблемы в применении зачетов. В Приказе ОГПУ СССР говорилось о просчетах и недостатках, выявленных при оформлении зачетов: неправильное отнесение к той или иной группе, неправильное исчисление исправительного срока, необъективные характеристики, необоснованный отказ и начисление зачетов, подготовка к аттестации при начислении зачетов нередко доверялась заключенным, которые злоупотребляли своим положением. Например, по Карагандинскому ИТЛ 25–30 % норм зачета по отделениям имели дефекты. За II квартал 1936 г. выявлено дефектов при оформлении материалов аттестационной комиссии по отделениям: Допинское — 123; Просторинское — 114; Волковское — 154; Самарское — 329; Биданское — 443.

Изменение карательной политики государства в 1937 г. повлекло за собой корректировку

применявшейся системы зачета рабочих дней в срок отбывания наказания. В соответствии с директивой НКВД СССР 1937 г. испытательный срок по зачету рабочих дней для вновь прибывших отменялся. Зачеты начислялись с момента прибытия.

Приказом НКВД СССР от 23 января 1935 г. для заключенных стахановцев предусматривалось производить зачеты рабочих дней на одну категорию выше по сравнению с получаемыми ими зачетами.

Зачеты по новой норме подлежали начислению со II квартала 1938 г. Существовавший порядок объявления зачетов на собраниях отменялся. Устанавливалось, что после составления характеристики производственной и воспитательной частью, в карте зачетов представлялись процент выработки, количество отработанных рабочих дней. Эти данные подлежали обсуждению на общих собраниях производственных участков с заключенными, отнесенными к I и II группам. Собрания созывались с целью проверки правильности составленной характеристики, процента выработки и количества отработанных дней. После обсуждения характеристики каждому заключенному аттестационная комиссия определяла норму зачета, оформляя это протоколом. Доведение до заключенных начисленных зачетов производилось после их утверждения Главной аттестационной комиссией лагеря.

Следует отметить, что в 1930-х годах наиболее высокие нормы зачетов рабочих дней в счет отбытого наказания распространялись на «уголовных» преступников. Система досрочного освобождения в отношении этой категории правонарушителей снижала значение исправительно-трудовых мер и мало способствовала их исправлению.

Поводом к отмене зачетов рабочих дней и условно-досрочного освобождения послужил доклад начальника лагерей железнодорожного строительства «о безобразиях» с зачетами, в результате чего сроки заключения сокращались в полтора-два раза.

Президиум Верховного Совета СССР издал указ «Об отмене условно-досрочного освобождения для осужденных, отбывающих наказание в ИТЛ НКВД СССР». Этим правовым актом отменялась ранее сложившаяся система досрочного освобождения в отношении всех категорий осужденных, отбывавших наказание в исправительно-трудовых лагерях, и теперь они должны были полностью отбывать

установленный судом или внесудебными органами срок уголовного наказания.

Принятый в тот же день приказ НКВД СССР от 15 июня 1939 г. во исполнение положения данного указа подчеркнул, что «Правительство СССР поставило перед НКВД и Управлением лагерей задачу максимального использования лагерной рабочей силы на строительстве важнейших объектов. Вместе с тем существующая в лагерях практика досрочного освобождения на основании зачета рабочих дней приводит к тому, что во многих случаях они фактически отбывают половину или одну треть срока наказания. Такая практика сводит на нет значение исправительно-трудовых мер и не способствует правильной организации труда в лагерях и полному использованию рабочей силы».

Приказ об отмене зачетов привел к сопротивлению со стороны части заключенных: увеличилось количество побегов, саботаж на производстве, повлекший срыв выполнения производственных планов, эксцессы и неподчинение распоряжениям администрации. В ответ была усилена уголовная репрессия.

После Великой Отечественной войны в соответствии с Постановлением Совета министров СССР от 22 апреля 1947 г. предусматривалось строительство железной дороги от станции Чум до Обской губы. Для занятых на этом объекте заключенных приказом МВД СССР от 28 апреля 1947 г. вводились зачеты рабочих дней в срок отбытия наказания до трех дней за один день.

6 июня 1947 г. Совет министров СССР Постановлением обязал МВД СССР направить на лесозаготовительные работы 30 тысяч заключенных с распространением на них зачета рабочих дней в срок отбытия наказания в соответствии с Постановлением Совета министров от 1 марта 1947 г. № 340-150.

В целях обеспечения выполнения производственных планов и окончания строительства совместный приказ МВД и Генеральной прокуратуры от 10 декабря 1947 г. «О зачете рабочих дней» распространил систему зачетов на заключенных, содержащихся в ИТЛ и ИТК, работающих на строительстве объектов нефтяной промышленности и трубопроводов, по норме до трех дней срока за один рабочий день.

Неоднозначное понимание руководством страны системы зачетов как фактора стимулирования труда осужденных повлекло за собой

их отмену и повторное принятие за короткий промежуток времени. МВД СССР и Генеральная прокуратура СССР 29 марта 1948 г. в соответствии Постановлением Совета министров СССР от 20 марта 1948 г. издали совместный приказ «О прекращении применения зачетов рабочих дней заключенным, содержащимся в ИТЛ и колониях МВД», введяший с 1 апреля 1948 г. запрет на применение зачетов.

22 мая 1948 г. зачеты вводились вновь в соответствии с Постановлением Совета министров СССР. В том же году новая инструкция о зачетах объявлена приказом МВД СССР и Генеральной прокуратуры СССР.

Решение вопросов гуманизации карательной политики, установление условно-досрочного освобождения потребовали пересмотра вопросов, связанных с трудом осужденных как первоосновы воспитательной работы в условиях жизни трудового коллектива и приобщения их к участию в социалистическом строительстве. 10 августа 1954 г. МВД СССР на основании Положения об исправительно-трудовых лагерях (ИТЛ) и колониях МВД СССР, утвержденного распоряжением Совета министров СССР от 10 июля 1954 г., был издан приказ о введении во всех ИТЛ и колониях зачетов рабочих дней для осужденных. Приказом предусматривалось применение зачетов рабочих дней к осужденным, систематически выполняющим производственные нормы выработки и соблюдающим установленный режим. Злостные нарушители режима лишались ранее начисленных в течение шести месяцев зачетов рабочих дней, а в случаях осуждения за совершение в колонии преступления или перевода на тюремный режим — всех ранее начисленных зачетов.

В Положении об исправительно-трудовых колониях и тюрьмах, утвержденном Постановлением Совмина СССР от 8 декабря 1958 г., также предусматривалось применение зачетов рабочих дней к осужденным в целях создания стимула к быстрейшему возвращению к честной трудовой жизни. Однако после 1958 г. администрация ИТУ к начислению зачетов стала в ряде случаев подходить формально. Иногда начисление зачетов производилось заочно, осужденных об этом не информировали. Ограниченность штатных возможностей, слабая профессиональная подготовка сотрудников, отсутствие должного контроля за работой осужденных создавали условия для различного рода злоупотреблений, приписок отработанных дней и объема выполненных работ.

Введение зачетов имело, как и в 1940-е годы, ряд недостатков, которые отрицательно сказались на последующей практике их применения. Нормы зачета применялись одинаково как к впервые осужденным, так и к неоднократно судимым. Зачеты начислялись на основании производственных показателей истекшего месяца. При этом во внимание не принималось то, что в другие месяцы заключенный не выполнял производственную норму, отказывался от работы.

Начисление зачетов зависело от факторов, носящих порой случайный характер, и не связывалось с поведением заключенного: организацией труда, наличием специальности, физическим состоянием и возможностью работать в соответствии с имеющейся профессиональной подготовкой и т. д.

Следует отметить, что и здесь имелись существенные различия. Если в первой половине 1930-х годов система зачетов преследовала цель становления заключенного на путь исправления и зачеты начислялись только при положительном поведении, активном участии в общественной жизни, то теперь они были подчинены в основном выполнению производственного плана.

Тот факт, что учет и прием работы поручались самим заключенным, приводил к тому, что бригадиры, распределяя выработку между членами бригады, основную часть работы записывали ворами-рецидивистам и их приближенным, которые фактически не работали. Обезличка работающих, их полная зависимость от бригадира создавали условия для получения зачетов и заработной платы фактически неработающими осужденными. Это сказывалось на увеличении числа отказывающихся от работы под любыми предлогами.

Все это привело к тому, что в новом примерном положении об ИТК и тюрьмах, утвержденном Постановлением ЦК КПСС и Совета министров СССР от 3 апреля 1961 г., а также в последующих директивных и законодательных актах применение зачетов рабочих дней к осужденным больше не предусматривалось.

К вопросу применения зачетов как действенного стимула повышения производительности труда в порядке эксперимента обратились в 1980-е годы. Свидетельством неоднозначного восприятия проводимого эксперимента, так и оставшегося незавершенным, являются различные данные ученых, прово-

дивших исследования в этой области. Доктринальные источники свидетельствуют о пересмотре существовавшей системы зачетов.

По представлению министра внутренних дел СССР, поддержанному министром юстиции и прокуратурой СССР, Президиум Верховного Совета СССР издает 1 октября 1987 г. Указ № 7802-XI «О введении в порядке эксперимента зачетов рабочих дней осужденным, отбывающим наказание в исправительно-трудовых колониях» и принимает Постановление № 7803-XI «О применении Указа Президиума Верховного Совета СССР „О введении в порядке эксперимента зачетов рабочих дней осужденным, отбывающим наказание в исправительно-трудовых колониях“».

В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР Министерству внутренних дел СССР предоставлялось право применять в порядке эксперимента в течение одного года, начиная с 1 января 1988 г., зачеты рабочих дней осужденным, отбывающим наказание в исправительно-трудовых колониях общего, усиленного, строгого и особого режимов, расположенных на территории Украинской ССР, Белорусской ССР, Латвийской ССР, Коми АССР, Мордовской АССР, Красноярского края, Горьковской и Ульяновской областей. Всего в эксперименте было задействовано 52 исправительно-трудовые колонии, из них: 15 — общего; 14 усиленного; 16 — строгого и 7 — особого режимов.

Было установлено, что зачеты рабочих дней являются льготным порядком исчисления срока отбывания наказания в виде лишения свободы и распространяются на все категории осужденных, отбывающих наказание в указанных исправительно-трудовых колониях, занятых как в производственной, так и в непроизводственной сферах, систематически перевыполняющих нормы выработки, добросовестно относящихся к своим обязанностям и не допускающих нарушений режима отбывания наказания. От участия в эксперименте отстранялись лица, осужденные на срок до одного года включительно.

Порядок и условия зачета рабочих дней определялись Постановлением Президиума Верховного Совета СССР.

Введение зачетов рабочих дней в основном положительно отразилось на повышении заинтересованности осужденных в результатах своего труда, укреплении трудовой дисциплины, выполнении основных показателей производ-

ственной деятельности ИТУ. Так, выработка на одного работающего в экспериментальных колониях по сравнению с 1987 г. увеличилась на 15,4 %, в то время как этот показатель в целом по системе ГУИД МВД СССР возрос лишь на 5,7 %. В каждой второй колонии, где проводился эксперимент, по сравнению с 1987 г. снизилось количество преступлений и нарушений режима. Показатель преступлений и нарушений режима составил 2,8, в то время как по системе ГУИД МВД СССР он равнялся 3,72. Доля осужденных, работающих по сдельной форме оплаты труда и не выполняющих нормы выработки, сократилась с 23,1 до 17,1 %. Вместе с тем существенного укрепления режима и сокращения преступности не произошло. В ряде учреждений, участвующих в эксперименте, особенно в колониях особого и строгого режимов, количество нарушений режима практически не изменилось, а в некоторых возросло.

Таким образом, результаты проведенного анализа применения зачетов как стимула повышения производительности труда осужденных в исправительной системе позволяют сделать следующие выводы:

1. Система зачетов рабочих дней в срок отбывания наказания действовала в конкретный исторический период при условии обязательности труда, закрепленного Конституцией 1936 г. Массовые стройки, характерные для социалистического строительства эпохи индустриализации, освоение отдаленных районов, создание транзитных коммуникаций, шоссейных дорог и водных путей сообщения диктовали необходимость применения значительных ресурсов рабочей силы. Непосредственно этими обстоятельствами была обусловлена корректировка задач исправительно-трудовой политики того периода времени, направленная на получение экономической выгоды от труда заключенных в интересах социалистического строительства путем интенсификации труда заключенных за счет широкого использования зачетов рабочих дней в срок отбытого наказания по установленным нормам.

2. Новые формы организации принудительного труда в условиях острого дефицита финансовых средств послужили принятию ряда нормативных документов. Нормы, регулирующие зачеты рабочих дней, были закреплены законом в ИТК РСФСР 1933 г. (ст. 124, 127).

В период с начала 1930 до 1950 гг. в условиях ИТЛ возрастала роль подзаконных, особен-

но ведомственных, нормативных актов. Правовое регулирование зачетов рабочих дней в срок отбывания наказания осуществлялось подзаконными актами высших законодательных и исполнительных органов государственной власти (постановлениями Совета труда и обороны СССР, Совета министров СССР, указами Президиума Верховного Совета СССР). На практике оно фактически было отдано на откуп субъектов, их осуществляющих. Ведомственные приказы, циркуляры и директивы ОГПУ СССР, НКВД СССР, МВД СССР, инструкции с грифом «секретно» и «совершенно секретно» нередко шли вразрез с законодательством, а порой и просто отменяли его.

3. В процессе применения зачетов рабочих дней массовый характер имели злоупотребления, выразившиеся в неправильном отнесении заключенных к той или иной категории; необъективности при составлении характеристики; необоснованном отказе в начислении зачетов. Подготовка к аттестации при начислении зачетов нередко доверялась самим заключенным, которые злоупотребляли своим положением. Присвоение зачетных дней заключенным отрицательной направленности позволяло существенно сократить срок отбывания наказания. Система досрочного освобождения в отношении этой категории правонарушителей снижала значение исправительно-трудовых мер и мало способствовала их исправлению.

4. Просчеты и недостатки применения зачетов хорошо осознавались руководством страны и расценивались как временная мера для решения конкретной задачи максимального использования лагерной рабочей силы на строительстве важнейших объектов. Отмена зачетов рабочих дней привела к сопротивлению со стороны части заключенных: увеличилось количество побегов, случаев саботажа на производстве, невыполнение производственных планов, эксцессов и случаев неподчинения администрации, что вызвало усиление уголовной репрессии (за период с 15 июня 1939 г. по 29 апреля 1940 г. по ИТЛ было осуждено 4033 человека, из них к высшей мере наказания — 701, из которых расстреляно 56 человек).

5. Исторический опыт применения института зачетов рабочих дней в современных условиях при отсутствии возможности обеспечить полную занятость осужденных трудом является неприемлемым: если в 1989 г. свыше

90 % осужденных были обеспечены работой, то, по данным специальной переписи осужденных 2009 г., постоянно работает лишь половина женщин и треть мужчин<sup>7</sup>.

6. В настоящее время в УИК РФ действует норма об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания (п. «в» ст. 172 УИК РФ), поэтому возврат к системе зачетов рабочих дней в срок отбывания наказания не целе-

сообразен — это было бы серьезным шагом назад, поскольку таит в себе угрозу коррупции.

Помимо этого, в процессе применения зачета рабочих дней в срок отбывания наказания налицо ущемление прав осужденных инвалидов, пенсионеров и других лиц с ограниченными трудовыми возможностями, ставящее их в неравные условия с остальными осужденными.

#### Литература

<sup>7</sup> Казакова В.А. Женщины, отбывающие лишение свободы: общая характеристика: по материалам специальной переписи осужденных и лиц, содержащихся под стражей (12–18 ноября 2009 г.) / под ред. В.И. Селиверстова. Вып. 5. М.: ИД «Юриспруденция», 2011. С. 63.

1. Казакова В.А. Женщины, отбывающие лишение свободы : общая характеристика : по материалам специальной переписи осужденных и лиц, содержащихся под стражей (12–18 ноября 2009 г.) / под ред. В.И. Селиверстова. Вып. 5. М.: ИД «Юриспруденция», 2011. С. 63.

## Особенности исправительных учреждений для несовершеннолетних в России и Западной Европе в конце XIX — начале XX века

*Брылева Елена Александровна,  
старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин  
Пермского института Федеральной службы исполнения наказаний России,  
кандидат юридических наук  
elenbrylev@yandex.ru*

*Статья посвящена ретроспективному анализу становления и развития пенитенциарных учреждений для несовершеннолетних. Автором исследованы сложившиеся концепции деятельности исправительных заведений в конце XIX — начале XX века в Великобритании, США, России. Автор отмечает общую тенденцию, связанную с гуманизацией подходов к несовершеннолетним правонарушителям, созданием системы исправления осужденных и вместе с тем наличием особых, специфических черт, характерных для каждой из стран.*

**Ключевые слова:** несовершеннолетние, гуманизация, исправительные учреждения, пенитенциарная система, наказания.

### Specifics of Juvenile Correction Institutions in Russia and the Western Europe in the Late 19th and Early 20th Century

*Bryleva Elena A.,  
Senior Lecturer of the State Law Disciplines Department at the Perm Institute  
of the Federal Service for Execution of Punishment of Russia,  
Candidate of Legal Sciences*

*The article is devoted to a retrospective analysis of the formation and development of detention facilities for juveniles. The author studied the existing concept of operations of correctional institutions in the late XIX — early XX century in the UK, USA, Russia. The author notes the general trend of the humanization approaches to juvenile offenders, establish a system of correction condemned, yet the presence of particular, specific features characteristic of each country.*

**Key words:** minors, humanization, correctional facilities, penal system, punishments.

Уголовно-исполнительная система России на современном этапе находится в стадии реформирования, что отражено в ряде нормативно-правовых документов нашего государства<sup>1</sup>.

Согласно Концепции реформирования уголовно-исполнительной системы до 2020 года несовершеннолетние, осужденные к лишению свободы, будут отбывать наказание в исправительных учреждениях нового типа — воспитательных центрах с обычным и усиленным наблюдением. Предполагается также изменить подходы к осуществлению социальной, психологической и воспитательной работы с несовершеннолетними осужденными в воспитательных центрах на основе применения индивидуальных форм воздействия, более широкого взаимодействия с общественностью<sup>2</sup>. В связи с чем представляется перспективным обращение к российскому и зарубежному историческому опыту.

Так, в конце XIX — начале XX века складывается несколько моделей исправления несовершеннолетних правонарушителей: американская, английская, французская, российская и др.

Американская модель в начале XIX века существовала как система cottages, в основе которой лежали принципы индивидуализации (максимальная численности несовершеннолетних не должна превышать 20 человек), создания благоприятной обстановки для несовершеннолетних. Система исправления была выстроена через получение образования, профессиональных навыков для дальнейшего трудоустройства, отсутствие конкретных сроков нахождения в исправительном учреждении; балльную систему оценки; наличие постпенитенциарного сопровождения в виде службы пробации. Учредителями исправительных учреждений выступали государство и муниципальные органы. Источники финансирования: государство; благотворительные общества; частично средства родителей. Так, Закон Иллинойса 1907 г. прямо указывал, что суд, приняв во внимание платежеспособность родителей, может присудить

их к уплате хотя бы части стоимости содержания ребенка, и сумма эта регулярно с них взимается, что защищало от злоупотреблений со стороны родителей, желающих сдать ребенка на попечение государства<sup>3</sup>.

В отличие от американской, английская модель предусматривала участие государства только в виде частичного финансирования и организации контроля в исправительных учреждениях. Данные заведения учреждались органами местного самоуправления и благотворительными обществами. Исправительная система для несовершеннолетних Англии знала несколько видов исправительных учреждений для несовершеннолетних, наиболее интересными из которых являются: реформатории — исправительные учреждения для малолетних в возрасте от 14 до 16 лет, и исправительные учреждения для несовершеннолетних, совершивших преступное деяние до 14 лет, и беспризорных до 16 лет. Общим для данных исправительных учреждений является наличие религиозного, школьного, ремесленного, физического развития, балльной (марочной) системы перевода из одной группы в другую.

Нельзя оставить без внимания интересное явление английской системы — учебные корабли. Служба во флоте — коммерческом и военном — являлась заманчивым уделом для воспитанников школ; с другой стороны, именно такая профессия являлась наиболее привлекательной для данной категории подростков. На кораблях — исправительные центры принимались мальчики от 14 до 16 лет, совершившие какое-либо преступное деяние.

Во главе каждого корабля стоял офицер королевского флота в качестве капитана. Мальчики на кораблях, с одной стороны, проходили школьный курс и учились разным ремеслам, с другой — готовились специально для морской службы, куда большинство и поступало. На кораблях царствовала морская дисциплина; мальчиков учили всему, что может быть им нужно в их будущей жизни моряков. В программу обучения включались физические упражнения, в том числе любимые англичанами футбол и крикет, обучение ремеслам. Контроль за данными исправительными

<sup>1</sup> О реформировании уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации: указ Президента РФ от 8 октября 1997 г. № 1100 // СЗ РФ. 1997. № 41. Ст. 4683.

<sup>2</sup> Концепция развития уголовно-исполнительной системы до 2020 года: утверждена Распоряжением Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 1772-п. URL: <http://www.consultant.ru/online>

<sup>3</sup> Рубашева А.М. Особые суды для малолетних и система борьбы с детской преступностью: издание Московского мирового судьи по делам о малолетних. Москва, 1912. Том 1: Америка, Англия, Германия, Австрия. С. 327.

упреждениями осуществляли как инспектора, так и морское ведомство. Свидетельством эффективности этих учреждений являются статистические данные. На 2460 мальчиков на всех кораблях в 1908 г. попыток бегства было всего 29. Три четверти воспитанников поступали на морскую службу<sup>4</sup>.

В России развитие детских исправительных заведений начал Н.В. Рукавишников, основатель Московского (Рукавишниковского) ремесленного приюта в 1864 году. Цель его создания: «...дать убежище малолетним, находившимся под следствием и судом, а также детям праздничеству и нищенствующим». После судебной реформы Александра II цель несколько трансформировалась: «...исправление малолетних преступников, отданных туда по судебным приговорам»<sup>5</sup>.

Первоначально эта школа должна была стать кратковременным приютом для малолетних, состоявших под следствием и приговоренных судом, на короткие сроки. Основное назначение заведения состояло в том, чтобы дать детям приют и «спасти от тюремной заразы», а уже после по возможности дать и воспитание. Вся личная деятельность Н.В. Рукавишникова была направлена на то, чтобы учреждение для несовершеннолетних являлось не только временным прибежищем, но также и выполняло воспитательные функции. Впоследствии приют окончательно сформировался в ремесленно-исправительную школу, состоящую из нескольких мастерских: сапожной, портняжной, столярной, граверной, переплетной и брошюрной. Современники неоднократно отмечали вклад Н.В. Рукавишникова в создание и становление педагогической работы с несовершеннолетними, ставя его имя наравне с А.С. Макаренко.

Петербургская земледельческая колония, основанная Санкт-Петербургским обществом исправительных колоний в 1871 году, открылась в октябре того же года. Данное исправительное заведение тесным образом связано с именем В.Н. Чаславского, впервые в Петербурге пропагандировавшего идею создания земледельческих колоний. Колония открылась первоначально в двух отделениях: земледельческом и ремесленном, но затем эти два отде-

ления слились в одно общее. Петербургская колония явилась первым заведением подобного рода в России, впоследствии послужившим моделью для других. Уникальность данного заведения заключалась еще и в том, что в нем был проведен эксперимент по классификации молодых преступников по возрасту, квалификации и степени общественной опасности.

Обучение в колонии было направлено как на умственное, так и на религиозное развитие. Колония имела собственную церковь. Также в ней были устроены следующие мастерские для обучения ремеслам: столярная, переплетная, слесарная, тележная и кузница. Направлялись в колонию малолетние преступники 10–16 лет, где они занимались сельским хозяйством и получали начальное и ремесленное образование. Подростки жили в деревенских домах и делились на небольшие группы, во главе которых стояли опытные воспитатели.

В России в конце XIX — начале XX века развивается сеть постпенитенциарных учреждений для несовершеннолетних. В 1875 г. министром внутренних дел были утверждены уставы убежищ для освобожденных из мест заключения, в том числе и малолетних. Целью данных заведений являлось доставление на первое время по выходе из тюрьмы приюта и пропитания, оплачиваемой работы. Малолетние находились на полном содержании заведения, обучались грамоте и разным ремеслам сроком до четырех месяцев. В убежище поступали даже лица, «никогда не бывшие в тюрьме, которые без поддержки убежища или погибли бы голодной смертью или были бы вынуждены впасть в преступление», как говорится в одном из отчетов.

Для примера можно привести Саратовский учебно-исправительный приют, который открылся в 1873 году стараниями Саратовского губернатора М.Н. Галкина-Врасского<sup>6</sup>. Приют был предназначен для несовершеннолетних преступников, при котором затем была открыта церковь. Детей там обучали грамоте, Закону Божьему, пению, сельскому хозяйству, ремеслам, рукоделию, домашнему хозяйству. Детскому приюту принадлежало 20 десятин земли с фруктовым садом.

Впоследствии в Москве, Казани и Киеве были также созданы подобные учреждения. Но в связи с тем, что они создавались по инициативе частных лиц, такие начинания не всегда заканчивались успешно. Большинство заве-

<sup>4</sup> Рубашева А.М. Указ. соч. С. 349.

<sup>5</sup> Кистяковский А.Ф. Молодые преступники и учреждения для их исправления, с обозрением русских учреждений / Киев: унив. тип. (И.И. Завадского), 1878. С. 100–110.

<sup>6</sup> Кистяковский А.Ф. Указ. соч. С. 142.

дений были смешанными, и поэтому в них, как правило, содержались и бродяги, и сироты, и нищие, и правонарушители.

Со временем для оказания помощи беспризорным детям были организованы специальные работные дома, куда можно было обратиться без помощи властей. Такие дома существовали в Петербурге, Москве, Харькове, Костроме.

Очевидно, что в конце XIX — начале XX века наблюдается гуманизация подходов к исправлению несовершеннолетних правонарушителей на мировом пространстве.

При этом отмечаются общие тенденции, характерные для большинства стран Западной Европы, Америки, России: особые институты уголовной юстиции (прообраз современной модели ювенальной юстиции); раздельное содержание под стражей несовершеннолетних от взрослых лиц с использованием средств воспитательной работы; организация специальных заведений исправительного воспитания с созданием системы ресоциализации; создание институтов социальной помощи (патроната) освобожденным из таких заведений несовершеннолетним. Вместе с тем, безусловно, наблюдаются и особые, специфические черты для каждой из модели исправления несовершеннолетних правонарушителей.

Ретроспективный анализ системы исправительных учреждений в конце XIX — начале XX века показал объективную необходимость рассмотрения вопроса о создании исправительного учреждения для несовершеннолетних осужденных нового типа с учетом европейских стандартов пенитенциарной деятельности, а также накопленного отечественного и зарубежного опыта.

### Литература

1. О реформировании уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации : указ Президента РФ от 8 октября 1997 г. № 1100 // СЗ РФ. 1997. № 41. Ст. 4683.
2. Концепция развития уголовно-исполнительной системы до 2020 года : утверждена Распоряжением Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 1772-р. URL : <http://www.consultant.ru/online>
3. Бражник Ф.С. Пенитенциарное право / Ф.С. Бражник. М. : Норма, 2004. 256 с.
4. Брылева Е.А., Гилязов И.Ф. Развитие исправительных учреждений для несовершеннолетних : история и современность / Е.А. Бражник, И.Ф. Гилязов // История государства и права. 2015. № 18 .
5. Детков М.Г. Наказание в царской России : система его исполнения / М.Г. Детков. М. : Прогресс, 1994.
6. Зубкова А.И. Уголовно-исполнительное право России : теория, законодательство, международные стандарты, отечественная практика конца XIX — начала XXI века / А.И. Зубкова. М. : Норма, 2006.
7. Исаев И.А. История государства и права России : учебник для юридических вузов / И.А. Исаев. М. : Знание, 1996. 246 с.
8. Кистяковский А.Ф. Молодые преступники и учреждения для их исправления, с обозрением русских учреждений / А.Ф. Кистяковский. Киев : унив. тип. (И.И. Завадского), 1878. 232 с.
9. Новик В.И. Становление и организация пенитенциарных учреждений для несовершеннолетних правонарушителей в России / В.И. Новик // История государства и права. 2012. № 10.
10. Рогов В.А. История уголовного права, террора и репрессий в Русском государстве XV—XVIII вв. / В.А. Рогов. М. : Академия, 1995. 156 с.
11. Рубашева А.М. Особые суды для малолетних и система борьбы с детской преступностью : издание Московского мирового судьи по делам о малолетних. Москва, 1912. Том 1 : Америка, Англия, Германия, Австрия. 432 с.
12. Шмаров И.В. Уголовно-исполнительное право : учебник / И.В. Шмарова. М. : Академия, 1996. 364 с.

# Системообразующие элементы краткосрочного заключения в контексте стратегии уголовно-пенитенциарной системы (1879–1917 гг.)

*Алексеев Василий Иванович,  
доцент кафедры теории государства и права и международного права  
Института государства и права  
Тюменского государственного университета  
jsq13231255@yandex.ru*

*В статье рассматриваются системообразующие признаки краткосрочного заключения, которое в пореформенный период стало приоритетным направлением в пенитенциарной политике.*

*Ключевые слова: пенитенциарная политика, закон, арест, тюремное заключение, тюремный режим, арестантский труд, одиночное заключение, социально-интегративная роль уголовно-пенитенциарного права.*

## Backbone Elements of the Short-term Imprisonment in the Context of Strategy of the Criminal Penitentiary System (1879–1917)

*Alekseev Vasily I,  
Assistant Professor of the State and Law Theory and International Law Department  
at the Institute of State and Law of the Tyumen State University*

*In article backbone signs of the short-term conclusion which during the post-reform period became the priority direction in penitentiary policy are considered.*

*Key words: penitentiary policy, law, arrest, imprisonment, prison mode, prisoner work, solitary confinement, social and integrative role of the criminal and penitentiary right.*

В пенитенциарной политике государства в связи с интеграцией пенитенциарно однородных компонентов актуальным в ее реализации становится учет краткосрочного, среднесрочного, долгосрочного заключения. Такой принципиальный взгляд законодателя вытекает из того, что пенитенциарная политика государства не является и не может быть единой в отношении всех преступников. Именно под влиянием дифференциации нормативного материала как в системе наказания, так и в системе исправительно-трудового воздействия на арестантов появляется разнообразие пенитенциарных учреждений.

Какими системообразующими элементами располагало в пореформенный период краткосрочное заключение? Краткосрочное заключение подразделяется на арест и тюремное заключение. Арест есть простое краткосрочное лишение свободы. Арестанты должны содержаться в помещениях при полиции<sup>1</sup>. По Уставу о наказаниях, налагаемых мировыми судьями 1864 г., арест отбы-

вался в особых арестных домах. Для лиц, подведомственных крестьянскому управлению, должны быть приспособлены для отбытия ареста особые избы при волостных правлениях, а для прочих — при становых квартирах<sup>2</sup>. Срок ареста по Уложению о наказаниях 1845 г. определялся на время от одного дня до трех месяцев, и учрежденная правительственная комиссия (1877–1878 гг.) по тюремному преобразованию признает необходимым его сохранить.

Специально-юридический анализ Уложения о наказаниях 1845 года и закона от 11 декабря 1879 года показал, что законодатель вновь устанавливает этот вид краткосрочного заключения. Если арест в дореформенный период был связан исключительно с телесным наказанием, то после отмены Уложения данное наказание являлось самостоятельным. С уничтожением телесных наказаний тюремная система в России получила особое значение. Масса преступников, подлежащих

<sup>1</sup> ГАРФ. Ф. 122. Оп. 6. Д. 55. Л. 255 об.

<sup>2</sup> См.: Таганцев Н.С. Русское уголовное право. Петроград, 1915. Т. 2. С. 133–134.

телесному наказанию по прежним законам, должна была теперь подвергаться другим видам наказаний, соединенным с лишением свободы. Так, обращаясь к рассмотрению различных видов лишения свободы, мы замечаем значительный рост краткосрочного заключения: с 3,8 % в 1860 году до 23, 5% к 1866 году<sup>3</sup>.

Уголовным уложением 1903 года установлены, кроме исправительного дома, тюрьмы и высших уголовных наказаний, еще два вида краткосрочного наказания: арест и заключение в крепость. Согласно ст. 21 УУ арест назначался на срок от одного дня до шести месяцев<sup>4</sup> и включал заключение в крепости с применением режима, установленного в своде военных постановлений (ст. 4 Устава о содержащихся под стражей). В частности, главными арестантами Суздальской крепости были преступники против веры<sup>5</sup>. Следовательно, лица гражданские могли бы быть размещены для отбытия наказания в крепости при наличии свободных мест. Многие из обвинявшихся в государственных преступлениях были приговорены в соответствии с Уголовным уложением 1903 года к заключению в крепости.

Особенность пенитенциарной политики в применении ареста в российской тюремной системе состояла в изменении порядка и условий исполнения наказаний. Принятый Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями (1864 г.) после отмены телесных наказаний в России, установил проступки, за которые определен арест без замены каким-либо другим наказанием. К ним относятся: обида, клевета, оскорбление (ст. 31, 132, 133, 135, 136, 142–144, 168 Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями)<sup>6</sup>. Изменившиеся условия применения ареста ухудшили ситуацию в тюремной системе, когда возросло количество осужденных к тюремному заключению и аресту.

В соответствии с законом от 11 декабря 1879 года приговоренные к аресту могут быть

использованы на работах не иначе как по собственному желанию и должны содержаться или в назначенных для этого помещениях при полиции, или в помещениях для осужденных к аресту (ст. 6)<sup>7</sup>. Арест никакими правоограничениями не сопровождается. По отношению к лицам, приговоренным к аресту на срок не свыше семи дней, закон допускает существенную льготу, а именно они могут по определению о том суда отбыть арест по месту жительства.

Арестантские дома устраиваются по одному, по два или более на каждый участок или же по одному на два и более участков с безусловным разделением по полам и с обязательным устройством особых отделений для несовершеннолетних и лиц высших сословий. В этих домах могут содержаться и подсудимые, но всегда отдельно от приговоренных. Вместе с тем осужденным, подлежащим аресту, по суду приходится большей частью находиться в общей камере с задержанными при полиции до вытрезвления.

Таким образом, общим для содержащихся осужденных к аресту в российской и зарубежных тюремных системах было краткосрочное содержание до трех месяцев. Ввиду ограниченных возможностей нравственного воспитания как по сроку наказания, так и по факультативности арестантских работ в местах лишения свободы столь краткое заключение осуществлялось в одиночной камере. Режим содержания арестантов в виде ареста мог быть разнообразным с точки зрения применения пенитенциарных средств. Человек, не окончательно испорченный, способен одуматься на основании зрелого размышления о невыгоде следования по пути совершения преступлений.

Краткосрочное тюремное заключение как вид исправительного наказания состоит из следующих условий исполнения наказания: 1) постоянного одиночного содержания заключенных на все время наказания; 2) обязательных работ в кельях. Число лиц, предполагаемых комиссией по тюремному преобразованию (1877 г.), которые будут подлежать тюремному заключению, может превысить в пять раз число подлежащих заключению в исправительном доме дохода ежегодно до 60 тысяч человек (ж. к. № 3, с. 27–28)<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> См.: Гернет М.Н. История царской тюрьмы. М., 1961. Т. 2. С. 541.

<sup>4</sup> См.: Уголовное уложение 1903 года // Российское законодательство X–XX веков. М.: Юридическая литература, 1994. Т. 9. С. 278.

<sup>5</sup> Титов А.А. Один из заключенных в Суздальской крепости. М., 1904. С. 4.

<sup>6</sup> Прянишников М.Ф. Лишение свободы как исправительное наказание. СПб., 1872. С. 159–160.

<sup>7</sup> Полное собрание законов — III. Т. IV. № 60268. СПб., 1881.

<sup>8</sup> Россия. Государственный совет: Департамент законов: материалы. Т. 84 (1874 г.). Док. № 6. Д. 102. Док. № 6. С. 34.

Разумеется, карательная деятельность теряет прежний характер мести или частной войны между обиженным и обидчиком, приобретая спокойствие и авторитет судебного разбирательства. Создается благоприятная, насколько это возможно, морально-психологическая атмосфера исполнения наказания без телесных наказаний, без унижения достоинства человека. В содержании политического периода тюремного заключения есть важная особенность, которая состоит в том, что тюрьма, применяя меры и средства пенитенциарного воздействия, стремится к ресоциализации, реадaptации арестантов. При таких условиях исполнения наказания «можно получить хороших людей, а не только хороших арестантов»<sup>9</sup>.

Введение краткосрочного заключения взято составителями проекта о тюремном преобразовании (1872 г.) из законов Екатерины II, и они нашли необходимым применить его ввиду тех задач, которые лежат на тюрьме политического периода. Изучение опыта законодательной практики, выявления структурно-генетических связей элементов тюремного заключения оказывает определенное влияние на мнение реформаторов.

Главнейшими требованиями тюремного заключения являются: 1) предупреждение сношений между арестантами; 2) возможное уменьшение продолжительности наказания; 3) его строгость во время исполнения наказания должна восполнять его кратковременность<sup>10</sup>. Разумеется, уголовная юстиция, находясь в тесной связи с предложениями по совершенствованию исполнения наказания, создает благоприятные условия для функционирования пенитенциарной системы.

Так, например, одиночное заключение, привлечение к труду, духовное влияние, обладая внутренней взаимосвязью тюремного режима, придают системе новое качественное состояние. Вместе с тем в существующей системе наказания (1845 г.) в дореформенный период наказание было одно — тюрьма, имевшая разве что разные названия в зависимости от категории арестантов, которые в нее поступали.

Системно-логический анализ Уложения о наказаниях показал, что оно устанавливало дробное деление арестантов на мелкие

разряды до 32-х отделений и потому служило одним из главнейших препятствий к соответствующему приспособлению существовавших тюрем и к удобной постройке новых. Новое же Уложение о наказаниях 1885 года приоритетным в пенитенциарной политике устанавливало краткосрочное заключение с исключительными возможностями тюремного надзора в местах лишения свободы. Речь идет о формировании условий исполнения наказания, которые задают желаемое направление поведению разными способами и с различной степенью определенности.

«Изучая тюремное заключение, — пишет А.А. Пионтковский, — тюремноеведение исследует исторический процесс его развития и образования, описывает его современное положение, но этим, однако, оно не ограничивается. Оно заботится о приспособлении тюремного заключения к осуществлению выпадающих на его долю задач»<sup>11</sup>. Автор к задачам в области тюремноговедения относит весь спектр исправительных средств и приемов тюремного заключения

К. Обанель пишет: «...чтобы изменить человека — надо изменить условия заключения арестанта: облегчить или затруднить его положение в тюрьме»<sup>12</sup>. Заключенные должны иметь ограничения в общении друг с другом или каждым заключенным. Затем два элемента — труд и диета — имеют значение для поддержания дисциплины<sup>13</sup>. Самые драматичные моменты жизни заключенный проводит там, где идет прием заключенных. Каждого человека, впервые попавшего в заключение, раздрает болезненное любопытство, что его ждет. В тюремной карете по пути в тюрьму он пробует собрать обрывки информации о том, как тюрьма отрицательна и бессмысленна<sup>14</sup>. Таким образом, угроза исполнения наказания оказывает влияние на психику человека, состояние которой некоторым из арестантов подсказывает выполнение правил тюремного режима.

В новых исторических условиях в документах по преобразованию тюремной си-

<sup>9</sup> Фойницкий И.Я. Русская карательная система. СПб., 1873. С. 106.

<sup>10</sup> ГАРФ. Ф. 122. Оп. 1. Д. 176. Л. 110 об.

<sup>11</sup> Юферов В.Н. Материалы для тюремной статистики России. СПб., 1873. С. 2.

<sup>12</sup> См.: Пионтковский А.А. Тюремноеведение, его предмет, содержание, задачи и значение. СПб., 1891. С. 4.

<sup>13</sup> Обанель И. Очерк пенитенциарной системы в Женеве. Женева, 1869. С. 23.

<sup>14</sup> Hinde R.S., Litt B. The British penal system. London: Gerald Duckworth & Co LTD, 1955. P. 121.

стемы в пенитенциарной политике четко прослеживается тенденция приоритетного направления наказания в виде тюремного заключения. Превью опыт тюремного заключения показал, что необходимо разрешить основное противоречие между наказанием и его исполнением. Ввиду имеющихся недостатков тюремного заключения С.К. Гогель пишет, что необходимо ввести два института: условное досрочное освобождение и условное осуждение. Применение условно-досрочного освобождения «возможно лишь тогда, когда достигнуты цели наказания, либо в силу каких-то вновь возникших обстоятельств лицо перестало быть общественно опасным»<sup>15</sup>.

Заключение в тюрьме как уголовное наказание соединяется с интенсивным применением пенитенциарных средств воздействия с начала поступления в исправительные учреждения и до освобождения из него. Психологическое состояние арестанта передает Марк Бенней, описавший одну из тюрем в Англии. Как сообщает автор, арестант готов к боли, дискомфорту, заключению и одиночеству. Возможно, единственное реальное различие между камерами — есть ли в них клопы или нет. Но любой недавно прибывший заключенный, вероятно, будет оставлен в течение нескольких дней в камере с паразитами<sup>16</sup>. Содержание арестантов в прусских тюрьмах практикуется по системе общего заключения, но они не имеют права разговаривать друг с другом.

Вместе с тем тюремное заключение является гибким, видоизменяемым видом наказаний, применяемым к особенностям каждого деяния как по продолжительности, но еще более по отношению к содержанию. Тюремное заключение представляет большой простор для изоляции заключенных. Тюрьма развилась, в частности в США, под религиозным влиянием по пенсильванскому варианту. Предполагалось, что в одиночном заключении в полной изоляции человек вновь обретет утраченные нравственные качества.

Анализ исполнения наказания тюремным заключением показал, что при снижении специально-предупредительной деятельности в местах лишения свободы между арестантами возникают субкультурные отношения. Тюремное заключение призвано предупре-

дить тех преступников, для которых совершение преступлений стало привычкой. Следует отметить, что тюрьма в прошлом все же казалась законодателю недостаточным наказанием, а потому оно устанавливалось в соединении с другими наказаниями.

Таким образом, в российской и зарубежных тюремных системах преобразование ареста, тюремного заключения с точки зрения общественной пользы, а именно возвращение в общество после ресоциализации прежде изолированных преступников, действительно стало новым в практике исполнения наказания.

Поскольку тюрьма ориентирует на конкретные условия пребывания заключения с пенитенциарно-педагогической направленностью, тем самым реформаторы стремятся разрешить противоречие между установленным тюремным режимом и «праздным» образом быта заключенных при отбывании ими срока наказания, которые ранее длительное время оставались без работы и духовно-нравственного воздействия.

### Литература

1. Гернет М.Н. История царской тюрьмы / М.Н. Гернет. М., 1961. Т. 2. С. 541.
2. Гогель С.К. Вопросы уголовного права, процесса и тюремоведения / С.К. Гогель. СПб., 1906.
3. Обанель И. Очерк пенитенциарной системы в Женеве / И. Обанель. Женева, 1869. С. 23.
4. Пионтковский А.А. Тюремоведение, его предмет, содержание, задачи и значение / А.А. Пионтковский. СПб., 1891. С. 4.
5. Прянишников М.Ф. Лишение свободы как исправительное наказание / М.Ф. Прянишников. СПб., 1872. С. 159–160.
6. Таганцев Н.С. Русское уголовное право / Н.С. Таганцев. Петроград, 1915. Т. 2. С. 133–134.
7. Титов А.А. Один из заключенных в Суздальской крепости / А.А. Титов. М., 1904. С. 4.
8. Фойницкий И.Я. Русская карательная система / И.Я. Фойницкий. СПб., 1873. С. 106.
9. Юферов В.Н. Материалы для тюремной статистики России / В.Н. Юферов. СПб., 1873. С. 2.

### References

1. Benney M. Gaol Delivery. London : Longmans, Green & Co, 1835. P. 47.
2. Hinde R.S., Litt B. The British penal system. London : Gerald Duckworth & Co LTD, 1955. P. 121.

<sup>15</sup> Benney M. Gaol Delivery. London: Longmans, Green & Co, 1835. P. 47.

<sup>16</sup> См.: Гогель С.К. Вопросы уголовного права, процесса и тюремоведения. СПб., 1906. С. 121.

## Концепции невменяемости в отечественном уголовном праве: историко-правовой аспект

*Назаренко Геннадий Васильевич,  
профессор юридического факультета  
Юго-Западного государственного университета,  
доктор юридических наук  
nazarenkogen@gmail.com*

*Статья посвящена концепциям невменяемости, их взаимовлиянию и тенденциям развития. Основное внимание автор уделяет классической концепции, которая закреплена в нормах действующего Уголовного кодекса Российской Федерации.*

**Ключевые слова:** *концепции невменяемости, метафизическая концепция, классическая концепция, социологическая концепция, модернизированные концепции.*

### The Insanity Concept in the Russian Criminal Law: Historical and Legal Aspect

*Nazarenko Gennadiy V.,  
Professor of the Faculty of Law of the Southwest State University,  
Doctor of Law, Professor*

*The article is devoted to the concepts of irresponsibility, their interference development tendencies. The author gives the basic attention to the classical concept of irresponsibility which is fixed in norms of the operating Code of the Russian Federation.*

**Key words:** *concepts of irresponsibility, metaphysical concept, classical concept, sociological concept, modernized concepts.*

В уголовно-правовой литературе в отношении концепций невменяемости сложилась парадоксальная ситуация: отечественные авторы рассматривают в качестве единственной концепции невменяемости правила Макнатена, действующие в англосаксонской юриспруденции, и концептуальные головоломки, связанные с решением проблемы невменяемости в английских судах. При этом концепции невменяемости в российском уголовном праве, несмотря на их обилие, значимость и длительную историю существования, до настоящего времени не получили должного освещения в литературе и даже не имеют названий.

Ретроспективно можно выделить несколько концепций невменяемости: метафизическую, предклассическую, классическую, социологическую и ряд модернизированных концепций.

Метафизическая концепция нашла свое отражение в § 18 проекта Уголовного уложения Российской Федерации 1813 г. Проект ввел в уголовно-правовой оборот понятие «вменение» и положил в основу невменения критерий свободы воли, в соответствии с ко-

торым деяния, совершенные не по своей воле, исключают вину и наказание лица, причинившего уголовно-наказуемый вред в силу безумия или сумасшествия. Концепция проекта дала толчок к появлению новых уголовно-правовых понятий, в том числе и понятия «невменяемость».

В соответствии с метафизическим критерием свободы воли в начале XIX века термин «невменяемость» использовался в юридической литературе в отношении деяний, а не лиц, их совершивших. Г. Солнцев, автор курса «Российское уголовное право», полагал, что преступление — «есть деяние свободное», то есть вменяемое, и отрицал вменяемость деяний, совершенных сумасшедшими, безумными и природными дураками, поскольку они «не имеют употребления разума и намеренного произвола» [1]. Дифференциация таких понятий, как «невменяемость деятеля», «невменяемость деяния» и «невменение», в уголовно-правовой науке того времени не проводилась.

Работы Г. Солнцева, С. Баршева показывают, что ко времени принятия Уложения о на-

казаниях 1845 г. в уголовно-правовой науке сложилось достаточно полное представление о душевных болезнях, исключающих вменяние. Однако понятие «невменяемость» применительно к психически больным лицам, совершившим уголовно-наказуемые деяния, не сформировалось, так как невменяение базировалось на метафизическом представлении об отсутствии свободы воли у душевнобольных лиц [2]. Благодаря существованию метафизической концепции невменяемости перечень психических состояний, исключающих вменяние, постоянно пополнялся не только различными видами психических расстройств (сонноходство, умоисступление, одержимость, болезненные припадки), но и психическими состояниями без признаков патологии (состояние беременности, полового созревания, состояние аффекта и т. д.). Соответственно, суды, рассматривавшие преступления, совершенные такими лицами, проявляли к ним существенное снисхождение, вплоть до исключения наказания [3].

Понятие «невменяемость» применительно к субъекту появилось в доктринальных трактовках норм Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г., несмотря на то что в самом Уложении термин «невменяемость» отсутствует. Вместо него в ст. 98 Уложения перечислены причины, исключающие вменяние (малолетство, безумие, сумасшествие, припадки, приводящие к умоисступлению, и совершенное беспамятство), а в ст. 101–103 указаны психические расстройства, исключающие вменяние и основания невменяения — неспособность понимать и неспособность разуметь. Указанные нормы различают определенное своеобразие: перечни душевных расстройств даны в трех статьях, а основания невменяения изложены по-разному для каждой группы психических расстройств.

В юридической литературе после принятия Уложения 1845 г. сформировалась новая концепция невменяемости. Криминалисты XIX в. при характеристике невменяемости по-прежнему обращались к понятию свободы воли, в которое вкладывали не метафизический, а психологический смысл. Свобода воли из-за отсутствия в Уложении волевого критерия невменяемости отождествлялась с психологическим понятием воли, которое рассматривалось как способность свободы выбора [4].

Судебная практика того времени, по словам П.П. Пусторослева, опиралась на несколько статей Уложения, которые не давали общего критерия невменяемости, но говорили об отдельных состояниях невменяемости: малолетстве, лунатизме, безумии, сумасшествии и прочем [5]. Практика судов, применявших ст. 101–103 Уложения, отличалась неоднородностью, так как указанные статьи объединяли клинически разнородные болезненные состояния психики, юридическая оценка которых осуществлялась посредством некоторого подобия юридического критерия, неудовлетворительного по форме и разнородного по содержанию [6].

Разработке формулы невменяемости в ее классическом виде способствовали два обстоятельства: развитие судебной психиатрии и отказ передовых юристов от концепций невменяемости, так или иначе связанных с критерием свободы воли. Н.С. Таганцев, один из разработчиков Уголовного уложения 1903 г., предложил формулу невменяемости, зафиксированную в ст. 33 проекта, а затем закрепленную в ст. 39 Уголовного уложения. В данной формуле указаны три формы психических расстройств: врожденные, приобретенные, кратковременные, а также критерии их юридической оценки: неспособность лица во время совершения деяния «понимать свойства и значение им совершаемого или руководить своими поступками» [7].

А.К. Вульферт, представитель московского юридического общества, ввел в научный оборот применительно к ст. 39 Уголовного уложения такие понятия, как юридический и медицинский критерии невменяемости, и обосновал положение, согласно которому формула невменяемости представляет собой сочетание указанных критериев, тем самым уточнил классическую концепцию невменяемости [8]. В дальнейшем Э.Я. Немировский выделил в юридическом критерии интеллектуальный признак — неспособность понимать свои поступки, и волевой признак — неспособность управлять своими поступками [9]. Однако классическая концепция невменяемости и представление о том, что невменяемость образуют юридический и медицинский критерии, поддерживались не всеми. В ряде случаев комментаторы Уголовного уложения при рассмотрении формулы невменяемости обходились без названных критериев, считая, что Уложение дает

обобщенное постановление, в котором содержатся общий критерий вменяемости и сжатый перечень состояний невменяемости. При этом состояния невменяемости напрямую отождествлялись с врожденными, приобретенными и кратковременными душевными болезнями [10].

С критикой классической концепции невменяемости активно выступали сторонники социологической школы, которые считали, что существующая уголовно-правовая система не может справиться с преступностью, так как ее основные кадры составляют психопаты, поведение которых невозможно оценить посредством относительных и условных критериев невменяемости [11].

Советский период внес значительные изменения в трактовку невменяемости и ее критериев. Доктрина советского уголовного права, по словам Ю.А. Красикова, вобрала в себя положения социологической школы с ее теорией опасного состояния и отказалась от многих достижений классической школы [12]. Сторонники социологического направления в уголовном праве заменили категорию «невменяемость» суррогатной категорией «неприменимость мер социальной защиты судебно-исправительного характера», упростили юридический и медицинский критерии и пытались внедрить в судебную практику использование критерия целесообразности применения мер социальной защиты медицинского характера [13].

Социологическая концепция невменяемости нашла свое отражение в Руководящих началах по уголовному праву 1919 г., а затем в Уголовных кодексах РСФСР 1922 г. и 1926 г. В ст. 14 Руководящих начал сформулировано положение о ненаказуемости психически больных лиц, медицинский критерий ненаказуемости ограничен одним признаком — «душевная болезнь», юридический критерий не содержит волевого признака, а интеллектуальный признак обозначен как неспособность отдавать отчет в своих действиях. Уголовный кодекс РСФСР 1922 г. ввел положение о ненаказуемости психически больных (ст. 17 УК), расширил медицинский критерий ненаказуемости, включив в него две формы психических расстройств: хроническую душевную болезнь и временное расстройство душевной деятельности. В ст. 11 УК РСФСР 1926 г. включена третья форма психического расстройства — «иное болез-

ненное состояние», а юридический критерий дополнен волевым признаком.

С принятием первых уголовных кодексов РСФСР в науке и практике обозначились две тенденции: первая заключалась в стремлении заменить медицинский критерий псевдомедицинскими индикаторами опасного состояния (наркотизм, алкоголизм, вздорность, лживость, слабоволие и т. п.) [14], вторая проявлялась в стремлении придать медицинскому критерию решающее значение и предельно расширить понятие невменяемости за счет включения в число невменяемых тех лиц, у которых психическое расстройство наступило после совершения преступления [15]. Под влиянием расширительной трактовки невменяемости в судебной практике считалось вполне допустимым в случае неблагоприятного прогноза заболевания признавать лиц, совершивших преступления, ненаказуемыми, так как ст. 11 УК РСФСР 1926 г. предусматривала ненаказуемость субъектов, которые к моменту вынесения приговора заболели душевной болезнью.

В.С. Трахтеров первым указал на недопустимость смешения невменяемости и ненаказуемости, решительно высказался против концепции невменяемости с критерием целесообразности, предложил легализовать термин «невменяемость» в заголовке статьи, четко обрисовать юридический и медицинский критерии невменяемости, а уголовно-правовое предписание о ненаказуемости лиц, заболевших душевной болезнью после совершения преступления, сформулировать в отдельной статье и в выражениях, не совпадающих с формулой невменяемости [16].

Неоклассическая концепция невменяемости, сформулированная В.С. Трахтеровым, была воспринята составителями Основ уголовного законодательства СССР и союзных республик 1958 г. и Уголовного кодекса РСФСР 1960 г. Статья 11 Основ и ст. 11 УК РСФСР под названием «Невменяемость» содержат формулу невменяемости с двумя критериями: один из которых в доктрине называется юридическим (психологическим), другой — медицинским (психиатрическим). В медицинский критерий включены четыре формы психических расстройств: хроническая душевная болезнь, временное расстройство душевной деятельности, слабоумие и иное болезненное состояние. В качестве элементов юридического критерия указаны ин-

теллеktуальный и волевой признаки невменяемости — невозможность отдавать отчет в своих действиях и руководить ими во время совершения общественно опасного деяния.

В научной периодике неоклассическая концепция невменяемости подверглась тенденционной критике со стороны представителей судебной психиатрии и психологии. Отдельные психиатры отвергли принятое доктриной деление критериев на медицинский и юридический, так как считали, что «неспособность отдавать отчет в своих действиях и руководить ими составляет сущность любого психического заболевания [17]. Судебные психологи, в свою очередь, заявили, что медицинский критерий в принципе не нужен, так как вывод об отсутствии способности к осознанно-волевому поведению соответствует психологическому критерию [18]. Юристы также предприняли попытки пересмотреть традиционное положение о двух критериях невменяемости. В частности, Н.С.Алексеев высказал мысль, что существует лишь один критерий — юридический. Этот критерий, по мнению автора, объединяет два признака невменяемости: биологический — указывающий на формы психического расстройства, и психологический — указывающий на неспособность к осознанно-волевым действиям [19]. Ряд авторов обозначил три критерия невменяемости: юридический (совершение общественно опасного деяния), психологический (интеллектуальные и волевые нарушения) и медицинский (различные формы психических расстройств) [20]. Однако подобная юридизация критериев невменяемости по существу ничего не меняет: содержание и практическое значение указанных критериев остаются прежними. Концепции невменяемости с одним критерием (медицинским, психологическим либо юридическим) и тремя разнородными критериями не востребованы практикой, так как отражают не потребности правоприменителя, а стремление авторов решить дискуссионный вопрос о компетенции судебных психиатров, психологов и юристов в пользу одной из сторон.

В Уголовном кодексе РФ 1996 г. уголовно-правовое предписание о невменяемости сформулировано в соответствии с неоклассической концепцией. Статья 21 «Невменяемость» включает в себя два предписания:

первое содержит формулу невменяемости, второе предусматривает возможность назначения принудительных мер медицинского характера невменяемым лицам. Предписание о невменяемости (ч. 1 ст. 21 УК) традиционно имеет многочленную структуру: включает в себя основную часть, которая указывает на правовое последствие невменяемости (лицо не подлежит уголовной ответственности) и вспомогательную часть, которая содержит юридический критерий, определяющий тяжесть психического расстройства во время совершения общественно опасного деяния, и медицинский критерий, характеризующий формы психических расстройств, исключающих вменяемость. Вместе с тем разработчики ст. 21 УК РФ существенно отредактировали формулу невменяемости. Во-первых, конкретизировали интеллектуальный признак невменяемости путем указания на неспособность двоякого рода: а) осознавать фактический характер, б) и общественную опасность своих действий (бездействия). При этом волевой признак оставлен в неизменном виде. Во-вторых, в медицинском критерии устаревшие психиатрические термины заменены современными понятиями: хроническое психическое расстройство, временное психическое расстройство, слабоумие, иное болезненное состояние психики. Кроме того, уточнен последний признак путем указания на болезненный характер иного состояния психики, что дает возможность исключить из числа невменяемых лиц тех субъектов, которые имеют неболезненные аномалии, в том числе стабильные, как, например, странный характер, физиологическая глупость, либо временные — в случаях переутомления, возникновения острых личностных реакций и при простом алкогольном опьянении.

Исходя из формулы невменяемости для признания лица невменяемым требуется наличие одного из признаков юридического критерия в сочетании с одной из норм психического расстройства. Невменяемость устанавливается ретроспективно и должна быть соотнесена со временем совершения каждого общественно опасного эпизода. Невменяемое лицо не является субъектом преступления, не подлежит уголовной ответственности и наказанию. В соответствии с ч. 2 ст. 21 УК РФ невменяемому лицу судом может быть назначено принудительное ле-

чение, предусмотренное главой 15 Уголовного кодекса РФ.

Несмотря на редакционные изменения и уточнения, которые внесены в ст. 21 УК РФ, до настоящего времени не преодолен односторонний подход к невменяемости: в теории и на практике нередко игнорируются юридические аспекты этого сложного явления. В результате невменяемость необоснованно отождествляется с психическими расстройствами, не соотносится с фактом совершения общественно опасного деяния и временем его совершения, смешивается с ненаказуемостью психически больных, заболевших после совершения преступления, либо отождествляется с признаками психологического критерия или приравнивается к уголовно-релевантным психическим состояниям, лежащим в основе невменяемости.

Указанные трактовки можно объяснить инерционной силой рассмотренных концепций, живучестью устаревших доктринальных положений о невменяемости и наличием их проекций в современной уголовно-правовой литературе. В силу указанных причин невменяемость нередко рассматривается в духе психиатрических взглядов 1930-х годов как психическое расстройство, позволяющее поставить вопрос об экскульпации. Периодически в литературе появляются трактовки невменяемости, которые берут свое начало в социологической школе уголовного права и других устаревших концепциях.

#### Литература

1. Солнцев Г. Российское уголовное право / Г. Солнцев. Изд-е Г.С. Фельдштейна. Ярославль. 1907. С. 87.
2. Баршев С.И. Общия начала теории и законодательства о преступлениях и наказаниях / С.И. Баршев. М. : университетская типография, 1841. С. 32–33.
3. Солнцев Г. Указ. соч. С. 238.
4. Калмыков П.Д. Учебник уголовного права / П.Д. Калмыков. СПб. : Издательство Любавского, 1868. С. 62.
5. Пусторослев П.П. Уголовное право / П.П. Пусторослев. Юрьев.: Типография Матиссена, 1912. С. 184.
6. Сергеевский Н.Д. Русское уголовное право : общая часть / Н.Д. Сергеевский. СПб. : Типография М.М. Стасюлевича, 1900. С. 213.
7. Законодательство эпохи буржуазной революции. М. : Юридическая литература, 1994. С. 285.
8. Черемшанский А.Е. Неспособность ко вменению / А.Е. Черемшанский // Вестник клинической судебной психиатрии. СПб., 1883. Вып. 1. С. 166.
9. Немировский Э.Я. Учебник по уголовному праву : общая часть / Э.Я. Немировский. Одесса : Издательство «Акционер», 1919. С. 86.
10. Зен С. Конспект Общей части уголовного права / С. Зен. М. : Издательство «Современность», 1914. С. 38.
11. Основные этапы развития отечественной судебной психиатрии. М. : Медицина, 1996. С. 92–110.
12. Красиков Ю.А. Доктрина русского уголовного права: истоки и тенденции развития // Современные тенденции развития уголовной политики и уголовного законодательства. М. : Изд-во ИГиП РАН, 1994. С. 34–36.
13. Пионтковский А.А. Советское уголовное право / А.А. Пионтковский. М., Л. : Госиздат, 1928. С. 182–186 ; Тихенко С.И. Невменяемость и вменяемость / С.И. Тихенко. Киев, 1927. С. 25.
14. Сегалов Т.Е. Основы советского законодательства о душевнобольных. М. : Издательство Наркомздрава, 1925. С. 11.
15. Судебная психиатрия / под ред. А.Н. Бунеева, Ц.М. Фейнберг. М. : ЛГИЗ, 1936. С.14.
16. Трахтеров В.С. Юридические критерии невменяемости в советском уголовном праве / В.С. Трахтеров // Ученые записки Харьковского юридического института. 1947. Вып. 4. С. 42–47.
17. Случевский И.Ф. О понятии невменяемости : тезисы докладов теоретической конференции по вопросам борьбы с общественно опасными деяниями невменяемых / И.Ф. Случевский. Л. : Издательство ЛГУ, 1956. С. 14.
18. Ситковская О.Д. Судебно-психологическая экспертиза аффекта / О.Д. Ситковская. М. : Всесоюзный институт по изучению причин преступности, 1983. С. 13.
19. Алексеев Н.С. Основы уголовного права ГДР / Н.С. Алексеев. Л. : Издательство ЛГУ, 1960. С. 110.
20. Богомягков Ю.С. Уголовно-правовая невменяемость : критерии и признаки / Ю.С. Богомягков // Советское государство и право. 1989. № 4. С. 103.

## Очерк развития законодательного регулирования и научных воззрений о временном отстранении подозреваемого или обвиняемого от должности

*Гапонова Валентина Николаевна,  
адъюнкт адъюнктуры Федерального государственного  
казенного общеобразовательного учреждения  
высшего профессионального образования  
Восточно-Сибирского института Министерства внутренних дел  
Российской Федерации  
valentina\_mail@rambler.ru*

*В статье показаны основные этапы развития нормативного регулирования одной из мер уголовно-процессуального принуждения — временного отстранения подозреваемого или обвиняемого от должности. Предложены результаты сравнительно-правового анализа этих предписаний. Одновременно рассмотрено развитие научных взглядов в этой области.*

*Ключевые слова:* уголовное судопроизводство, подозреваемый, обвиняемый, отстранение от должности, меры принуждения, основания принятия решения.

### Essay on Development of Legislative Regulation and Scientific Views Regarding Suspension of the Suspected or Accused

*Gaponova Valentina N.,  
Student of the Graduate Military Course of Federal State Government General Educational Institution  
of Higher Professional Education East-Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia*

*Article shows the main stages in the development of legal regulation of one of the measures of criminal procedure compulsion — suspension of the suspect or accused from office. The results of comparative legal analysis of these requirements were proposed. At the same time the development of scientific views in this area was considered.*

*Key words:* criminal procedure, suspect, accused, removal from office, coercive measures, reasons of making decisions.

История развития российского законодательства свидетельствует о том, что при осуществлении судопроизводства практически всегда учитывалось место человека (в том числе должностное положение), которое он занимает в обществе и государстве. Об этом свидетельствуют как отдельные предписания нормативных актов, так и собственные им общие положения и атрибуты.

Должностные лица предавались суду особо. Поэтапно такая процедура конкретизировалась, включая возможность отстранения от должности лица, совершившего преступление, на период проведения следствия и суда. Апогей в данной сфере наблюдался в середине и второй половине XIX века. Вот как это описывает И.Я. Фойницкий. Идея разделения государственных властей, породив самостоятельность судебной власти, привела также к мысли о необходимости самостоятельности административной власти по отношению к судебной. Отсюда так называемая административная гарантия французского права. В соответствии с ее постулатами для предания суду за преступные деяния по службе от административных органов требовалось предварительное разрешение.

Такой подход, отмечал автор, в дальнейшем был отвергнут большинством европейских государств. Однако российское законодательство весьма широко отстаивало это положение, причем в большей степени исходя не из идеи разделения властей, а из патримониального начала самостоятельности ведомств. В силу этого начала дела о служебных преступлениях должностных лиц, по Своду законов 1857 г., составляли достояние отдельных ведомств, без воли и разрешения которых не могли доходить до судебной власти<sup>1</sup>.

Этот принцип в неприкосновенности сохранился в Уставе уголовного судопроизводства (далее — УУС или Устав), что подтверждается положениями действующего в тот период уголовно-процессуального законодательства и практикой его применения.

В ст. 1100 УУС указывалось: «Должностные лица, предаваемые суду во время нахождения на службе, могут быть или временно устранимы, или вовсе удаляемы от должности». Вместе с тем в соответствии с разъяснениями, исходящими от Пра-

<sup>1</sup> Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. СПб, 1996. Т. 2. С. 417.

вительствующего сената, Министерства юстиции, другими подзаконными актами при исполнении этого предписания закона необходимо было учитывать ряд весьма важных обстоятельств<sup>2</sup>.

1. Все меры, сопряженные с преданием суду должностных лиц судебного ведомства или же вызываемые представлениями о предании их суду, а следовательно, и временное устранение или удаление этих лиц от должности по ст. 1100 УУС должны были окончательно исходить от власти, предавшей их суду. При этом начальство предаваемых суду как за общие преступления, так и за преступления по службе могло или вовсе удалить их от должности, или временно, до окончания следствия и суда над ними, устранять их, или оставлять на занимаемых должностях.

2. Существовали нормативно закрепленные особенности отстранения от должности отдельных категорий лиц. Так, нотариусы могли быть временно отстранены от должности не только при самом предании их суду, но и по постановлению судебной палаты, при осуществлении предварительного следствия. Лица судебного ведомства могли быть устранены от должности не только при предании их суду, но и при назначении над ними предварительного следствия по обвинению в должностном преступлении.

3. Существенными были и иные условия. Так, административное начальство, предав обвинение чиновника на рассмотрение суда, не вправе было впредь до разрешения дела судом само подвергать обвиняемого каким-либо взысканиям, например перевести на должность с меньшим окладом. Причем начальство не было лишено права в интересах следствия применить к такому обвиняемому одну из мер, указанных в ст. 1100 УУС, — устранение или удаление от должности с предоставлением жалования. Но возбуждение против чиновника судебного преследования не препятствовало увольнению его от службы за проступки, находящиеся вне зависимости от обвинения, которое вызвало предание суду.

В соответствии со ст. 1101 УУС, когда предание суду должностного лица зависело не от того начальства, которое назначило его на должность, то, сообщая Губернскому правлению о предании суду обвиняемого, следовало уведомить, оставлен ли обвиняемый на должности или удален.

В ст. 1102 УУС отмечалось, что содержание и пенсии лицам, предаваемым суду за должностные преступления, производятся по правилам, установленным в Уставах о службе.

По общему правилу всем должностным лицам, как предаваемым суду во время нахождения их на службе, так и тем, над которыми назначалось предварительное следствие по выдвигаемым на них по

должности обвинениям, в силу ст. 1102 УУС определялось содержание впредь до окончания дела.

Таким образом, нормативное регулирование отстранения от должности обвиняемого было достаточно детальным, учитывавшим многие условия и обстоятельства.

Этого нельзя сказать о правовом регулировании рассматриваемых вопросов в советский период развития России. В первых уголовно-процессуальных кодексах по этому поводу содержались весьма лаконичные предписания. Так, в УПК РСФСР 1923 г. данная мера уголовно-процессуального принуждения не имела даже названия. В ст. 142 данного кодекса было указано: «При привлечении должностного лица в качестве обвиняемого следователь обязан решить вопрос, подлежит ли обвиняемый на время следствия отстранению от должности, о чем сообщается по месту службы обвиняемого»<sup>3</sup>.

Тем не менее даже эта лаконичная формулировка позволяет увидеть ряд особенностей подхода законодателя в сравнении с предыдущим периодом развития нормативного регулирования. Во-первых, вопрос об отстранении от должности решался следователем, а не начальством обвиняемого. Кроме того, он был обязан рассмотреть данный вопрос. Рассматривался ли он при производстве по конкретному уголовному делу, определить было достаточно сложно. Законодатель не требовал фиксировать данное решение следователя в соответствующем документе. Поэтому оно не находило отражение в материалах уголовного дела, за исключением, пожалуй, копии сообщения администрации по месту работы обвиняемого о необходимости отстранить его от должности.

Обратим также внимание на отсутствие нормативного закрепления оснований для отстранения от должности и процессуального порядка производства этого действия. В законе не содержалось никаких указаний и о выплате содержания (пособия) отстраненному от должности лицу. Исходя из рассматриваемой нормы обвиняемый отстранялся от должности только на период проведения предварительного следствия.

В УПК РСФСР 1961 г. применение рассматриваемой меры принуждения регламентировалось ст. 153, которая имела наименование «Отстранение от должности» и была расположена в главе одиннадцатой «Предъявление обвинения и допрос обвиняемого».

Анализ данной нормы в ее сравнении с ранее действующими предписаниями позволяет обозначить ряд моментов, которые порождали проблемы в правоприменении и вызвали дискуссии в научной среде.

#### **О субъекте отстранения от должности.**

Отстранение от должности по смыслу статьи могло иметь место только в отношении обвиняемого, являющегося должностным лицом.

<sup>2</sup> Уставъ уголовного судопроизводства: Създанными узаконеніями, законодательными мотивами, разясненіями Правительствующего сената / сост. А. П. Шрамченко, В. П. Ширков. Рига, 1923. С. 1098–1001.

<sup>3</sup> Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР: официальный текст с изменениями на 1 января 1952 г. М., 1952. С. 135.

Законодатель не указывал на то, что отстранение возможно только после предъявления обвинения. Таким образом, было допустимым отстранение лица от должности и до ознакомления его с указанным выше постановлением, например, когда обвиняемый находится в длительной командировке или розыске, болен<sup>4</sup>.

В уголовно-процессуальном законодательстве того времени не раскрывалось понятие «должностное лицо» (в контексте ст. 153 УПК РСФСР), что порождало разночтение данного предписания и, соответственно, влияло на единообразие правоприменения.

В ряде публикаций ответ на этот вопрос излагался весьма лаконично. Например: «О понятии должностного лица см. примечание к ст. 170 УК. Рабочие, служащие, колхозники, не исполняющие организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей или функций представителей власти, не могут быть отстранены от должности на основании ст. 153»<sup>5</sup>. Действительно, ст. 170 УК РСФСР была единственной в тот период времени, где содержалось рассматриваемое определение.

Существовали и более детальные пояснения. Так, комментируя в 1995 году ст. 153 УПК РСФСР, В.П. Божьев отмечал, что исходя из смысла действующего закона судебная практика не признает должностными лицами служащих частных предприятий, учреждений, организаций. Поэтому следователь должен вносить в этих случаях предложение, разрешаемое руководящим органом фирмы и т. п.<sup>6</sup>

Имелись попытки расширить круг субъектов, подлежащих отстранению от должности в рамках производства по уголовному делу. Так, И.А. Петрухин предлагал положение ст. 153 УПК РСФСР распространять по аналогии и на подозреваемого<sup>7</sup>. Этим же автором предлагались и более кардинальные меры. Им рассматривалась возможность расширения сферы применения ст. 153 УПК РСФСР посредством более широкого толкования термина «должностное лицо», а, следовательно, отстранения обвиняемого не только от должности, но и от любой работы по специальности, если ее продолжение может воспрепятствовать достижению целей судопроизводства. «Понятие должностного лица, — отмечал И. А. Петру-

хин, — сформулировано в ст. 258 УК (эти строки были написаны уже в период действия УК РФ. — **В.Г.**) применительно к нуждам уголовного права, и ему не следует придавать универсально-правовой характер»<sup>8</sup>.

**Об основании применения отстранения обвиняемого от должности.**

Из текста ст. 153 УПК РСФСР 1961 г. вытекало, что основанием для применения данной меры принуждения являлись «случаи необходимости». Эта формулировка является относительно определенной, основанной на использовании субъективного начала. Наличие таких предписаний в законе отчасти оправдано, но может иметь и негативные последствия<sup>9</sup>.

Большинство ученых были схожи во мнении, что такая необходимость может быть связана только с реализацией целей уголовного судопроизводства. Например, для пресечения возможности использования обвиняемым служебного положения при противодействии установлению истины по делу, совершению нового преступления с использованием служебного положения и т. п. Отмечалось, что такая необходимость должна быть обоснована (хотя не обязательно подтверждена доказательствами). Она может основываться на установленных (а может быть предполагаемых) попытках уничтожения документов, препятствия проведения ревизий, аудиторских проверок, судебно-бухгалтерских и иных экспертиз, осуществления следственных действий (осмотр, выемка и др.), склонении к лжесвидетельствованию или отказе от дачи показаний свидетелей или других обвиняемых, находящихся в служебной зависимости от должностного лица.

Исходя из этого, авторы одного из комментариев Уголовно-процессуального кодекса отмечали, что необходимость отстранения от должности связана с наличием оснований полагать, что обвиняемый может: а) продолжать преступную деятельность, связанную с осуществлением служебных обязанностей (например, вовлечение в пьянство несовершеннолетних, находящихся в служебной зависимости от него); б) воспрепятствовать установлению истины (изъять или изменить содержание документов, воздействовать на свидетелей, потерпевших из числа подчиненных и т. д.)<sup>10</sup>.

В некоторых ситуациях законодательная формулировка рассматриваемого основания частично искажалась. Так, авторы одного из учебников по уголовному процессу писали: «Следовательно... при наличии оснований полагать (но такого слово-

<sup>4</sup> Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Молдавской ССР / под ред. А.С. Казанира и А.И. Санталова. Кишинев: Издательство «Картия Молдовеняскэ», 1966. С. 140.

<sup>5</sup> Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу РСФСР. М.: Юридическая литература, 1976. С. 234–235.

<sup>6</sup> Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу РСФСР. М.: Юридическая литература, 1995. С. 224–225.

<sup>7</sup> Уголовный процесс: учебник / под ред. И.А. Петрухина. М.: Норма, 2001. С. 143–144.

<sup>8</sup> Там же. С. 143.

<sup>9</sup> Бахта А.С., Марфицин П.Г. Нормы уголовно-процессуального права: монография. Хабаровск, 2009. С. 111–114.

<sup>10</sup> Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу РСФСР. М.: Юридическая литература, 1976. С. 234.

сочетания в ст. 153 УПК РСФСР не было. — В.Г.), что обвиняемый, оставаясь на своей должности, может помешать ходу расследования (скрыть вещественные доказательства, изменить содержание документов, воздействовать на свидетелей и потерпевших, находящихся в служебном подчинении, и т. д.), вправе отстранить его от должности на время производства расследования»<sup>11</sup>.

Обратим внимание на то, что в отличие от УПК РСФСР 1923 г. рассматриваемая норма содержала не только указание на фактическое основание. Законодатель указал на наличие и юридического основания. Таковым являлось постановление следователя, санкционированное прокурором. Но требований к содержанию и форме этого документа в законе не было.

Наряду с основаниями применения рассматриваемой меры уголовно-процессуального принуждения предпринимались попытки обозначить и цели ее использования<sup>12</sup>.

#### **О процедуре применения этой меры принуждения.**

Отсутствие в ст. 153 УПК РСФСР процедурных предписаний побуждало ученых и практических работников «дорисовывать» их. Поэтому суждения о процессуальной форме реализации отстранения обвиняемого от должности были разрознены и весьма разнообразны.

М.С. Строгович обращал внимание на то, что отстранение от должности может быть применено как вместо меры пресечения, так и наряду с ней (если избранная мера пресечения не связана с арестом)<sup>13</sup>. Такое разъяснение было необходимо для правоприменителей, которые часто недостаточно четко представляли место отстранения от должности в системе мер уголовно-процессуального принуждения, соотношения его с мерами пресечения.

Предпринимались попытки обозначить весь механизм отстранения обвиняемого от должности. Так, И.К. Шахриманьян отмечал, что отстранение от должности осуществляется двумя действиями: вынесением постановления, утверждаемого прокурором, и направлением этого постановления по месту работы обвиняемого<sup>14</sup>. Однако такая схема представлялась слишком упрощенной. Она не содержала в себе указаний на сроки исполнения решения следователя, его действия при неисполнении соответствующего постановления, возможность отмены этой меры принуждения, ее обжалования и др.

Между тем интерпретация отдельных из этих положений имела место. В частности, отмечалось, что срок, на который обвиняемый может быть отстранен от должности, законом не установлен, но, представляется, что в случаях необходимости отстранение от должности может быть не отменено до рассмотрения дела в суде и вопрос об отмене отстранения от должности должен разрешаться в приговоре или определении суда<sup>15</sup>. Освещались и иные частные детали применения этой меры принуждения. Например, на страницах юридической литературы отмечалось, что следователь в таких ситуациях был вправе предоставить по просьбе администрации время для сдачи дел лицом, отстраненным от должности<sup>16</sup>. Тем не менее единого концептуального подхода к разрешению пробелов законодательства в рассматриваемой сфере выработано не было. Нет их, к сожалению, и в настоящее время<sup>17</sup>.

Ситуацию спасало то, что данная мера принуждения применялась крайне редко. Поэтому и со стороны научного сообщества ей уделялось недостаточно внимания или ее исследование носило формальный характер. Например, в учебном пособии, посвященном рассмотрению мер уголовно-процессуального принуждения, подготовленном И.А. Малышевой, об отстранении обвиняемого от должности изложены только положения закона<sup>18</sup>.

Некоторая научная активность в этой сфере наблюдалась в конце XX — начале XXI века в период проведения законодательных работ, связанных с подготовкой Теоретической модели УПК РФ, проекта УПК РФ. Б.Б. Булатов и В.В. Николюк, обобщив разработки того времени, обращают внимание на следующие предложения по совершенствованию законодательства<sup>19</sup>:

— сформулировать основания отстранения обвиняемого;

— при отсутствии у обвиняемого средств к существованию на лицо или орган, принявший решение о его отстранении от должности, возложить обязанность трудоустроить обвиняемого (как вариант — обеспечить выплату государственного пособия);

<sup>15</sup> Там же. С. 340.

<sup>16</sup> Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу РСФСР. М.: Юридическая литература, 1995. С. 224–225; Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу РСФСР. М.: Юридическая литература, 1976. С. 234.

<sup>17</sup> Колоколов Н.А. Временное отстранение от должности: статья 114 УПК // Российский следователь. 2010. № 17. С. 6–8.

<sup>18</sup> Малышева И.А. Меры уголовно-процессуального принуждения: учебное пособие. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2002. Вып. 1. С. 234–235.

<sup>19</sup> Булатов Б.Б., Николюк В.В. Меры уголовно-процессуального принуждения: по главе 14 УПК России. М.: Спарк, 2003. С. 77–80.

<sup>11</sup> Советский уголовный процесс: учебник / под ред. Б.А. Викторова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юридическая литература, 1979. С. 252.

<sup>12</sup> См., напр.: Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Молдавской ССР... С. 140.

<sup>13</sup> Строгович М.С. Курс Советского уголовного процесса. М.: Издательство «Наука», 1970. Т. 1. С. 99.

<sup>14</sup> Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Молдавской ССР... С. 140.

— допустить отстранение от должности отдельных категорий должностных лиц с согласия соответствующего компетентного органа;

— предусмотреть возможность судебного обжалования применения этой меры принуждения;

— за реабилитированным обвиняемым закрепить право на возмещение вреда, причиненного незаконным отстранением от должности.

При этом авторы отмечали недостаточную проработанность этих новел.

И, наконец, в ст. 114 УПК РФ мы получили новую формулировку нормы, регламентирующей временное отстранение от должности. Ознакомление с ней показывает, что, во-первых, законодатель частично использовал при ее построении положения, имевшие место в законодательстве России XIX века. Так, в соответствии с ч. 5 ст. 114 УПК РФ вопрос о временном отстранении от должности отдельных категорий лиц решается Президентом РФ (т. е. руководителем). Отстраненному от должности подозреваемому или обвиняемому может выплачиваться ежемесячное пособие. Во-вторых, в действующем законодательстве можно увидеть элементы подхода, используемого законодателем советского периода. Например, в формулировке оснований применения данной меры принуждения, лаконичности изложения порядка ее применения. В-третьих, законодателем сформулированы принципиально новые подходы, касающиеся получения судебного разрешения на отстранение от должности, сроков реализации отдельных элементов этой деятельности, возможности ее отмены и др. Вместе с тем проблемы применения этой меры принуждения остались<sup>20</sup>.

Таким образом, в истории становления и развития отстранения подозреваемого или обвиняемого от должности можно выделить несколько этапов. Считаем необходимым особо отметить, что развитие законодательства о временном отстранении от должности, по крайней мере в советский и постсоветский периоды, осуществлялось в условиях отсутствия четкой научной концепции понимания и нормативно-регулирующего отношений, возникающих в этой сфере.

<sup>20</sup> См., напр.: Колоколов Н.А. Временное отстранение от должности: критерии законности и обоснованности судебного решения // Уголовное судопроизводство. 2014. № 12. С. 48–57; Желтобрюхов С.П. Временное отстранение подозреваемого (обвиняемого) от занимаемой должности // Российская юстиция. 2012. № 9. С. 35–39.

## Литература

1. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР : официальный текст с изменениями на 1 января 1952 г. М., 1952. 135 с.
2. Устав уголовного судопроизводства : Съездом позднейшими узаконениями, законодательными мотивами, разъяснениями Правительствующего сената / сост. А.П. Шрамченко, В.П. Ширков. Рига, 1923. С. 1098–1001.
3. Бахта А.С., Марфицин П.Г. Нормы уголовно-процессуального права : монография / А.С. Бахта, П.Г. Марфицин. Хабаровск, 2009. С. 111–114.
4. Булатов Б.Б., Николук В.В. Меры уголовно-процессуального принуждения : по главе 14 УПК России / Б.Б. Булатов, В.В. Николук. М. : Спарк, 2003. С. 77–80.
5. Желтобрюхов С.П. Временное отстранение подозреваемого (обвиняемого) от занимаемой должности / С.П. Желтобрюхов // Российская юстиция. 2012. № 9. С. 35–39.
6. Колоколов Н.А. Временное отстранение от должности : статья 114 УПК / Н.А. Колоколов // Российский следователь. 2010. № 17. С. 6–8.
7. Колоколов Н.А. Временное отстранение от должности : критерии законности и обоснованности судебного решения / Н.А. Колоколов // Уголовное судопроизводство. 2014. № 12. С. 48–57.
8. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Молдавской ССР / под ред. А.С. Казанира и А.И. Санталова. Кишинев : Издательство «Карта Молдовеняскэ», 1966. С. 139–140.
9. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу РСФСР. М. : Юридическая литература, 1976. С. 234–235.
10. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу РСФСР. М. : Юридическая литература, 1995. С. 224–225.
11. Малышева И.А. Меры уголовно-процессуального принуждения : учебное пособие / И.А. Малышева. М. : ИМЦ ГУК МВД России, 2002. Вып. 1. С. 234–235.
12. Советский уголовный процесс : учебник / под ред. Б.А. Викторова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юридическая литература, 1979. С. 252.
13. Строгович М.С. Курс Советского уголовного процесса / М.С. Строгович. Т. 1. М. : Издательство «Наука», 1970. С. 99.
14. Уголовный процесс : учебник / под ред. И.А. Петрухина. М. : Норма, 2001. С. 143–144.
15. Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства / И.Я. Фойницкий. СПб, 1996. Т. 2.