



Рецензируемый междисциплинарный электронный научный журнал  
(научное сетевое издание)

inueso.ru

## Управление в современных системах

**Выпуск № 3  
(сентябрь) 2014**

**Специальный выпуск материалов региональной научно-практической конференции «Проблемы истории и теории российского государства и права», состоявшейся в ЧОУ ВПО «ЮУИУиЭ» 5 июня 2014 г.**

**ISSN 2311-1313**

Редакционная коллегия выпуска:

А.В. Молодчик	д.и.н., ректор ЧОУ ВПО «ЮУИУиЭ»
О.Р. Шефер	д.п.н., профессор ФГБОУ «ЧГПУ»
Г.Н. Брагина	д.э.н., доцент ЧОУ ВПО «ЮУИУиЭ»
М.А. Пестунов	д.э.н., профессор ФГБОУ «ЧелГУ»
В.В. Козлов	д.т.н., профессор АНО ВПО «ПИЭиФ».
Д.А. Винник	к.т.н., доцент ФГБОУ ВПО «ЮУрГУ» (НИУ)
Л.В. Алферова	к.э.н., доцент ЧОУ ВПО «ЮУИУиЭ»
Д.В. Валько	тех. редактор

Учредитель: ЧОУ ВПО «Южно-Уральский институт управления и экономики»

Место издания: Россия, Челябинск

Адрес редакции: redactor@inueso.ru

Свидетельство о регистрации СМИ (сетевое издание), номер ЭЛ № ФС 77 – 55690, выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций 21.10.2013 г.

**СОДЕРЖАНИЕ ВЫПУСКА**

Молодчик А.В., Нагорная М.С. Деятельность органов земского самоуправления на Южном Урале в условиях Первой мировой войны .....	3
Новокшнонова Н.А. Новое в законодательстве о закупках .....	17
Орлов П.А. Про «флотский интерес» в деле эмеритальной кассы горных инженеров за вторую половину XIX в. (из биографий И.П. Де-Колонга, А.Н. Крылова и В.М. Сухомеля) .....	22
Сотникова Л.В., Севрюк Н.А. История жилищных реформ в России.....	38
Фокин А.А. «Депутат – слуга народа»: принципы выдвижения кандидатов как элемент советской демократии в 1960-1970-х гг. ....	45
Шилкин А.М., Маркин А.А. Требования к служебному поведению государственных гражданских служащих как предмет рассмотрения комиссий по урегулированию конфликта интересов и соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих.....	54

УДК 94

## ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ЗЕМСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ЮЖНОМ УРАЛЕ В УСЛОВИЯХ ПЕРВОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ

*А.В. Молодчик, д.и.н., профессор ЧОУ ВПО «Южно-Уральский институт управления и экономики»*

*E-mail: amolodchik@mail.ru*

*М.С. Нагорная, к.и.н., доцент ЧОУ ВПО «Южно-Уральский институт управления и экономики»*

*E-mail: marya.nagornaya@mail.ru*

### *Аннотация*

На основании широкой источниковой базы в статье раскрываются некоторые аспекты деятельности органов земского самоуправления Южного Урала (Оренбургской и Уфимской губерний) в условиях Первой мировой войны, в том числе местных комитетов Всероссийского Земского Союза по оказанию помощи больным и раненым воинам. Значительное внимание в статье уделяется финансовым аспектам деятельности земств.

**Ключевые слова:** *земства, Всероссийский земский союз, Первая мировая война, Южный Урал.*

На основании подписанного императором Александром II «Положения о губернских и уездных земских учреждениях»<sup>1</sup> (1 января 1864 г.) в 1870 г. органы местного самоуправления были введены в Пермской губернии, в 1875 г. – в Уфимской, в 1913 г. – в Оренбургской. Относительно позднее введение земских учреждений в южноуральском регионе объяснялось не только его периферийным положением, но и совокупностью ряда географических, политических, экономических, социальных причин: малой плотностью и неравномерностью размещения населения; наличием системы военного управления Оренбургским краем; стремлением правительства сохранить казачество как замкнутое военное сословие; слабым развитием помещичьего хозяйства; особым положением тептярей, мещеряков и др. национально-сословных групп, не обладавших правами «свободных сельских обывателей».

В то время как земствам в других областях страны уже удалось накопить положительный опыт в решении вопросов здравоохранения, народного просвещения, общественного призрения, ветеринарии, агрономии, кооперации, страхования, сбора статистических сведений, содержания ямских станций, арестных домов и прочего, Оренбургское земство только получило право на существование. Не успев в полном масштабе развернуть планомерную социально-экономическую деятельность «радения о местных пользах и нуждах», органы самоуправления Оренбургской (как и других губерний России) были поставлены в жесткие рамки военного времени. Первая мировая война активизировала деятельность земств, она поставила перед ними новые проблемы, от решения которых зависела судьба населения.

В западной и дореволюционной российской историографии Первая мировая война не случайно получила наименование «Великая». Трудно в истории Человечества отыскать конфликт, который бы столь повлиял не только на систему международных отношений и развитие отдельных стран, но и на психологию каждого участника и отношение к войнам всего человечества. В ходе этой первой в истории тотальной войны, потребовавшей максимальной мобилизации внутренних сил стран-участниц, насущной необходимостью стала структурная перестройка всех существующих организаций в соответствии с военными нуждами. И если в странах Запада мы наблюдаем стремительное усиление централизации и возникновение феномена государственного корпоративизма, то в России власть указами из

центра оказалась не в состоянии мобилизовать потенциал огромной страны – это могло произойти только на местах. В сложившихся условиях именно земствам предстояло проявить себя в качестве организации, которая сумела максимально мобилизовать свои силы, накопленные в ходе российской модернизации.

В провинции представители либеральной земской интеллигенции поддержали внешнеполитический курс правительства и выразили готовность выполнять на местах те функции, которые первоначально принадлежали государству: «Внезапно обрушившиеся на нашу Родину обстоятельства военного времени выдвигают перед земствами кроме чисто местных вопросов, специальные»<sup>2</sup>. На волне стихийного подъема народно-патриотического духа земства развернули активную общественно-политическую деятельность и предприняли еще одну попытку создать общероссийскую земскую организацию.

30 июля 1914 г. в Москве на съезде губернских земств был образован Всероссийский Союз помощи больным и раненым воинам (далее – ВЗС ПБиРВ). Руководящим органом ВЗС стало собрание уполномоченных земств, созываемое периодически в Москве. Тогда же была установлена норма представительства – три делегата от губернской организации: два избираемые губернским земским собранием (далее – ГЗС), один – от губернской управы из ее состава<sup>3</sup>. К 1917 г. в ВЗС функционировало семь отделов: справочный, юридический, экономический, помощи увечным воинам, помощи военнопленным, по устройству беженцев и санитарно-техническое бюро.

На местах в рамках ВЗС были образованы губернские комитеты, в состав которых входили 10 гласных, вся губернская управа, представители от уездных комитетов (по одному), представители городского управления и санитарного бюро губернского земства и губернского санитарного совета. Союз оставался добровольной организацией, т. к. ни одна должность не была оплачиваема. Командировочные выдавались только уполномоченным ВЗС.

В учредительных документах южноуральских комитетов ВЗС ПБиРВ были сформулированы главные задачи органов местного самоуправления на период ведения военных действий: участие во всех делах и начинаниях ВЗС ПБиРВ; оказание материальной помощи семьям, призванных на войну лиц; оказание медицинской помощи больным и раненым воинам, эвакуированным в губернии и уезды (размещение и лечение); снабжение бельем и одеждой выписываемых из лазаретов на Родину воинов; устройство чтений и бесед в лазаретах; организация приютов-яслей во время страды и пр.<sup>4</sup>

К «прочим» задачам в ближайшее время добавились снабжение армии вооружением и снаряжением; мобилизация запасных нижних чинов и ратников ополчения; помощь семьям призванных на войну в уборке урожая и проведении посевных работ, помощь семьям земских служащих, призванных на действительную службу, осведомление населения уездов о ведении боевых действий на фронтах, решение вопросов о беженцах, борьба с эпидемиями; организация помощи русским военнопленным и мн. др.

И здесь особо следует отметить деятельность Челябинского уездного комитета ВЗС ПБиРВ, который был создан 5 августа 1914 г. Его руководителем единогласно был избран председатель управы П.К. Владимирцев. Сразу же после учреждения местный комитет развернул бурную деятельность в рамках выдвинутых войной задач. Если на начало войны Челябинское земство могло переоборудовать «Народный Дом» под госпиталь, предоставить раненым и больным воинам в случае срочной необходимости 150 коп. в переселенческой больнице и до 1000 руб. по смете 1914 г. на «призрение выздоравливающих раненых в селах уезда, при условии помещения их в семейную домашнюю обстановку», то уже к 1 октября 1915 г. Челябинск принял 6739 раненых и больных из нижних чинов, разместил их по госпиталям, больницам и лазаретам и выделил средства на их лечение из расчета 67,8 коп. в сутки на одного человека на 24 дня для их выздоровления. Всего к концу 1916 г. было профессионально оборудовано и укомплектовано врачебным персоналом 1536 койко-мест.

В связи с военными действиями на территории России, страну наводнили беженцы. Появились они и в Челябинске. И эту проблему взялось решить южноуральское земство.

Комитет регистрировал, расселял беженцев, обеспечивал их питанием, теплой одеждой, медицинским обслуживанием, обучал их детей. Вблизи станции в пустующем здании бывшего завода «Вулкан» оборудовали приемный пункт для беженцев. В 2–3 дня через этот пункт проходило 600–650 чел. В день в столовой получали питание от 2 до 3 тыс. беженцев. По нашим данным, в период только с 5 сентября по 5 ноября 1915 г. в уезд было отправлено до 22 тыс. чел., в действительности их было намного больше ввиду их самовольного расселения. В городе в это время осело 4 тыс. чел.<sup>5</sup>. Всего же емкость уезда в месяц составляла до 30 тыс. чел.

Челябинский уездный комитет ВЗС работал не только на местном уровне. П.К. Владимирцев в качестве представителя губернского земства в сентябре 1915 г. был делегирован в Москву на Всероссийский общеземской съезд. Земцы Южного Урала принимали активное участие в работе различных центральных комиссий ВЗС: по вопросам снабжения армии (П.К. Владимирцев), помощи беженцам, эвакуации больных и раненых воинов от Уфимской – П.Ф. Коропачинский, Г.М. Курновский, от Оренбургской – В.А. Воскресенский, Н.А. Холодковский, Н.В. Кузьмин-Караваев<sup>6</sup>.

Несмотря на экстремальность ситуации военного времени южноуральские земства продолжали активно действовать, причем исходя не только из нужд военного времени, а планировало все свои мероприятия с прицелом на будущее, чтобы при необходимости провести быструю конверсию. Более наглядно деятельность южноуральских земств в годы Первой мировой войны продемонстрируют их бюджеты. Сравним бюджеты Оренбургского, Уфимского и самых прогрессивных земств России – Пермского и Вятского за 1913–1915 гг.

Таблица 1

ЗЕМСКИЙ БЮДЖЕТ УРАЛЬСКИХ ГУБЕРНИЙ. 1913–1915 гг.<sup>7</sup>

Губерния	Общий бюджет земств (тыс. руб.)		
	1913 г.	1914 г.	1915 г.
Оренбургская	-	4662,2	3133,2
Уфимская	7662,8	9139,3	8672,7
Вятская	10957,8	12052,6	13198,4
Пермская	13235,8	16025,8	16025,8

Из данных таблицы мы видим, что старые земства имели более солидный бюджет. На наш взгляд, эта разница была связана с различным возрастом и степенью активности органов местного самоуправления. Молодое Оренбургское земство еще только планировало свою деятельность и не имело развернутых экономических программ, как Вятское и Пермское, его долгосрочные проекты находились еще в стадии разработки. К тому же в период своего становления Оренбургское земство было вынуждено завоевывать авторитет местных жителей, тогда как Вятское, Пермское и Уфимское уже доказали на практике прямую зависимость улучшения социально-экономической жизни населения от размера собранных налогов. Что же касается Уфимского земства, до начала XX в. его деятельность не отличалась особой энергичностью, поэтому даже к 1915 г. его бюджет был значительно меньше, чем у Вятского и Пермского. Но необходимо также учитывать, что бюджеты последних являлись самыми крупными по всей земской России<sup>8</sup>.

Данные таблицы позволяют также произвести сравнение мирного (1913 и 1914 гг.) и военного (1915 г.) планирования; мы видим, что южноуральские органы местного самоуправления даже пошли на сокращение бюджетов. Так Оренбургское земство сократило свою смету на 33,8%, Уфимское на 5,1%, в то время как Пермское оставило бюджет без изменений, а Вятское даже увеличило его на 8,7%.

Постоянное увеличение земских потребностей и ограниченные возможности налогообложения населения в условиях Первой мировой войны побудили южноуральские

земские учреждения искать новые источники финансирования своих мероприятий. Определенную сумму зачисляли в запасной капитал, помещенный в ценные бумаги: акции, облигации, банковские билеты, приносящие проценты. Запасные капиталы южноуральских земств служили источником всевозможных начинаний: постройка зданий при богоугодных заведениях, земского банка, регулярные пособия уездным земствам на строительство больниц, на текущие расходы; на постоянные позаимствования из него других губернских капиталов – текущий, страховой, продовольственный, общественного призрения и пр. Без запасного капитала земства, на наш взгляд, оказались бы в самом затруднительном положении. На проценты с него открывались и содержались целые заведения, стипендиаты, гарантировались многие земские расходы. Так в 1914 г. отчисление на образование капиталов и запасных сумм по Уфимской губернии составило 3,3% от общего бюджета, а по Оренбургской – 19,5%<sup>9</sup>.

Помимо основного запасного земские учреждения образовывали капиталы специального целевого назначения – продовольственный, страховой, дорожный, пенсионный, благотворительный, по содействию экономическому благосостоянию населения и т. п. Специальные капиталы губернских земств по сумме превышали в несколько раз все капиталы уездных, что давало возможность первым оказывать содействие как уездным земствам в развитии их мероприятий, так и населению в улучшении его быта. Так Уфимское губернское земство в 1914 г. ассигновало 42000 руб. на образование капиталов (1,7% от общего бюджета) и 20000 руб. на образование запасной суммы (0,8% от общего бюджета)<sup>10</sup>.

Следует указать еще на один фактор, влиявший на поступление сборов – начавшаяся война. Потеря рядового работника почти в каждой семье не могла не отразиться на ее экономическом благосостоянии. Резко уменьшилось число торговых заведений в связи с призывом их владельцев на действительную службу. Сокращение доходности с торговых заведений объясняется также тем, что в условиях военного времени появились затруднения в приобретении и доставке товаров за неимением таковых на рынке.

В связи с военным временем очередные губернские и уездные собрания Уфимской и Оренбургской губерний в 1914 г. открылись лозунгом «Поменьше расходов, побольше экономии!» Однако, действующие проекты (становление сети всеобщего начального образования, статистические исследования и т. п.), реализация которых имела первостепенное значение, не могли быть приостановлены. Сокращение преимущественно было направлено на свертывание строительных проектов, получивших широкое распространение в предвоенные годы. На все остальные мероприятия ассигнования сохранились почти в прежнем размере, хотя и не увеличились.

Проиллюстрируем данный тезис на примере анализа смет Уфимской губернии. Возьмем бюджеты 1914 г. (мирное планирование) и 1915 г. (военное время). Так, по данной губернии уездными земствами было ассигновано на 1914 г. 9095869 руб., а на 1915 г. – 8621638 руб., т. е. меньше на 474231 руб., или на 5%. По уездным земствам расходная смета 1915 г. по сравнению с мирным планированием на 1914 г. изменилась следующим образом:

Таблица 2

## СОКРАЩЕНИЕ БЮДЖЕТОВ ЗЕМСТВ УФИМСКОЙ ГУБЕРНИИ НА 1915 г.

Земство	Уменьшило на (тыс.руб) <sup>11</sup>	Уменьшило на (%)
Уфимское губернское	60	2
Белебеевское уездное	415	31
Мензелинское уездное	198	20
Златоустовское уездное	120	16
Стерлитамакское уездн.	121	12
Бирское уездное	59	6
Уфимское уездное	увеличило на 107 тыс.	увеличило на 8

Таким образом, мы видим, что Уфимское уездное земство нашло возможным не только не сокращать своих расходов, но даже в значительной степени их увеличить. Хотя позже мы увидим, что именно Уфимское уездное земство больше всего страдало от недоимок. Дальше всего в сокращении своих расходов зашло Белебеевское земство, которое ухитрилось исключить из своей сметы почти целую треть прошлогодних ассигнований. За Белебеевским уездом следует Мензелинский, сокративший свою смету на 1/5 часть. Но необходимо заметить, что эти два уезда в значительной степени пострадали от неурожая 1914 г., поэтому помимо войны была еще своя местная нужда к сокращению сборов, а, следовательно, и бюджета.

Наиболее интересно, на наш взгляд, не столько территориальное изменение земских смет, сколько вопрос, какие отрасли больше всего пострадали в результате этого сокращения. На народное образование в 1915 г. по Уфимской губернии было израсходовано на 567 тыс. меньше, чем в 1914 г., или почти на 4%. Это объясняется в частности и сокращением дотаций Министерства народного просвещения: «Озабочиваясь вопросом о продолжении работ по введению всеобщего обучения в 1915 г, МНП приложит все силы. Но, т. к. средства, которыми предположительно будет располагать МНП в 1915 г. будут значительно меньше, чем в предшествующие годы. Департамент просит земские и городские управы проектировать только те постройки, возведение которых представляется делом неотложным и притом в количестве не более как 8–10 школьных комплектов по каждому губернскому земству»<sup>12</sup>. Только по Уфимскому уезду смета на народное образование не только не была сокращена, но даже увеличена на 30000 руб. или на 4%<sup>13</sup>. То же самое и по смете губернского земства, расходы которого по школьному образованию и внешкольному просвещению возросли с 322000 руб. в 1914 г. до 374000 руб. или на 16% в 1915 г.<sup>14</sup>

Губернское земство учло то громадное значение учреждений внешкольного образования, которое они имели в тот момент, когда в деревне резко увеличился интерес к культурной жизни. Причиной этому, на наш взгляд, стало прекращение торговли спиртными напитками, о чем Уфимское земство неоднократно ходатайствовало перед Правительствующим Сенатом. «Когда рассеялась пьяная туча» по Положению Совета Министров от 13 октября 1914 г.<sup>15</sup> о запрете производства и продаже спиртных напитков, Уфимское земство озаботилось созданием учреждений, где можно было получить разумные развлечения и удовлетворить проснувшуюся любознательность. Средством для этого явилось народное внешкольное просвещение: библиотеки, народные чтения, публичные лекции, воскресные школы, выставки, кинематограф, театры, организация кооперативных курсов и пр.

В годы Первой мировой войны земствами Южного Урала была значительно расширена система льгот для учительского персонала: учителя, призванные на действительную военную службу, сохраняли за собой право возвращения на свое рабочее место после увольнения из рядов войск с присвоенным им по должности учителя содержанием; в педагогический стаж вносился срок военной службы, в сроки выслуги 5-летних прибавок и пенсию из пенсионной кассы народных учителей МНП<sup>16</sup>.

Уменьшение расходов на народное образование по остальным земствам не повлекло за собой сокращение числа школ, оно лишь приостановило их строительство. Заморожены были и другие мероприятия, но не все. Дотации на здравоохранение решением земских собраний также были сокращены. Вместо 2117 тыс. руб. на медицину в 1915 г. было ассигновано 1803 тыс. руб., на 314000 руб., или на 15%, меньше, чем в 1914 г.<sup>17</sup> И здесь мы видим, что дальше всех ушло Белебеевское уездное земство, сократившее расходы на медицину на 140 тыс. руб., или на 43%. Сокращение у других уездов шло в следующей последовательности: Мензелинский на 22%, Бирский на 13%, Уфимский на 10%. По остальным двум (Стерлитамакскому и Златоустовскому) смета, наоборот увеличилась на 13% в каждом<sup>18</sup>. При всем этом сократилось не число коек, не количество медицинского персонала, а исключительно было приостановлено возведение новых больничных помещений. По губернскому земству частью было заморожено строительство

междуездных больниц и бактериологического института, благодаря чему губернскую смету на медицину удалось сократить на 16%<sup>19</sup>.

Ветеринария, сосредоточенная в Уфимской губернии исключительно в руках губернского земства понесла небольшие сокращения, всего на 13 тыс. руб. Расходы на содействие экономическому благосостоянию населения удержались почти на прежних позициях, за исключением сметы губернского земства. По всем уездным земствам Уфимской губернии вместо 200 000 руб. в 1914 г. в 1915 г. на эту статью было отпущено 188 000 руб., или на 6% меньше, а по губернской смете вместо 301 000 – 231 000 руб., или меньше на 23%<sup>20</sup>. Сокращение коснулось таких мероприятий, как устройство выставок, борьбы с грызунами (сусликами), но главным образом почвенных исследований, которые решено было произвести в более продолжительный срок, чем предполагалось изначально. На выполнение обширных планов южноуральских органов местного самоуправления по интенсификации крестьянского хозяйства в значительной степени повлияла мобилизация. Так, на 1915 г. из 12 мест агрономов в Белебеевском земстве вакантными были 8, т. е. 67%, в Златоустовском из 5 – 4, т. е. 80%, в Челябинском из 5 только одно<sup>21</sup>.

Зато две отрасли земской работы – общественное призрение и дорожное дело – в 1915 г. получили большие ассигнования, чем в предыдущем. Увеличение расходов на дорожное дело явилось результатом многочисленных ходатайств местного населения и активного обсуждения этой проблемы гласными на уездных и губернских собраниях. Что же касается общественного призрения, то земство прекрасно осознавало, что судьбы целого поколения зависят от того, как будет решен вопрос об обеспечении и воспитании многотысячной армии детей, отцы которых погибли, защищая Отечество. Ведь сиротство и потеря отца – главные причины, которые заставляли несовершеннолетних идти на правонарушения. До конца 1914 г. участие южноуральских земств в деле общественного призрения выражалось в более чем скромных суммах: примерно 4,4 коп. в год на одного человека, в то время как Англия тратила 4 руб. 30 коп., Франция – 3 руб. В 1915 г. расходы на общественное призрение увеличились на 20 000 руб., или на 59%, а на дорожное дело – на 49 000 руб.<sup>22</sup>

Затраты на участие в содержании правительственных учреждений почти не изменились. Зато расходы на содержание земского управления сократились с 644 тыс. до 568 тыс. руб., или на 11%. Был заморожен фонд «вознаграждения земцам за их успешную работу», было приостановлено строительство собственных домов для уездных управ.

В связи с военным временем появились дополнительные статьи расходов. «В переживаемое необычайно тяжелое историческое время, когда вся работа направлена на оборону Родины... исполнение программы мирной органической земской работы стало не только затруднительно, но порою и невозможно»<sup>23</sup>. Для обороны страны экстренно выдвигались колоссальные задачи, которые требовали немедленного исполнения, благодаря чему имевшиеся силы и средства шли именно на удовлетворение этих потребностей, а намеченные работы приходилось откладывать до более благоприятного момента.

В условиях военного времени возникли значительные недоимки в бюджете некоторых уездных и губернских земств. Так, Уфимское губернское земство в 1914 г. недополучило 362 503 руб. 87 коп., или 14,16% от общей суммы<sup>24</sup>.

Таблица 3<sup>25</sup>

#### НЕДОИМКИ ПО УФИМСКОЙ ГУБЕРНИИ ЗА 1914 Г.

Уезды	Следовало по раскладке 1914г.	Поступило: сумма (руб.)	Поступило: в % отношении	Осталось в недоимках (руб.)	Осталось в недоимках (%)
Уфимский	277125,05	146014,51	52,69	131110,54	47,31
Бирский	272742,09	249947,40	91,28	23794,69	8,72
Мензелинский	203190,65	142901,33	70,33	60289,32	29,67
Белебеевский	329066,92	258296,09	78,49	70770,83	21,51
Стерлитамакский	206284,16	156253,29	75,75	50030,87	24,70
Златоустов.	201643,02	135710,77	67,30	65932,25	32,70

Итого по губернии	1490051,89	1088123,39	73,02	401928,50	26,98
-------------------	------------	------------	-------	-----------	-------

Из таблицы мы видим поступление окладов по уездам. Наивысший процент оклада получен по Бирскому уезду – 91,28%, наименьший по Уфимскому – 52,69%. Недоимки по Уфимскому уезду, на наш взгляд, стали следствием негибкой политики по формированию бюджета. Из таблицы «Сокращение бюджетов земств Уфимской губернии» мы видим, что тогда как все земства в связи с военным временем сократили бюджета, Уфимское уездное увеличило его на 107 000 руб., или на 8%. А в целом можно сказать, что размеры недоимок не выходили за рамки обычных. Так, в 1914 г. по губернии недопоступило 26,98%, тогда как за предыдущее десятилетие (1903–1913 гг.) в среднем в год недоплачивалось 26,23%<sup>26</sup>.

Некоторые исследователи видят причину недоимок в «чрезмерности обложения земцами крестьянских земель»<sup>27</sup> и в качестве примеров приводят факты выступлений крестьян против земств. Подобные волнения наблюдались и в Оренбургской губернии. Так, в Челябинском уезде крестьяне Иванковской и Шаламовской волостей отказались принять окладные листы на земские сборы и заявили, что не желают иметь у себя земское самоуправление<sup>28</sup>. По данному случаю было произведено расследование, выяснилось, что «крестьян подстрекали главари», которые после ареста «раскаялись и оплатили все земские сборы». И хотя выступавшие действовали под лозунгом «земство разорит нас налогами», на наш взгляд, это было проявлением консерватизма русского народа. Крестьяне испытывали настороженное отношение к новым органам, спущенным «сверху», земства еще не завоевали доверия населения. Со временем, когда население осознало прямую зависимость своего благополучия от своевременной уплаты земских сборов, недоимки по Оренбургской губернии значительно сократились. Уже в 1916 г. корреспондент «Оренбургского земского дела» писал: «Недоверие, с которым было встречено введение земских учреждений в некоторых местах губернии, теперь ослаблено. Среди прежних недругов земство приобрело в короткий срок своей деятельности искренних друзей и горячих поклонников»<sup>29</sup>.

Посмотрим, насколько же чувствителен был земский налог для плательщиков:

Таблица 4<sup>30</sup>

#### ЗЕМСКОЕ ОБЛОЖЕНИЕ В ОРЕНБУРГСКОЙ ГУБЕРНИИ

(копейки с одной десятины земли (в среднем по уезду))

Годы	Оренбургский уезд	Верхнеурал.	Орский	Челябинск.	Троицкий	Оренбургск. губерния
1914	15,04	3,43	3,24	9,98	11,39	8,31
1915	14,82	3,36	3,17	9,84	11,18	8,19
1916	17,51	4,32	3,64	11,62	13,17	9,78

Из таблицы следует, что дифференциация налогообложения зависела в первую очередь от ценности и доходности земельных участков. Так, самый высокий налог был введен в наиболее плодородных Троицком и Челябинском уездах и наиболее доходном скотоводческом Оренбургском. Земельный налог в Оренбургском уезде превышал в 4,64 раза размер минимального обложения в губернии (Орский уезд). В 1915 г. произошло снижение поземельного налога по сравнению с 1914 г., что говорит о заботе органов местного самоуправления о своих налогоплательщиках (в связи с мобилизациями большинство кормильцев ушло на фронт). Но время не стояло на месте, потребности населения росли, к тому же у крестьян появились средства – различные пособия, пенсии, выплачиваемые государством семьям призванных, и земство в 1916 г. вновь увеличило налоги.

Всего же по смете 1914 г. (в том числе дотаций от государства) Уфимское губернское земство ожидало 2 560 000 руб.. Поступило 2 197 496 руб. 13 коп., или 85,84%. По смете расходов вместо ассигнованных 2 560 000 руб. было израсходовано 2 437 684 руб. 52 коп., менее на 122 315 руб. 48 коп., в том числе был сокращен расход по постановлению собрания чрезвычайной сессии 10 августа 1914 г. в виду военного положения на 75 403 руб. 17 коп.<sup>31</sup>

Ходатайство о рассрочке общего долга правительству в Министерстве финансов не было удовлетворено, поэтому срочные платежи управ были погашены полностью. Из сопоставления доходов и расходов видно, что общая сумма расходов превысила сумму доходов на 240 000 руб., что в принципе не было неожиданностью. Так, дефицит Уфимского бюджета в 1911 г. составил 350 000, а в 1913 – 202 000 руб.<sup>32</sup>

В целом же, на наш взгляд, война хоть и замедлила нормальное развитие общественно-хозяйственной местной жизни, но влияние это коснулось по преимуществу строительного дела и тех мероприятий, сокращение которых не наносило особого ущерба местной жизни. Например, особую значимость в годы войны среди населения южноуральских губерний приобрели народные чтения. В 1914–1915 уч. г. в Уфимской губернии было устроено 833 чтения в 178 селениях<sup>33</sup>. Интересно, что основными посетителями подобных чтений были женщины (более 60%<sup>34</sup>). Это объясняется, по нашему мнению, высокой занятостью мужской части населения.

Имеющиеся документы свидетельствуют о роли государства в бюджете земств. Согласно им, деньги выделялись под определенные программы. Большую часть составляли пособия от Министерства народного просвещения на содержание школ и училищ. Финансовые поступления в уезды были и от губернского земства. Так, в 1914 г. губернное земство профинансировало 0,2% от общего земского бюджета Челябинского уезда, в то время как государство – 12,5%<sup>35</sup>. Ситуация изменилась в военное время: в 1916 г. под конкретные проекты из губернии поступило 6,6%, а из государственной казны только 1,1%<sup>36</sup>.

По Уфимской губернии пособие от казны в 1913 г. составило 1 299 006 руб.<sup>37</sup>, а в 1914 г. оно было резко сокращено. Кроме государственных дотаций выделялись суммы от благотворительных организаций под конкретные статьи расходов. В военное время на постройку госпиталей, заразных барачков, помощь беженцам средства выделяли Татьянанский комитет, комитет Великой княгини Елизаветы Федоровны, комитет императрицы Александры Федоровны.

Государство принимало активное участие в развитии новой перспективной отрасли – агрономии. Департамент земледелия ежегодно выделял на содержание агрономов Оренбургской губернии 21300 руб., помощников – 7500, мастеров по луговодству – 240 руб.<sup>38</sup>, что значительно превышало государственные дотации на содержание учителей.

Лучше всего о земских делах в условиях военного времени скажут расходные сметы.

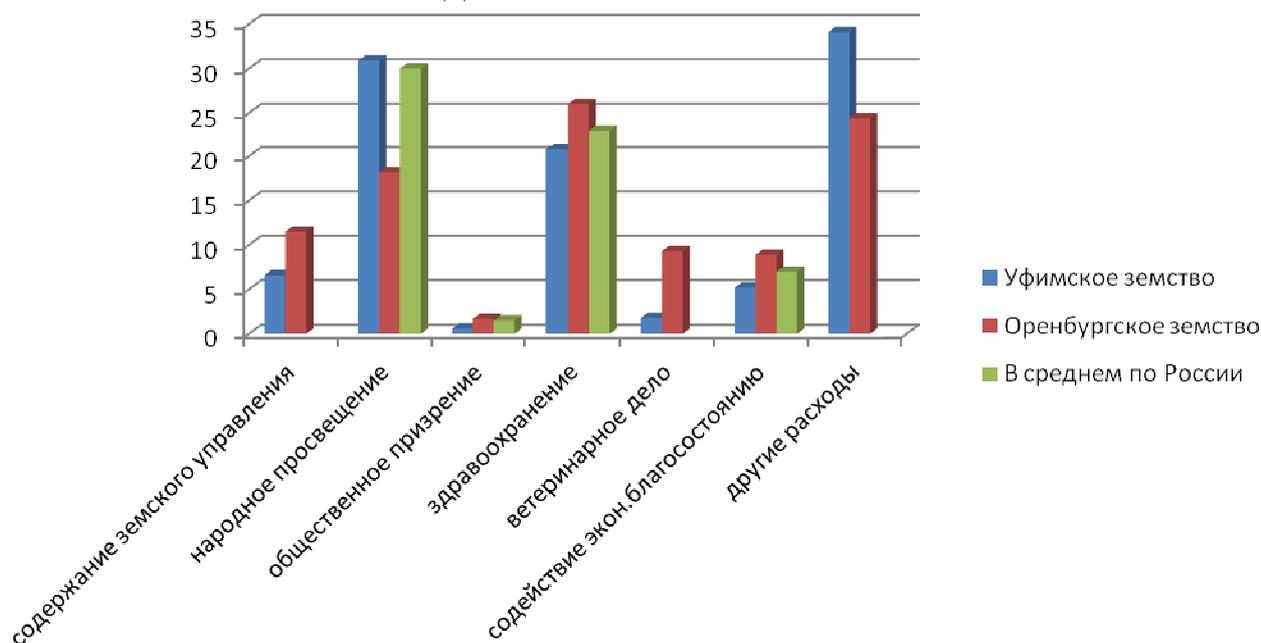
Таблица 5

СМЕТЫ РАСХОДОВ ЮЖНОУРАЛЬСКИХ ЗЕМСТВ ЗА 1915 Г.<sup>39</sup>

Статьи расходов	Уфимское земство (тыс.руб.)	% к общему бюджету	Оренбургское земство (тыс.руб.)	% к общему бюджету
Содержание земского управления	567,6	6,6	362,4	11,5
Народное образование	2682,8	30,9	570,7	18,2
Общественное призрение	51,8	0,6	53,6	1,7
Медицинская часть	1803,0	20,8	816,1	26
Ветеринарная часть	159,6	1,8	292,5	9,3
Расходы по содействию экономическому благосостоянию	445,4	5,2	278,5	8,9
Другие расходы <sup>40</sup>	2962,5	34,1	759,4	24,4
Всего:	8672,7	100	3133,2	100

Диаграмма 1

## ОСНОВНЫЕ РАСХОДЫ ЮЖНОУРАЛЬСКИХ ЗЕМСТВ И РОССИИ В 1915 г.



Таким образом, мы видим, что приоритетными для южноуральских земств были расходы на здравоохранение и народное образование. Разница в финансировании программ по народному образованию в Уфимской и Оренбургской губерниях, на наш взгляд, объясняется тем, что последняя еще не включилась в создание сети всеобщего начального образования (шла только разработка проекта). Что касается разницы в расходах на ветеринарное дело и развитие животноводства, она объясняется более широким распространением скотоводства в Оренбургской губернии. Если сравнивать в процентном отношении к общему бюджету расходы южноуральских земств с общими цифрами по России, то мы увидим, что Уфимское земство практически не выбивалось из общей картины, в то время как Оренбургское резко отставало в затратах на народное образование (18,2% и 30% соответственно), но обгоняло земства России в затратах на здравоохранение (26% и 23,3%), содействию экономическому благосостоянию (8,9% и 8,1%) и общественному призрению (1,7% и 1,5%).<sup>41</sup>

Что касается «других расходов», в 2014 г. Оренбургское губернское земство ассигновало 100 тыс. руб. в общеземскую организацию и 300 тыс. руб. на помощь семьям призванных региона<sup>42</sup>, что составило 8,58% от общего бюджета и равнялось всем расходам на содействие экономическому благосостоянию населения.

Остановимся подробнее на деятельности южноуральских земских органов по здравоохранению и общественному призрению, как наиболее важной в условиях Первой мировой войны.

В годы Первой мировой войны в южноуральских губерниях была создана сеть врачебных учреждений для лечения больных и раненых воинов. Основными направлениями деятельности земских санитарных врачей являлись профилактика заболеваний («предупредительная медицина»), борьба с эпидемиями (особенно в периоды притока переселенцев, беженцев), разработка и осуществление санитарных мероприятий, составление годовых обзоров и аналитических докладов, консультативная работа. В Оренбургской губернии организовывались курсы по оспопрививанию, эпидемиологические отряды; в каждом уезде планировалось открыть бактериологическую лабораторию; действовал земский «оспепный телятник» (для получения вакцины). Земские медики прививали от оспы и население казанской территории, не входившей в земство.

Губернские гласные не всегда удовлетворяли ходатайства уездных собраний. На очередной сессии Оренбургской губернии земского собрания в январе 1917 г. Челябинскому уездному земству было отказано в выделении средств на строительство «заразных барачков»

в уезде и устройство межуездных врачебных участков в селах Андреевское и Маметкулово, в придании Челябинской городской больницы статуса уездного участкового врачебного пункта с передачей части расходов на счет губернии земства<sup>43</sup>. Последний отказ мотивировался тем, что Челябинск находится в центре казачьего населения.

Некоторые мероприятия (по предоставлении уездным земством плана работ) финансировались губернскими органами при совместном долевом (по 50%) участии общероссийских благотворительных, организаций. Так, в 1916 г. Противочумная комиссия выделила 15 750 руб.<sup>44</sup> на постройку в Челябинске двух «заразных барakov» и устройство в них отопления; Всероссийский союз городов — средства на строительство «заразного барака» на 50 коек при городской больнице; Комитет великой княжны Елизаветы Федоровны по оказанию помощи семьям лиц, призванных на войну, содействовал организации в уездах приютов для малолетних сирот, чьи отцы погибли на фронте; Московский императорский университет командировал в губернию для консультаций профессора В.П. Сербского<sup>45</sup>.

Земский персонал оказывал медицинскую помощь горнозаводскому населению (что не входило в обязанности земств). Так, по договору между земскими органами и кн. К.Э. Белосельским-Белозерским, который предоставил здание и выделил деньги на ремонт, была оборудована больница, обеспечено содержание врачей и бесплатное медицинское обслуживание работников Катавских заводов. После отказа директора Усть-Катавского завода и Южноуральского металлургического общества в бесплатном медицинском обслуживании жителей Усть-Катавского завода и близлежащих селений по решению чрезвычайного земского собрания были разработаны неотложные меры по оказанию медицинской помощи населению<sup>46</sup>.

Добиваясь доступности фармацевтической помощи населению, земство организовывали аптечную систему. До войны химико-фармацевтические препараты поступали в основном из Германии, Австро-Венгрии, и, естественно, что с началом военных действий перебой с лекарствами стали особенно ощутимы. Под эгидой земств в этот период проводилась кампания по заготовке лекарств из местного сырья, а также мероприятия по закупке лекарств оптом. Экономия средств при этом составила 21,8%<sup>47</sup>. В перспективе же местные органы планировали организацию собственной фармацевтической промышленности. Всероссийской лигой борьбы с туберкулезом пропагандировался опыт Уфимского земства по борьбе с этим заболеванием методом кумысолечения, применявшимся в уезде с 1891 г.<sup>48</sup> С целью понижения детской смертности создавались акушерские пункты; в штате каждого врачебного участка имелся работник, совмещавший обязанности оспопрививателя и акушера<sup>49</sup>.

Южноуральские земства занимались общественным призрением и благотворительностью. После ликвидации приказов общественного призрения их функции перешли к земствам, им были переданы богадельни, сиротские дома, психиатрические лечебницы и др.<sup>50</sup> Так, по решению губернского земского собрания в Челябинском уезде планировалось создать психиатрическую колонию, для чего была проведена перепись душевнобольных, организованы консультации специалиста — профессора В.П. Сербского, создан «разъездной отряд» при Челябинской городской больнице, разработан проект помещений для душевнобольных при больницах (не менее 50 коек на каждую), построены изоляционные помещения в Челябинске<sup>51</sup>.

Уездными земствами были выделены ассигнования на строительство и оборудование в Оренбургской губернии глазной лечебницы Общества слепых (с условием предоставления возможности учащимся посещать в ней практические занятия)<sup>52</sup>.

Через земские органы государство организовало выдачу пособий хронически больным, бедным, семьям нижних чинов запаса и воинов ополчения, погибших в русско-турецкой и русско-японской войнах.

В годы Первой мировой войны, с наплывом в регион беженцев из прифронтовых районов страны обострилась проблема ликвидации нищенства.

Земства ассигновали средства на единовременные пособия, занимались устройством малолетних сирот. После доклада санитарного врача Челябинского уезда Мазина об учащении случаев убийств новорожденных Оренбургское земское собрание приняло решение построить в Челябинске приют на 20 детей-подкидышей (за счет губернских средств)<sup>53</sup>.

Вопросы земской медицины, первоначально находившиеся исключительно, в ведении земских управ (без участия медиков), по решению земских собраний были переданы в компетенцию медико-санитарных отделов и санитарного бюро при управах, съездов и совещаний земских врачей «для прочной постановки медицинского дела в губернии и необходимости изучения условий, вызывающих заболевания населения». В состав губернских медико-санитарных органов входили все врачи губернских земских больниц, губернский врачебный инспектор, губернские земские ветеринары; приглашались представить, членов губернии управ, гласные и – временно, но с правом голоса – специалисты (химики, техники, инженеры и другие). В уездных комиссиях работали участковые врачи, врач-консультант, члены уездной управы.

На ежегодных врачебных съездах и регулярных медицинских совещаниях решались проблемы организации санитарно-противоэпидемической работы, оспопрививания, создания медицинских учреждений. Так, в декабре 1916 г. на совещании врачей при губернской управе решался вопрос устройства в Оренбургской губернии Всероссийский кумысолечебницы для больных и раненых.

Численность лечебных врачей в Уфимской губернии к 1914 г. увеличилась до 87 чел., количество вспомогательного медицинского персонала – до 381 чел. Число врачей-женщин было гораздо меньше, чем специалистов-мужчин – 17,2%. Однако с таким трудом наращиваемое земством количество врачей недолго оставалось стабильным: Первая мировая война внесла свои коррективы в численность медиков на земской службе.

Таблица 6<sup>54</sup>

МЕДИЦИНСКИЙ ПЕРСОНАЛ УФИМСКОЙ ГУБЕРНИИ К 1914 г.

Уезд	Врачей*	Из них женщин	Фельдшера-акушеры
Уфимский	13	3	68
Белебеевский	16	3	40
Бирский	18	2	121
Златоустовский	13	1	64
Мензелинский	12	3	48
Стерлитамакский	15	3	40
Всего по губернии	87	15	381

\* кроме санитарных и эпидемических.

Таблица 7<sup>55</sup>

СОСТАВ ЗЕМСКОГО МЕДИЦИНСКОГО ПЕРСОНАЛА  
В НЕКОТОРЫХ ЮЖНОУРАЛЬСКИХ УЕЗДАХ НА 1.07.1916 г.

Уезд	Мед., сан. врачи		Фельдшеры		Ветерин. врачи		Ветерин. фельд	
	Штат	Налицо	Штат	Налицо	Штат	Налицо	Штат	Налицо
Белебеевский	17	7	39	33	7	3	7	4
Челябинский	14	11	59	38	7	3	14	8
Стерлитамакский	14	6	18	12	?	?	?	?

Так, из 1717 мужчин-врачей по России было призвано 735 чел. (или 35%), по отношению к силам вспомогательного медицинского персонала сокращение численности из-за мобилизации составило 33% мужского фельдшерского состава<sup>56</sup>. Поэтому процент некомплекта медицинского персонала по Уфимской губернии на 15 сентября 1915 г. составил 47,0% , по Оренбургской – 71,4%<sup>57</sup>.

В условиях первой столь крупномасштабной войны потенциал России был мобилизован именно на региональном уровне. Органы местного самоуправления смогли в кратчайший срок сделать то, что не удалось бы совершить государственным структурам из центра.

За счет самостоятельного налогообложения, земства сохранили относительную независимость от государственных органов и проводили собственную прогрессивную политику на местах. В условиях Первой мировой войны органы земского самоуправления продолжали активно действовать, причем исходя не только из нужд военного времени, а планировали все свои мероприятия с прицелом на будущее, чтобы при необходимости провести быструю конверсию. Все же война не только резко изменила направление и объем деятельности органов местного самоуправления, но и повлияла на ее сущность. В самом начале войны южноуральские земства приняли решение не приостанавливать ни одного культурного мероприятия, однако, под давлением обстоятельств они были вынуждены отказаться от этого намерения. В связи с сокращением бюджетов был заморожен ряд программ, большая часть земских средств расходовалась на нужды военного времени, земские служащие исполняли несвойственные им функции.

За время войны органы земского самоуправления Южного Урала показали себя с самой лучшей стороны: сказывалось знание местных условий, опыт работы и желание внести свой вклад в развитие края. Активная деятельность южноуральских земств в период Первой мировой войны не осталась незамеченной. Тепло о ней отзывался князь Георгий Евгеньевич Львов – душа Всероссийского земского союза, благодарственные телеграммы поступали и от августейших особ. Высоко оценил земскую деятельность в условиях войны император Николай II: «Я глубоко ценю ваш самоотверженный труд, одухотворенный верою и неминуемое торжество нашего правого дела на пользу нашей дорогой армии, искренне благодарю всех деятелей Земского Союза за помощь, оказываемую ими нашим воинам, в размерах которой я мог лично убедиться при моих посещениях фронта»<sup>58</sup>.

Несмотря на экстремальность ситуации, земства не только выдержали проверку на жизнеспособность, но и развили активную общественную деятельность, проявив необходимую инициативу. Благодаря усилиям земств в регионе была предотвращена опасность миграционной катастрофы. Беженцы западных районов страны помимо медицинской, продовольственной, жилищной и другой помощи получали возможность необходимой социализации.

## Примечания

---

<sup>1</sup> Полное собрание законов: Собр. II. Т.39. № 40457.

<sup>2</sup> Доклад Челябинской уездной земской управы (ЧУЗУ) III чрезвычайной сессии Челябинского уездного земского собрания (ЧУЗС) «О мерах помощи уездного земства раненым и больным воинам»// Журналы ЧУЗС. – 1914. – Челябинск, 1914. – С.76.

<sup>3</sup> Загряцков М. Всероссийский земский союз. Общие принципы организации и юридическая природа. – СПб, 1915.

<sup>4</sup> Уфимский край. – 1914. – № 166. – С. 3.; Оренбургская жизнь. – 1914. – № 172. – С. 3.

<sup>5</sup> ОГАЧО. Ф. И-9. Оп. 1. Д. 46. Л. 1.; Оренбургское земское дело. – 1916. – № 15. – С. 44.

<sup>6</sup> ВЗС. Собрание уполномоченных губернских земств в Москве. 7-9 сентября 1915 г. Журналы заседания – Москва, б/г.

<sup>7</sup> Календарь-справочник земского деятеля на 1913 год./Под ред.Б.Б.Веселовского. – СПб, 1912. – С.84.; Календарь-справочник земского деятеля на 1916 год./ Сост.Б.Б.Веселовский. – СПб, 1915. – С.308–311; Оренбургское земское дело. – 1916. – № 1. – С.13; № 6. – С.11; № 10. – С.8; Сборник журналов и

постановлений Оренбургского губернского земского собрания 1-ой чрезвычайной и 1-ой очередной сессий 1913 года. – Оренбург, 1914. – С. 628.

<sup>8</sup> Богатырева О.Н. Земское самоуправление Вятской и Пермской губерниях в пореформенный период (60-90-е XIX в.). Диссертация на соискание степени кандидата исторических наук. – Екатеринбург, 1996. – С.54.

<sup>9</sup> Высчитано по данным Календарь-справочник земского деятеля на 1914 г. / Сост.Б.Б.Веселовский. – СПб, 1913. – С. 392–393, 402–403.

<sup>10</sup> Отчет Уфимской губернской земской управы за 1914 г. – Уфа, б/г. – С. 7, 10.

<sup>11</sup> Земское дело. – 1915. – № 4. – С. 254. Отчет Уфимской губернской земской управы за 1915 г. – Уфа, 1915. – С. 86.

<sup>12</sup> Циркуляр № 7320 Департамента народного просвещения от 19.02.1915 г. в уездные земские и городские управы о порядке и условиях отпуска в 1915 году средств на нужды начального образования.// Вестник Оренбургского учебного округа. – 1915. – № 2. – С.146.

<sup>13</sup> Отчет Уфимской губернской земской управы за 1914 г. – Уфа, б/г. – С.14.

<sup>14</sup> Уфимское земское губернское собрание. Сметы и раскладки на 1915 г. и денежный отчет за 1914 г. – Уфа, 1915. – С. 362.

<sup>15</sup> Земское дело. – 1914. – № 21. – С.1314.

<sup>16</sup> ОГАЧО. Ф.И-3. Оп.1. Д. 1154.

<sup>17</sup> Уфимское земское губернское собрание. Сметы и раскладки на 1915 год и денежный отчет за 1914 год. – Уфа, 1915. – С. 80.

<sup>18</sup> Там же. – С. 82–83.

<sup>19</sup> Отчет Уфимской губернской земской управы за 1915 год. – Уфа, 1915. – С.464.

<sup>20</sup> Уфимское земское губернское собрание. Сметы и раскладки на 1915 год и денежный отчет за 1914 год. – Уфа, 1915. – С. 31., Френкель З. Земский бюджет на 1914 год // Земское дело. – 1914. – № 1. – С.24; Земское дело. – 1914. – № 21. – С. 1294.

<sup>21</sup> Календарь-справочник земского деятеля на 1916 / Сост. Б.Б. Веселовский. – СПб, 1915. – С. 58.

<sup>22</sup> Уфимское земское губернское собрание. Сметы и раскладки на 1915 год и денежный отчет за 1914 год. – Уфа, 1915. – С. 34, 42.

<sup>23</sup> ОГАЧО, Ф.596, Оп.1. Д.180. Л.1.

<sup>24</sup> Отчет Уфимской губернской земской управы за 1914 год. – Уфа, б/г. – С. 437.

<sup>25</sup> Сост. по материалам Отчета за 1914 год Уфимской губернской земской управы. – Уфа, б/г.

<sup>26</sup> Историко-статистические таблицы деятельности Уфимского земства. К 40-летию существования земства Уфимской губернии. 1875-1914 / Сост.М.П.Красильников. – Уфа: Статистическое отделение УГЗУ, 1915. – С. 13.

<sup>27</sup> Черныш М.И. Развитие капитализма на Урале и Пермское земство. – Пермь, 1957. – С. 134.

<sup>28</sup> ГАРФ. Ф. 102. Оп. 124, Д. 108, 4.47, Л. 14.

<sup>29</sup> Оренбургское земское дело. – 1916. – № 30. – С. 17.

<sup>30</sup> Сост. по сметам Оренбургского губернского, Челябинского, Верхнеуральско-Троицкого, Орского, Оренбургского уездных земств за 1914–1916 гг.

<sup>31</sup> Отчет за 1914 год Уфимской губернской земской управы. – Уфа, б/г.

<sup>32</sup> Историко-статистические таблицы деятельности Уфимского земства. К 40-летию существования земства Уфимской губернии. 1875-1914 / Сост. М.П.Красильников. – Уфа: Статистическое отделение УГЗУ, 1915. – С. 18, 36.

<sup>33</sup> Обухов М. Народные чтения. 1914–1915 учебный год. Уфа, 1915. – С. 11.

<sup>34</sup> ОГАЧО. Ф. И-9. Оп. 1. Д. 69.Л. 48

<sup>35</sup> Сметы доходов и расходов Челябинского УЗ на 1914 год. Челябинск, 1914. – С. 16

<sup>36</sup> Сметы доходов и расходов Челябинского УЗ на 1916 год. Челябинск, 1916. – С. 12.

<sup>37</sup> Земское дело. – 1913. – № 24. – С. 1617.

<sup>38</sup> Оренбургское земское дело. – 1916. – № 20. – С. 13

<sup>39</sup> Сост по: Веселовский. Календарь-справочник земского деятеля на 1916 год. – СПб, 1916. – С. 308–311.

<sup>40</sup> В другие расходы включены следующие статьи: дотации правительственных учреждений, дорожное дело, разные расходы, расходы, связанные с военным временем, образование капиталов, непредвиденные расходы.

<sup>41</sup> Данные по России приведены из статьи Френкеля З.Г. Земские бюджеты по сметам 1915 г. // Земское дело. – 1915. – № 24. – С. 1473–1483.

<sup>42</sup> Земское дело. – 1914. – № 21. – С. 1301

<sup>43</sup> Журналы очередной сессии ОГЗС 1917 года. Доклады по медико-санитарному отделу. – Оренбург, 1917. – Доклады № 135–137.

<sup>44</sup> ОГАЧО. Ф.И-9. Оп.1. Д. 115. Л.12 об.

<sup>45</sup> Доклады Оренбургской ГЗУ IV очередному Оренбургскому ГЗС. Январь 1917. По медико-санитарному отделу. – Оренбург, 1917. – С. 18

<sup>46</sup> Постановления Уфимского УЗС 34-го и 35-го чрезвычай созывов 1914 г. с прил. – Уфа, 1915. – С. 52–53

- <sup>47</sup> Доклады Оренбургской ГЗУ IV очередному Оренбургскому ГЗС. Январь 1917. По медико-санитарному отделу. – Оренбург, 1917. – С. 89.
- <sup>48</sup> Земское дело. – 1916. – № 20. – С. 1282
- <sup>49</sup> Оренбургское земское дело. – 1916. – № 21. – С. 8.
- <sup>50</sup> ПСЗ РИ. П собр.Т.39.0тд.1.№ 4-458. Ст. 2.
- <sup>51</sup> Доклады Оренбургской ГЗУ IV очередному Оренбургскому ГЗС. Январь 1917. По медико-санитарному отделу. Оренбург, 1917. С. 76.
- <sup>52</sup> Оренбургское земское дело. – 1916. – № 20. – С. 14.
- <sup>53</sup> Доклады Оренбургской ГЗУ IV очередному Оренбургскому ГЗС. Январь 1917. По медико-санитарному отделу. – Оренбург, 1917. – С. 48–49, 61–62.
- <sup>54</sup> Историко-статистические таблицы деятельности Уфимского земства к 40-летию существования земств Уфимской губернии. 1875–1914 / Сост.М.П.Красильников – Уфа: Статист. отделение УГЗУ, 1915. – С. 340.
- <sup>55</sup> Календарь-справочник земского деятеля на 1917 г. / Сост.Б.Б.Веселовский. – СПб, 1916. – С. 34.
- <sup>56</sup> Там же. – С. 58
- <sup>57</sup> Там же. – С. 58.
- <sup>58</sup> Всероссийский земский союз. Постановления, принятые собранием уполномоченных губернских земств, состоявшимся 12–14 марта 1916 года в Москве. – М., 1916. – С. 38.

## ACTIVITIES OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT SOUTH URAL IN THE FIRST WORLD WAR

*A.V. Molodchik, Doc. Sc. (Hist.), professor "South Ural Institute of Management and Economics"*

*E-mail: amolodchik@mail.ru*

*M.S. Nagornaya, Cand. Sc. (Hist.), associate professor of "South Ural Institute of Management and Economics"*

*E-mail: marya.nagornaya@mail.ru*

### **Abstract**

Based on its extensive source base in the article reveals some aspects of the territorial self-government bodies of the Southern Urals (Orenburg and Ufa provinces) in the First World War, including the local committees of the Provincial All-Russian Union of assistance to the sick and wounded soldiers. Considerable attention is paid to the financial aspects of the zemstvo.

**Keywords:** *Zemstvo, All-Russian Zemstvo Union, First World War, the South Urals.*

УДК 340

## НОВОЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ О ЗАКУПКАХ

*Н.А. Новокионова – к.ю.н., доцент ЧОУ ВПО «Южно-Уральский институт управления и экономики»*

*E-mail: novokshonovana@inuесо.ru*

### **Аннотация**

В статье анализируются наиболее существенные изменения в законодательстве о закупках в июне 2014 г., в частности введение института «совокупный годовой объем закупок». Анализируются преференции установленные законодательством о закупках и их роль в экономике. Делается вывод о необходимости дальнейшего совершенствования института исполнения государственного (муниципального) контракта.

**Ключевые слова:** *закупки, реформа контрактной системы, совокупный годовой объем закупок, преференции.*

Сложно переоценить значение законодательства о закупках для экономики России. Новый закон о федеральной контрактной системе<sup>1</sup> (далее – Закон) достаточно долго обсуждался, но, к сожалению, его принятие породило гораздо больше вопросов, а не урегулировало систему государственных и муниципальных закупок. В первые же месяцы работы закона обнаружился ряд проблем, а некоторые новые механизмы не смогли быть эффективно применены. Поэтому потребовалась глубокая переработка закона. Необходимо проанализировать, насколько эффективны эти изменения<sup>2</sup>.

Во-первых, уточнено понятие «совокупный годовой объем закупок», под которым ст. 3 Закона понимает утвержденный на соответствующий финансовый год общий объем финансового обеспечения для осуществления заказчиком закупок в соответствии с настоящим ФЗ, в том числе для оплаты контрактов, заключенных до начала указанного финансового года и подлежащих оплате в указанном финансовом году. Институт «совокупного годового объема закупок» необходим для:

– определения особенностей участия субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в закупках (ст. 30 Закона). Заказчики обязаны осуществлять закупки у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в объеме не менее чем 15% совокупного годового объема закупок. И еще одно нововведение июня 2014 г. при определении объема закупок, в расчет совокупного годового объема закупок не включаются закупки для обеспечения обороны страны и безопасности государства; услуг по предоставлению кредитов; у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя); работ в области использования атомной энергии, при осуществлении которых применяются закрытые способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

– организации заказчиком контрактной службы (ст. 38). Заказчики, совокупный годовой объем закупок которых превышает 100 млн руб., создают контрактные службы (при этом создание специального структурного подразделения не является обязательным). В случае, если совокупный годовой объем закупок заказчика не превышает 100 млн руб. и у заказчика отсутствует контрактная служба, заказчик назначает контрактного управляющего;

– осуществления закупок путем проведения запроса котировок (ст. 72). Заказчик вправе осуществлять закупки путем проведения запроса котировок в соответствии с положениями настоящего параграфа при условии, что начальная (максимальная) цена контракта не превышает 500 тыс. руб. При этом годовой объем закупок, осуществляемых путем проведения запроса котировок, не должен превышать 10% совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более чем 100 млн руб.;

– определения порядка закупок у единственного поставщика. В ст. 93 Закона были введены ряд положительных изменений. Так, закупки у единственного поставщика осуществляются, если закупки товара, работы или услуги на сумму, не превышающую 100 тыс. руб. При этом годовой объем закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не должен превышать 2 млн руб. или не должен превышать 5% совокупного годового объема закупок заказчика и составлять более чем 50 млн руб.

Кроме этого, осуществление закупки товара, работы или услуги государственным или муниципальным учреждением культуры, уставными целями деятельности которого являются сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия, а также иным государственным или муниципальным учреждением: например, зоопарком, планетарием, парком культуры и отдыха, заповедником, ботаническим садом, национальным парком, природным парком, ландшафтным парком, театром, учреждением, осуществляющим концертную деятельность, телерадиовещательным учреждением, цирком, музеем, домом культуры, дворцом культуры, клубом, библиотекой, архивом, государственной или муниципальной образовательной организацией на сумму, не превышающую 400 тыс. руб. При этом годовой объем закупок не должен превышать 50% совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более чем 20 млн руб.

Законодатель также расширил сферу возможности применения закупок у единственного поставщика. В частности, может осуществляться закупка печатных и электронных изданий определенных авторов в неконкурентной форме (в том числе используемых в них программно-технических средств и средств защиты информации) у издателей таких изданий в случае, если указанным издателям принадлежат исключительные права или исключительные лицензии на использование таких изданий, а также оказание услуг по предоставлению доступа к таким электронным изданиям для обеспечения деятельности государственных и муниципальных образовательных учреждений, государственных и муниципальных библиотек, государственных научных организаций. Кроме этого, таким образом можно осуществить закупку для аренды нежилого здания, строения, сооружения, нежилого помещения для обеспечения федеральных нужд, нужд субъекта РФ, муниципальных нужд, а также аренду жилых помещений, находящихся на территории иностранного государства, заказчиками, осуществляющими деятельность на территории иностранного государства.

Достаточно серьезным послаблением для государственных и муниципальных учреждений является возможность заключения бюджетным учреждением контракта неконкурентным методом, предметом которого является выдача банковской гарантии. Заказчики в качестве обеспечения заявок и исполнения контрактов принимают банковские гарантии, выданные банками, отвечающими установленным требованиям для принятия банковских гарантий в целях налогообложения. На сайте Министерства финансов можно ознакомиться с рекомендуемым перечнем банков.

Новый закон о федеральной контрактной системе, в отличие от предыдущего закона, отнес к сфере закупок приобретение недвижимого имущества. Поправки ст. 93 Закона значительно облегчат работу органов государственной власти и местного самоуправления по приобретению жилых помещений экономического класса. Теперь это можно делать путем закупок у единственного поставщика. В частности на такие жилые помещения имеют права граждане, состоящие на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма; граждане, проживающие в жилом помещении, которое в установленном порядке признано непригодным для проживания, либо в жилом помещении в многоквартирном доме, который в установленном порядке признан аварийным и подлежащим сносу или реконструкции; граждане, которые в установленном законодательством порядке являются участниками государственных или муниципальных программ, иных мероприятий и имеют право на получение социальных выплат (субсидий) на приобретение (строительство) жилых помещений за счет средств бюджетов всех уровней и др.<sup>3</sup>

Во-вторых, наиболее интересными изменениями, направленными на совершенствования контрактной системы, является создание института преференций. Сегодня государство провозгласило принцип эффективного расходования бюджетных средств. Поэтому если раньше общественные организации и субъекты малого бизнеса, просто «получали» денежные средства на свое развитие, то сегодня Закон предлагает им включаться процесс производства товаров, работ или услуг. Таким образом, государство достигает две цели. С одной стороны, государство представляет льготы отдельным субъектам для участия на конкурентом рынке по обеспечению государственных и муниципальных нужд. С другой стороны, государство создает рабочие места, повышает занятость населения, социально защищает слабые слои населения. Анализируя, какие преференции создает законодатель, можно сделать вывод, кому необходимо оказать поддержку и какие отрасли экономики государство хочет развивать. Такая политика представляется более эффективной, чем просто выделение денежных средств из бюджета. Рассмотрим какие преференции действуют сегодня.

1. Преференции организациям инвалидов<sup>4</sup>. Так, ст. 29 Закона предоставляет преимущества организациям инвалидов при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) в отношении предлагаемой ими цены контракта в размере до 15% при осуществлении закупок товаров, работ, услуг в соответствии с перечнем, установленным законодателем. К таким товарам, например, относятся фруктовые и овощные соки, хлебобулочные изделия недлительного и длительного хранения, минеральные и газированные неподслащенные и неароматизированные воды, белье, чулочно-носочные изделия и др.

Под организациями инвалидов законодатель понимает общероссийские общественные организации инвалидов (в том числе созданные как союзы общественных организаций инвалидов), среди членов которых инвалиды и их законные представители составляют не менее чем 80%, и организации, уставный (складочный) капитал которых полностью состоит из вкладов общероссийских общественных организаций инвалидов и среднесписочная численность инвалидов в которых по отношению к другим работникам составляет не менее чем 50%, а доля оплаты труда инвалидов в фонде оплаты труда – не менее чем 25%. Преференции предоставляются в заявительном порядке, т. е. обязанность объявить о себе лежит на самой организации, но при этом они участвуют на общих основаниях в отличие от субъектов малого бизнеса.

2. Преференции субъектам малого предпринимательства и социально ориентированные некоммерческие организации. Заказчики обязаны осуществлять закупки у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в объеме не менее чем 15% совокупного годового объема закупок, путем проведения открытых конкурсов, конкурсов с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов, электронных аукционов, запросов котировок, запросов предложений, в которых участниками закупок являются только субъекты малого предпринимательства, социально ориентированные некоммерческие организации. При этом начальная (максимальная) цена контракта не должна превышать 20 млн руб. Часть 3 ст. 30 Закона установлено, что при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) способами, указанными в ч. 1 ст. 30 Закона, в извещениях об осуществлении закупок устанавливается ограничение в отношении участников закупок, которыми могут быть только субъекты малого предпринимательства, социально ориентированные некоммерческие организации. В этом случае участники закупок обязаны декларировать в заявках на участие в закупках свою принадлежность к субъектам малого предпринимательства или социально ориентированным некоммерческим организациям. Таким образом, статьей 30 Закона установлено, что документом, подтверждающим право участника открытого конкурса, электронного аукциона, запроса котировок, запроса предложений на получение преимуществ, в соответствии со статьей 30 Закона о контрактной системе, является декларация. Необходимость представления иных документов, подтверждающих статус такого участника как субъекта малого

предпринимательства, социально ориентированной некоммерческой организации, Законом о контрактной системе не предусмотрена<sup>5</sup>.

Преференции товарам российского, белорусского и (или) казахстанского происхождения<sup>6</sup>. Приказ имеет временные промежутки, он действует с 1 июня 2014 г. по 31 декабря 2015 г. Как и в предыдущих случаях, порядок распространяется на определенные виды товаров, к ним, в частности, относятся продукты питания (картофель, морковь, яблоки, соль, рыба, мясо, консервы, пресервы, мука, шоколад и др.); продукты медицинские химические и продукты лекарственные растительные; посуда столовая из фарфора и определенные виды оборудования. При осуществлении закупок товаров для обеспечения государственных и муниципальных нужд путем проведения конкурса, аукциона или запроса предложений участникам закупки, заявки на участие или окончательные предложения которых содержат предложения о поставке товаров российского, белорусского и (или) казахстанского происхождения, предоставляются преференции в отношении цены контракта в размере 15%. Вместе с тем законодатель не включил в список торги путем запроса котировок. Кроме этого, приказ установил случаи, когда преференции не предоставляются. Например, если в рамках одного лота, одного запроса предложений предполагается поставка товаров, только часть из которых включена в перечень товаров; если конкурс, аукцион, запрос предложений признается не состоявшимся; если в заявках на участие не содержится предложений о поставке товаров российского, белорусского и (или) казахстанского происхождения; если в рамках одного лота предполагается поставка товаров почти вся «российская» или почти вся «иностранный».

Таким образом, изменения в целом следует признать положительными, но они направлены в основном на процедуру заключения контракта, а не на процедуру исполнения. Скорее всего, это связано с небольшим опытом работы по новому закону, поэтому совершенствование системы будет продолжено. Прозрачная и эффективная система закупок необходима российской экономике: уже первые месяцы работы показали существенную экономию бюджетных средств за счет конкурентных процедур. Вместе с тем вопрос качества и своевременность выполнения контрактов пока остается открытым.

## Примечания

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652

<sup>2</sup> Федеральный закон от 04.06.2014 № 140-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 23. Ст. 2925

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 25.10.2012 № 1099 (ред. от 26.03.2014) «О некоторых вопросах реализации Федерального закона «О содействии развитию жилищного строительства» в части обеспечения права отдельных категорий граждан на приобретение жилья экономического класса» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 44. ст. 6042,

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 341 «О предоставлении преимуществ организациям инвалидов при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) в отношении предлагаемой ими цены контракта» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 18 (часть IV). Ст. 2184

<sup>5</sup> Письмо Минэкономразвития России № 7158-ЕЕ/Д28и, ФАС России № АЦ/13590/14 от 04.04.2014 «О позиции Минэкономразвития России и ФАС России по вопросу применения норм Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» к отношениям, связанным с осуществлением закупки у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций»

<sup>6</sup> Приказ Минэкономразвития России от 25.03.2014 № 155 «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. – 2014. – 21 мая.

## NEW LEGISLATION ON PROCUREMENT

*N.A. Novokshonova, Cand. Sc. (Jur.), associate professor of  
"South Ural Institute Management and Economics "  
E-mail: novokshonovana@inueco.ru*

### ***Abstract***

This article analyzes the most significant changes in procurement law in June 2014, in particular the introduction of "total annual volume of purchases". Analyzes the preferences established by the legislation on procurement and their role in the economy. It is concluded that the need for further improvement of the institute execution state (municipal) contract.

***Keywords:*** *procurement, contractual reform, total annual procurement preferences.*

УДК 94(470) «18»  
ББК ТЗ(2)5-3 + ТЗ(2)5-8

**ПРО «ФЛОТСКИЙ ИНТЕРЕС» В ДЕЛЕ ЭМЕРИТАЛЬНОЙ КАССЫ  
ГОРНЫХ ИНЖЕНЕРОВ ЗА ВТОРУЮ ПОЛОВИНУ XIX В.  
(ИЗ БИОГРАФИЙ И.П. ДЕ-КОЛОНГА, А.Н. КРЫЛОВА И В.М. СУХОМЕЛЯ)**

*П.А. Орлов, к.и.н., доцент ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный  
университет» (НИУ)  
E-mail: orloff1@mail.ru*

**Аннотация**

В статье рассматриваются аспекты участия представителей морского ведомства Российской империи в деле развития «горной» эмеритур – организационной формы реализации дополнительных пенсионных гарантий отставным горным инженерам. Приведены сведения из биографий И.П. де-Колонга, А.Н. Крылова и В.М. Сухомеля.

**Ключевые слова:** *корпоративные пенсионные учреждения гражданского ведомства Российской империи, эмеритальная касса горных инженеров.*

Всякому исследователю «совокупности фактов и явлений жизни на этапах исторического развития государства и общества» во вводной части публикации полагается обосновать актуальность собственного тематического выбора. Подтверждение очевидности текущего кризиса российской пенсионной системы, к сожалению, по-прежнему не требует специальных усилий – достаточно попытаться вычислить сумму своей собственной будущей трудовой пенсии<sup>1</sup>. Действительно, провозглашенное когда-то намерение сделать так, чтобы помимо государства ключевое значение в пенсионной сфере приобрели – как наиболее финансово и организационно устойчивые – корпоративные (профессиональные) пенсионные системы (т. е. те, в которых сочеталась бы ответственность работников, перечисляющих часть своих доходов в пенсионную кассу, созданную по ведомственному, отраслевому или территориальному признаку, и собственно предприятий, участвующих в этой кассе своими активами), так и «не заработало»<sup>2</sup>.

И хотя очередные (в том числе совсем недавние<sup>3</sup>) официальные новости<sup>4</sup> об идеях «модернизации» отечественной «системы пенсионирования» вызывают лишь отторжение<sup>5</sup>; именно на государство, которое в будущем году справит 20-летие<sup>6</sup> попыткам «выстроить» новую парадигму обеспечения старости, априори возложены ожидания пока еще трудоспособных сверстников<sup>7</sup> «русской пенсионной реформы рубежа тысячелетий».

В Российской империи корпоративно-страховые принципы в практиках пенсионного обеспечения «лиц гражданских министерств и ведомств» начали оформляться во второй половине XIX в. Введение «дополнительных к пенсиям от казны» «личными трудами и службами», «отложенных» *э м е р и т у р* (от лат. *emere*; *emeritus emereo* – отслуживший, старый; заслуживаю) стало закономерной реакцией на значительный рост<sup>8</sup> прямых государственных пенсионных расходов – последствия провальной Крымской кампании – и на «дороговизну»<sup>9</sup> государственного аппарата в целом.

Однако было бы упрощением видеть в «постановке» эмеритальных касс лишь «намерение экономии». Учреждение «порядка накопления прибавок» к казенным пенсиям «в свою собственную пользу и в будущих интересах законных наследников» действительно могло компенсировать отставнику вполне ожидаемое «от выхода со службы» ухудшение<sup>10</sup> финансового положения.

«Укоренившись» в морском<sup>11</sup> (1856 г.) и военном<sup>12</sup> ведомствах (1859 г.), в ближайшие последующие годы «проекты эмеритур» были реализованы позже в ключевых «штатских» министерствах (юстиции, железнодорожном, финансов, народного просвещения, почтово-

телеграфном, экспедиции заготовления государственных бумаг, казенной продажи питей), а еще позднее – и в земствах<sup>13</sup> целого ряда губерний.

Известно, что представлявшие собой вид касс пенсионных, *эмеритальные кассы* имели существенную особенность<sup>14</sup> – постоянное и точное равновесие их средств и обязательств не было безусловным. С одной стороны, кассовые доходы были ограничены и зависели от поступлений фиксированных процентов с жалования, столовых, квартирных, денщицких и прочих «сумм» участников, но могли и значительно расти, например, по факту «Всемиловейших кассе дарований» или при увеличении штатов в отдельных учреждениях и по ведомству в целом. С другой стороны, расходы касс составлялись под влиянием «трудно прогнозируемых», «случайных» обстоятельств (от количества членов кассы, достигших в отчетном году необходимой для пенсии и отставки выслуги лет, их распределения по чинам, должностям и окладам, или их возрастов, семейного положения и числа детей). Значимым было и то, что эмеритальные капиталы не были просто «объектами хранения» в Главном казначействе, но, будучи составной частью национальной финансовой системы, принимали на себя и несли часть переживаемых ею рисков.

Такое «устройство», когда ключевые балансовые параметры «кассовой состоятельности» могли «опасно» меняться вне всякой зависимости одной величины от другой, вменяло «в обязанность заведующим лицам» с определенной периодичностью «исчислять стоимость» совокупных (к моменту «поверки») расходов, наличности, сумм предполагаемых поступлений и ожидаемых трат кассы.

Определенно, «невозможность претендовать на правительственное пожертвование» при необходимости срочного покрытия кассового дефицита (на подобную «лояльность», по-видимому, могли рассчитывать лишь стратегически важные «армейская» и «флотская» кассы), разработчик «оснований» эмеритальной кассы морского ведомства, выдающийся математик В.Я. Буняковский<sup>15</sup>, рассматривал как «слабость» всех гражданских эмеритур.

Впрочем, у этого нового, выстроенного на принципах финансовой прозрачности и организационной открытости, дополнительного элемента к давно сложившейся «законной» системе казенных пенсий, какими «задумывались» эмеритальные кассы, была и «сильная» сторона.

Закономерным представляется не только возникновение дискурса по тематике «корпоративных»<sup>16</sup> эмеритур и обсуждение «их обстоятельств», прежде всего, самими «чиновными людьми», но и привлечение к оценкам текущих и перспективных кассовых вопросов известнейших знатоков «сего рода учреждений».

Круг лиц, не просто имевших «взгляды» на явно «специфичный предмет», но обладавших «значительной математической и статистической» эрудицией, «знакомых вполне с теорией вероятностей и бойко владеющих математическим анализом», способных провести сложные вычисления и доказать выводы по ним соотносительно с «материалами и отчетностью» конкретных касс, хотя и складывался достаточно спонтанно, но за короткое время образовал полноценное экспертное сообщество.

В конце концов, скорому выходу за рамки сугубо бюрократического обращения «отношений и мнений начальств и инстанций» по вопросам эмеритальных касс «на публику» немало способствовало наличие в России качественной ведомственной журнальной периодики.

Все вышеупомянутое позволяет рассмотреть в рамках данной статьи «историю успеха» первой среди гражданских – «горной» эмеритур (учрежденной<sup>17</sup> с 1 июля 1860 г. для производства пенсий «оставившим» службу горным инженерам и пособий их семьям) в связи с участием в реализации ее целей представителей морского ведомства – И.П. де-Колонга, А.Н. Крылова и В.М. Сухомеля.

Последовательность имен представляется мне верной, потому что как раз в такой «очередности» де-Колонг, Крылов и Сухомель «прежде начинали относиться» к делам «своей» эмеритальной кассы, а после «оказывались вовлечены» в «кассовую рутину» эмеритур горных инженеров.

Коль скоро в России опыт организации эмеритальной кассы впервые воплотили в морском ведомстве, казалось бы, такое преемственное экспертное внимание «флотских» де-Колонга, Крылова и Сухомеля к «горной» кассе объяснимо, но требует определенных оговорок.

Непосредственно связанная с их «служебными поприщами» и уже современниками признанная бесспорной, высочайшая квалификация де-Колонга, Крылова и Сухомеля в области математики, как видно, позволяла сторонам «мнений об эмеритальном деле» совершенно пренебрегать всеми «условностями» чинов и званий. Однако уважение к «научному величию» де-Колонга, Крылова и Сухомеля не означало, что «найденные ими выводы» никем не оспаривались; напротив, даже учитывая известную «военизированную» природу<sup>18</sup> «корпорации» горных инженеров показателен<sup>19</sup> «своего рода интеллектуальный азарт», который некоторые из них испытывали при упражнениях в «счете состоятельности» «собственной» эмеритальной кассы. Помимо указанного, легко находят подтверждение в биографиях де-Колонга, Крылова и Сухомеля связывавшие их непосредственные служебные и личные отношения.

Отмечу, в целом, что финансово-расчетная сторона деятельности эмеритальных учреждений в дореволюционной России с точки зрения конкретного вклада того или иного специалиста в «сверку и исправление их неправильностей», хотя и вызвавшая ранее известный направленный интерес авторов, остается неизученной лакуной.

Собственно, самое пространное изложение особенностей функционирования и значимости в «эмеритальных делах» именно «вычислительной» составляющей (не считая страницы в воспоминаниях А.Н. Крылова<sup>20</sup> и нескольких его совместных с В.М. Сухомелем работ, о которых скажу далее), привел в некрологе И.П. де-Колонга знавший его со времен, когда «оба были гардемаринами в Морском Кадетском Корпусе» М.А. Рыкачев<sup>21</sup>.

Также обращает на себя внимание игнорирование исследователями, пожалуй, наиболее в этой части информативного источника.

«Горный журнал», официальное издание Горного ученого комитета, старейший и, по выражению М.П. Мохначевой<sup>22</sup>, «самый живучий», издаваемый с 1825 г. и до сих пор – образец отечественной журнальной периодики гражданских министерств и ведомств; сохраняя в пореформенные десятилетия качества уникальной отраслевой энциклопедии, он концентрировал и образцово оперативно – в условиях обширных расстояний империи и разнообразия провинциальной жизни горнозаводских округов и заводов – представлял широкий спектр современных и «вообще»<sup>23</sup> научных, технических, технологических, административно-управленческих «сведений».

Так что и опыты по образованию и развитию организационной формы реализации дополнительных пенсионных гарантий для высшей профессиональной части специалистов горного ведомства обрели на его страницах конкретное место.

Поэтому в работе по теме ключевым источником для меня стала подшивка<sup>24</sup> «Горного журнала» за период издания с 1860 по 1902 гг.

Выборку представленных там публикаций составили:

– *во-первых*, сведения о содержании и качествах записок И.П. де-Колонга с его данными о состоянии эмеритальной кассы горных инженеров в 1881-1882 гг., а также выполненные А.Н. Крыловым и В.М. Сухомелем расчеты по кассе, официально публиковавшиеся в «Горном журнале» в 1888, 1889 и 1890 гг.;

– *во-вторых*, полемические статьи по вопросам развития кассы, авторами которых были ее участники – горные инженеры Ф.Н. Савченков, И.С. Яхонтов, Г.С. Корвин-Круковский, а также сведения о вычислениях, деланных в разное время (по праву «каждого из инженеров» «предоставлять в Горный департамент замечания» на кассовую отчетность), в частности, А.П. Кондратьевым, А.И. Антиповым, Ф.М. Ботышевым, П.А. Ольшевым, Н.А. Ивановым, Н.А. Денисовым, И.П. Долбней, Г.Ф. Тиграновым, и другими;

– *в-третьих*, Журнал комиссии по обзору операций и обеспечения наличных средств кассы за период действия в 1877–1882 гг. с приложенными материалами (в пяти

заседаниях отработавшей с декабря 1883 по сентябрь 1884 гг.), и конспект Журнала комиссии В.А. Мёллера для исследования финансовых операций кассы (6 заседаний с октября 1897 по апрель 1898 гг.);

– *в-четвертых*, регулярные официальные «для всеобщего сведения» отчеты о состоянии капитала и наличности, тратах на пенсионеров, доходах и расходах эмеритальной кассы горных инженеров, со сравнительными ведомостями денежных оборотов и объяснительными записками к ним, а также доклады и записки ревизионных комиссий, назначавшихся «для рассмотрения» этих отчетов (за 1872, 1876, 1881, 1883, 1884, 1885, 1887, 1892, 1893, 1894, 1896, 1898, 1899, 1900 гг.).

Хронологические рамки исследования ограничены датой опубликования «Всемилошвейшего соизволения на увеличение жалования обер-офицерам Корпуса горных инженеров и на учреждение для всех офицеров сего Корпуса эмеритальной кассы»<sup>25</sup> и введением в 1903 г. целого ряда изменений в кассовом Уставе<sup>26</sup>, подоплека которых сложилась в обозначенный отрезок времени при самом непосредственном участии в «деле устройства пенсионных чайний лиц горного ведомства» представителей флота – И.П. де-Колонга, А.Н. Крылова и В.М. Сухомеля.

*Иван Петрович де-Колонг* (Colongue Jean Alexander Heinrich Clapier de) (1839-1901 гг.), выпускник, с 1870 г. – преподаватель Николаевской морской академии; разработчик теории девиации\* магнитного компаса, создатель (1875 г.) и автор последующих усовершенствований дефлектора – прибора для измерения и устранения девиации (признанные «принадлежащими к числу таких, которыми и самоё значение премии возвышается»<sup>27</sup>, труды де-Колонга по теории девиации в 1882 г. были отмечены Ломоносовской премией Академии Наук). С 1878 г. де-Колонг руководил всем «компасным делом» флота, позднее был генерал-майором (1893 г.), в 1896 г. – избран членом-корреспондентом Императорской Санкт-Петербургской Академии наук, с 1898 г. стал номинальным начальником Главного гидрографического управления Морского министерства.

Свой первый опыт<sup>28</sup> «эмеритального счета» де-Колонг приобрел «по необходимости служебной». Комиссии Морского министерства (ее возглавлял вице-адмирал С.И. Зеленой, в 1859–1874 гг. – директор Гидрографического департамента, с 1861 г. – председатель Морского Учёного Комитета), понадобилась перепроверка «оказавшихся несколько осторожными» расчетов В.Я. Буняковского, в свое время не сумевшего предусмотреть «почти удвоение» капитала «морской» эмеритальной кассы за первое семилетие ее существования. Полагая решить вопрос о «возможности увеличить пенсии кассы и дать льготы в зависимости от семейного положения пенсионера» (т. е. определить, как возрастут кассовые расходы при «удвоенных» пенсиях «всем» и с «прибавлением новой льготы – назначения пожизненной пенсии незамужним дочерям»), Зеленой в 1869 г. и пригласил де-Колонга, «как лицо, которому по его специальности по компасному делу приходилось много обращаться с вычислениями».

По-видимому, сложность задачи заключалась не в собственно «математической работе» но в необходимости «затратить громадный труд» сбора обширных статистических данных, причем не только ведомственных. Полученные де-Колонгом предварительные цифры указывали на наличие оснований «удовлетворить только льготам для разных случаев семейного положения», но не допускали «увеличить пенсии». Последующее сравнение «теоретически исчисленного расхода кассы с действительным вывел избыток первого» на 16% (что объяснялось «найденной» де-Колонгом продолжительностью жизни «лиц Морского ведомства» меньшей, чем было дано в таблицах смертности профессора Кафедры чистой математики одесского Ришельевского лицея Г.К. Бруна, которыми, по примеру Буняковского, сначала пользовался он сам).

---

\* Девиация – явления ошибки показаний корабельного (позднее – авиационного) магнитного компаса, связанного с влиянием планетарного магнетизма, тоннажа судов и прочих причин.

Свои положительные выводы де-Колонг обосновал в «записке» (к слову, занявшей «почти исключительно все 787 страниц» очередного (1877 г.) издания «Трудов комиссии по обзору операционных действий Эмеритальной кассы»), «высокое достоинство» которой практически сразу было отмечено в «весьма лестном отзыве академика Буняковского» и награждением автора (! – П.О.) орденом Св. Владимира IV степени (1871 г.). В дальнейшем, надо думать, де-Колонг постоянно вел для кассы «все теоретические расчеты», более чем необходимые в условиях изменяющихся служебных и, как следствие, кассовых правил.

Известно, насколько принципиальным для де-Колонга стало принятое в 1885 г. «Положение о морском цензе для офицеров флота»<sup>29</sup>. Введение этого нового регламента условий службы русских военных моряков привело к тому, что число офицеров, ежегодно выходящих в отставку, настолько превзошло «исчисленное», что возникла тема принятия мер, «потребных для предохранения кассы от опасности сделаться несостоятельною». Однако де-Колонг сумел вывести доказательство, «что ценз скоро обещает уменьшение числа вновь поступающих пенсионеров, и что следует ожидать в последующие годы постепенного понижения расхода кассы» на 2 тыс. руб., а развитие ситуации подтвердило правильность выводов де-Колонга, давших возможность «не приступать к уменьшению выдаваемых кассою пенсий»<sup>30</sup>.

Эпизод «вхождения» де-Клонга в «смысл действий» эмеритальной кассы горных инженеров оказался подобием случившегося в «морской» кассе. Образованная в 1876 г. комиссия под председательством тайного советника П.А. Олышева<sup>31</sup> (в составе – действительные статские советники И.А. Полетика, Ф.Н. Савченков, В.С. Тучемский, И.А. Тиме, статский советник в отставке Л.А. Карпинский), должна была подробно проверить операции «горной» эмеритуры за время с начала производства пенсий и пособий «из оной», т. е. с января 1870 г.

Учреждение комиссии было предусмотрено в ст. 13 Положения 1870 г.<sup>32</sup> и, в целом, проведение ею «поверочной процедуры» были важны и «в видах перехода» горного ведомства в Министерство государственных имуществ. Кроме того, по итогам работы, комиссии надлежало определиться с возможностью увеличить размеры эмеритальных пенсий и «продлить сроки их назначения сыновьям и дочерям умерших горных инженеров, первым с возраста 17 лет до 21 года, а последним – до замужества или ухода в монашество».

По поводу такого «возвышения окладов», ранее упомянутого в выводах<sup>33</sup> ревизионных комиссий кассовых дел за 1872 и 1876 гг., в частности, Ф.Н. Савченков<sup>34</sup> даже писал, что оно «будет мерою вполне справедливою», поскольку «цель учреждения (...) состоит в возможно большей помощи отставным горным инженерами их семействам, а не в скоплении крупной ценности».

Найдя капитал кассы «в положении вполне удовлетворительном» и убедившись, что «возможность усилить расход на пенсии имеется», комиссия Олышева готовит и в 1877 г. подает на рассмотрение министру финансов и государственному контролеру проект изменения размеров выдаваемых из сумм эмеритальной кассы горных инженеров пенсий и пособий, приложив «все составленные на сей предмет расчеты». Имея отзывы М.Х. Рейтерна и С.А. Грейга, министр государственных имуществ П.А. Валуев 14 декабря 1877 г. представил в Государственный совет проект преобразований в «горной» эмеритуре (об увеличении на 50% пенсий и пособий «уже производившихся, а равно предстоящих к назначению», и продлении сроков «производства пенсий сыновьям и дочерям»), который 2 мая 1878 г. был Высочайше утвержден<sup>35</sup>.

Между тем вопрос о редактировании действующего «Положения об эмеритальной кассе горных инженеров» 1870 г. был передан Особой комиссии под председательством тайного советника А.А. Иоссы (куда вместе с коллежским советником Н.Ф. Мещериним вошли председатель и все члены комиссии Олышева).

Изложенные против каждой статьи Положения (существенно менялись ст. 13, 19, 44 и 49) объяснения Особой комиссии о «послуживших к сим правкам причинах» в декабре 1879

г. вносятся П.А. Валуевым в Государственный Совет в виде проекта нового Положения о кассе.

Этот проект, «бывший уже рассмотренным» в соединенных департаментах, в конце 1880 г. предназначался к слушанию в Государственный Совет; но председательствующему (великому князю Константину Николаевичу) «угодно стало прежде внесения означенного проекта в Общее собрание, поручить капитан-лейтенанту (соответствовал чину титулярного советника в штатской службе – П.О.) И.П. де-Колонгу проверить все расчеты, послужившие основанием к допущению принятых уже с 1870 г. оборотов сей кассы, с целью определения степени ее благонадежности при имеющихся для того наличных средствах»<sup>36</sup>.

Менее чем через месяц – в январе 1881 г. – подготовленная де-Колонгом записка попадает к управляющему Министерством государственных имуществ А.А. Ливену, и в назначенную им «Особую из горных инженеров комиссию для проверки расчетов по кассе в связи с замечаниями де-Колонга» (в состав которой к членам комиссии Иоссы был приглашен действительный статский советник В.А. Рожков).

Однако переданная в комиссию записка содержала не просто «замечания»: де-Колонг заключил в ней, что все (! – П.О.) принятые при составлении первого Положения о кассе расчеты не верны, поскольку при «даже тогда спроектированных размерах выдач пенсий», капитал кассы на начало 1876 г. должен был бы исчисляться «немногим около 4 млн руб., действительная же его наличность не составила и половины этой величины».

Столь значительная разница оценки де-Колонга и теми цифрами, которыми оперировали комиссии Олышева и Иоссы (повторюсь, обосновывая 50-процентное повышение пенсий и пособий) вынудила созданную А.А. Ливеном новую Особую комиссию (вообще, претерпевшую минимальную ротацию в составе по сравнению с упомянутыми), снова обратиться к де-Колонгу (а также – к вице-президенту Императорской Санкт-Петербургской академии наук, тайному советнику В.Я. Буняковскому) и «просить вторичной проверки расчетов комиссии 1876 г.».

Хотя в повторных вычислениях де-Колонг и пришел к выводу о немного меньшей (3,5 млн руб.) сумме, «должной прийти на 1876 г. в обеспечение бывших инженеров пенсиями», но в нее, по его словам, не были включены «интересы на семейства».

После этого последовало очередное, третье по счету, обращение Особой комиссии к де-Колонгу и Буняковскому пересчитать показатели «горной» эмеритуры, для чего им были «препровождены все практические выводы по 10-летним оборотам кассы с открытия ею действий в 1870 по 1879 г. включительно».

Новый вывод де-Колонга оказался «лояльнее» прежних (недостающая разница между фактически имевшимся у кассы капиталом и «предположенным» немного превысила 200 тыс. руб.) и оканчивался словами: «Быть может, при счастливых обстоятельствах этот недочет и уничтожится». Буняковский, в свою очередь, также нашел, что «касса представляет благоприятные результаты в десятилетии» и, согласившись «вполне со всеми расчетами де-Колонга», между прочим, указал на необходимость быть «весьма осторожными» и предпочитать «давать перевес цифрам теоретического пенсионного расхода над цифрами действительно ожидаемого».

Характерно, что и от действующих горных инженеров, Особая комиссия также получала материалы по кассе. Сразу две записки «замечаний»<sup>37</sup> были подготовлены А.П. Кондратьевым (в то время – в частной службе в Богословском горном округе, будущий адъюнкт-профессор (1894 г.) прикладной механики Горного института) и «вносились» в комиссию И.А. Полетикой и В.А. Рожковым. В работах Кондратьева содержались отличия от способов расчетов де-Колонга и Буняковского, а потому в выводе показатели кассы «представлялись значительно более предпочтительными». Впрочем, признав бесспорный авторитет «лиц известных и специально знающих при подобных вычислениях», комиссия, поначалу предполагавшая передать записки Кондратьева для «подробной поверки» де-Колонгу и Буняковскому, в конце концов, рассмотрение их «теоретической правильности» отложила.

В итоге, Особая комиссия и, в свою очередь, Горный совет (на него возлагалось «общее» заведывание делами по эмеритуре), к марту 1882 г. располагали сразу несколькими мнениями о размерах дефицита «необходимого запаса капитала кассы для полного обеспечения ее действий», весьма различающимися и, ко всему – буквально противоречащими всей имеющейся кассовой отчетности. Горный совет определять не взялся, поскольку «какой из означенных расчетов именно следовало бы признать нормальным и отдать преимущество», но, выразившись, что «справедливость» опасений о быстром будто бы ухудшении состояния кассы, «очевидно, мог бы лучше всего показать опыт», внес на утверждение в Государственный совет<sup>38</sup> практически все ранее проектированные изменения в Положении 1870 г.

В нем, в частности, под влиянием участия де-Колонга, менялось с 10 до 6 лет условие «по срокам для статистических исследований операционных действий кассы».

Получается, что в течение как минимум двух лет «поверочными» расчетами для эмеритальной кассы горных инженеров занимался именно де-Колонг, совмещая эту нагрузку с, очевидно, чрезвычайной занятостью по служебным делам, в подтверждение интенсивного характера которых, уместно привести слова М.А. Рыкачева<sup>39</sup>, а они, определенно, не тот случай, когда «*de mortuis nil nisi bene*»: «на сколько Иван Петрович самоотверженно был предан порученному ему делу и службе, видно из того, что в длинном формуляре о деятельности его за 43 года службы в графе об отпусках и бытности вне службы указано коротко: «не был».

Конкретных сведений, имел ли де-Колонг отношение к «горной» эмеритуре когда-либо еще мне, к сожалению, найти не удалось, но известно, что позднее (в частности, в начале 90-х гг. XIX в.) у него был «опыт в разрешении разных теоретических вопросов» при составлении и обсуждении проекта Устава пенсионной кассы служащих на казенных железных дорогах.

Несомненно, свое реноме эксперта де-Колонг сумел выразить еще и тем, что «ввел в курс» и убедил в «привлекательности» проблематики эмеритальных заведений двух своих молодых коллег – А.Н. Крылова и В.М. Сухомеля, ставших вскоре соавторами работы по «вычислению капитала кассы горных инженеров».

Отмечу здесь, что на фоне разнообразной, еще в позапрошлом веке начавшей издаваться литературы о А.Н. Крылове, биография В.М. Сухомеля оказалась не представлена даже в доступных энциклопедических изданиях и «собиралась» мною по различным источникам (что, в определенном смысле, удостоверяет «новизну» и «интересность» заявленной мною темы – среди «популярных» поводов писать или упоминать о жизни первого, рассказывать о втором авторы оснований не находили).

*Алексей Николаевич Крылов* (1863–1945 гг.), в 1878 г. поступил, в 1884 г. с отличием закончил Морское училище, по окончании находился под руководством И.П. де-Колонга в компасной мастерской Гидрографического управления; теоретик магнитных и гирокомпасов, выдающийся русский и советский кораблестроитель, механик, математик; член-корреспондент (1914 г.), академик (1916 г.) Петербургской, позднее – Российской академии наук, Академия наук СССР; генерал для особых поручений при морском министре Российской империи (1911 г.), генерал-лейтенант по флоту (1916 г.), лауреат Сталинской премии, Герой Социалистического Труда (1943 г.).

В примечаниях, подготовленных А.Ю. Емелиным, научным редактором книги Г.К. Графа<sup>40</sup>, о *Вацлаве Модестовиче Сухомеле* (1864–1942 гг.) есть следующая справка: выпускник Морского училища (1883 г.) и механического отдела Николаевской морской академии (1886 г.), флота генерал-майор «за отличие по службе» (1913 г.); штатный преподаватель Морского кадетского корпуса в 1896–1918 гг.; в 1918–1920 гг. – начальник Управления морских учебных заведений; умер в Ленинграде в блокаду, похоронен на Смоленском кладбище.

Сам мемуарист (Г.К. Граф – участник русско-японской, первой мировой и гражданской войн, капитан 2-го ранга, в эмиграции – контр-адмирал), вспоминая о

товарищеских «проделках» во времена учебы в Морском кадетском корпусе пишет, что «уважаемый математик» Сухомель был из тех преподавателей, «которых нам и на ум не приходило изводить, и мы у них на уроках сидели так смиренно, что действительно казалось, что можно было бы услышать, как пролетит муха»<sup>41</sup>.

При перечислении преподавательского состава – среди «морских» (кавычки – по источнику – П.О.) генералов и полковников Сухомель также есть в воспоминаниях Б.А. Щепинского о пребывании в Морском училище в Петрограде в 1917–1918 учебном году<sup>42</sup>.

События 1918 г., когда Сухомель, избранный начальником Управления морских учебных заведений Рабоче-крестьянского Красного Флота, инициировал создание курсов флотского командного состава, приведены в статье Ю.П. Еремина<sup>43</sup>.

Указанию о смерти Вацлава Модестовича в самом начале блокады также нашлось подтверждение<sup>44</sup>.

О пересечении судеб всех трех героев моего исследования можно судить по свидетельству одного из них – А.Н. Крылова.

В книге «Мои воспоминания» есть отзыв про начавшееся в октябре 1884 г. время, когда получивший первый офицерский чин, 21-летний Крылов, «раза два отстояв в карауле, раза три побывав на фронтовом учении», был по ходатайству уже знавшего его де-Колонга причислен к компасной части Главного гидрографического управления, в тот момент занимавшейся работами с дефлектором.

Как пишет Крылов, «отлично и ясно излагавший свои печатные статьи», де-Колонг «совершенно не умел объяснять изустно, входил в излишние подробности, которые не уясняли, а затемняли дело, по пословице – из-за деревьев леса не было видно». А потому его предложение «к знакомству» самым основательным образом изучить брошюру К.Ф. Гаусса<sup>45</sup> «*Intensitas vis magneticae terrestri ad mensuram absolutam revocata*» (лат. «Напряжение земной магнитной силы, приведенное к абсолютной мере») и сделать по ней конспект на русском языке, Крылову странным не показалось. Как бы там ни было, «*Intensitas*» Крылов «понял самым основательным образом», показал конспект де-Колонгу, который после «как бы в разговоре основательно проэкзаменовал» мичмана.

Обнаружив, что «сущность всего, что предстояло делать по заданиям де-Колонга, изложена у Гаусса», исполнение Крыловым опытов с дефлектором «пошло сама собою»: по предложению де-Колонга, вычисления велись «в четыре руки», каждый занимался у себя на дому, затем вычисления сверялись, и если обнаруживалась разница, соответствующие «числа перевычислялись заново», де-Колонг даже искренне «рассыпался в благодарностях, когда оказывалось (это иногда бывало), что надо исправить его результат».

Кроме расчетов, Крылов бывал на работах с дефлектором непосредственно на кораблях. Он замечает: «я не добивался щепетильной точности, а лишь практически необходимой, поэтому, пока Колонг производил возможно точное уничтожение девиации на избранном им миноносце, я поспевал это сделать на двух»<sup>46</sup>.

Отдельно Крылов упоминает то, как он «усвоил и практические приемы производства численных вычислений, как-то: расположение их по столбцам, складывание двух рядом стоящих логарифмов от левой руки к правой, выписывая сумму сразу, а не цифру за цифрой, пользование клочком бумаги, на котором вписывается логарифм, который надо придавать к ряду других, и пр., чему научаешься при «показе», а не при «рассказе», как во всяком практическом деле».

Одним из таких «дел», в котором Крылов «оказался» по предложению де-Колонга, стала в декабре 1885 г. очередная проверка средств и обязательств «морской» эмеритуры. Именно де-Колонг ходатайствовал о назначении Крылова младшим делопроизводителем эмеритальной кассы VIII класса и окладом 125 руб. в месяц («вместо мичманских 57 руб.», как пишет уже успевший оценить дороговизну жизни в столице Крылов).

Кажется, привыкшему к работе Крылова Де-Колонгу вообще не требовался, кто бы то ни было другой, чтоб «вести с ним вычисления во вторую руку».

Крылов отмечает, что на русском языке (и это – спустя почти 20 лет после введения в России первой эмеритуры – П.О.), кроме собственно трудов комиссий по учреждению и пересмотру оборотов эмеритальных касс, «не могущих считаться руководствами» он ничего не встречал, а потому «сперва изучил соответствующую главу в книге Н. Laurent, «*Theorie des probabilités*» (фр. – «Теория вероятностей», издание 1873 г. – П.О.), а затем купил двухтомное сочинение Е. Dormoy «*Traite d'assurance sur vie*» (фр. – «Договор о страховании жизни», издание 1878 г. – П.О.), в котором изучил отделы по интересующему вопросу».

Пробывшего на этой должности с 1 января 1886 г. до сентября 1887 г., Крылова сменил В.М. Сухомель (который «быстро усвоил расчеты эмеритальных касс»).

И поскольку в то время, пишет Крылов, «многие государственные, а также финансовые учреждения» обзавелись своими эмеритальными кассами<sup>47</sup> и приглашали с консультациями де-Коллонга, то последний «обращавшихся к нему по этому делу отсылал к нам, так что мы до 1912 г. имели почти ежегодно хороший заработок, будучи тогда уже оба в генеральских чинах».

Про эти «занятия» известно, по крайней мере, по пяти работам, выполненным и опубликованным Крыловым совместно с Сухомелем; три из них<sup>48</sup> были посвящены «горной» эмеритуре.

То, что труды Крылова и Сухомеля помещались в Официальном отделе «Горного журнала», указывает на однозначность восприятия их экспертного статуса в разворачивающейся полемике, которую можно признать активной. Непосредственно в пятилетие с 1888 по 1892 гг.<sup>49</sup> «Горный журнал» три раза печатал Крылова и Сухомеля, дважды – в 1890 и в 1892 гг. – И.С. Яхонтова<sup>50</sup> (причем в первой публикации имело роль редакторское «модерирование» дискуссии – в подстрочнике шли замечания и поправки, сделанные Крыловым и Сухомелем), в 1892 г. свои «мнения» также изложили Ф.Н. Савченков<sup>51</sup> и Г.О. Корвин-Круковский<sup>52</sup>.

Несомненно, «вызов» внимания Крылова и Сухомеля на ситуацию в эмеритальной кассе горных инженеров в тот момент было совершенно оправданным. «Дефицит состоятельности» определился со всей отчетливостью, вопрос же о кассе, «не смотря на то, что средства ее с каждым годом все истощаются и истощаются, до сих пор окончательно не вырешен»<sup>53</sup>.

Опубликованный в мартовском номере «Горного журнала» за 1890 г. «Расчет», кажется, наиболее полно отражает их стремление Крылова и Сухомеля к превосходному качеству «работы».

Статья структурирована вокруг двух смысловых доминант – вспомогательных расчетов и объяснений и, собственно, «вычислений капитала, потребного для выполнения лежащих на эмеритальной кассе горных инженеров обязательств».

В первую очередь, Крылов и Сухомель обосновывают возможность заимствовать часть данных Б.Ф. Малешевского<sup>54</sup> (его труд, по-видимому, стал им доступен еще в рукописи, до выхода из издательства) при составлении таблиц смертности всех категорий участников кассы (т. е. для «систематизации сведений о числе лиц из некоторого определенного числа однолеток, доживающих до заданного возраста»).

Авторы объясняют, что разница показателя смертности для мужчин и женщин, для «лиц разных профессий, состояний и проч.» совершенно объективна, и поскольку «горная» касса не располагает «сверх величинами, чтоб расчет выглядел правдоподобным» (так в источнике – П.О.), используют таблицы Малешевского. Напротив, его вычисления «по убыли пенсионеров» Крылов и Сухомель называют «неподходящими», т.к. они составлены для кассы юго-западных железных дорог, где пенсии «сыновьям и дочерям полагаются одинаково до 17 лет»; и поэтому берут цифры по морскому ведомству (где по дочерям, в частности, они «составляют» их в следующую систему: если из 717 девушек – 550 перестали получать пенсию в связи с замужеством, 167 – в связи со смертью, то найденные соотношения 5/7 (выход замуж) и 2/7 (смерть), Крылов и Сухомель «перелагают» на

подсчитанных ими дочерей горных инженеров и «соотносят» их (дробь) еще и с вероятностью брака именно в возрастах от 20 до 35 лет, а затем «понижают»).

Далее они формируют таблицу «по убыли эмеритов от всех, кроме смерти, иных причин» и анализируют сведения о семейном положении каждого (!) из всех служащих горных инженеров.

Наиболее трудоемкой частью подготовительных расчетов представляется систематизация Крыловым и Сухомелем данных «о порядке прохождения службы участниками кассы, размерах их взносов, возрастах и числе лиц, поступающих на пенсию и причитающихся им окладах». Здесь они специально останавливаются на понятии «настоящей стоимости 1 руб. уплачиваемой лицу данного возраста пенсии», определив его как «приходящуюся на одного пенсионера величину того капитала, которым обеспечивается уплата пожизненной пенсии в 1 руб. ежегодно определенному числу пенсионеров, имеющих сказанный возраст», где «число пенсионеров есть число из таблицы смертности». По результатам (и отчасти вновь прибегнув к Малешевскому) они далее рассчитывают «стоимости 1 рубля» пенсий всех имеющихся эмеритов – т. е. отставных горных инженеров, вдов (приняв в расчет среднюю 10-летнюю разницу их возрастов с покойными мужьями) бездетных и с детьми, а также отдельно для детей.

Общим выводом этих «приготовительных сведений» Крылов и Сухомель дают сумму капитала, «обеспечивающего пенсии наличных пенсионеров», распределив кассовые обременения для двух групп пенсионеров – тем, кто «перешел в отставку» до 1878 г. / после 1885 г. (эмериты с пенсиями по окладам 1870 г.) и, отдельно – «поступившим с 1877 по 1885 гг. на пенсии по окладам 1878 г. (повышенным)».

После этого Крылов и Сухомель вычисляют объем средств, необходимых по обязательствам перед будущими пенсионерами.

Используя списки горных инженеров за 1877–1888 гг., Крылов и Сухомель проводят их распределение по возрастам, годам службы и по чинам (взяв для каждого чина среднее число лет «в нем») и определяют средние годовые данные «выходов» инженеров на пенсию (по расчету, коллежским советником мог стать инженер, прослуживший 15 лет, и таких ежегодно в среднем выходило 7 человек; производство в статские советники начиналось с 19 лет службы). Поскольку «лета службы» в конкретном чине могли определиться (закончиться) тремя событиями – «смертью, производством в следующий чин и выходом в отставку» (последовательность – по источнику – П.О.), Крылов и Сухомель снабжают выборку надлежащими «коэффициентами выбытия» по каждой из этих причин (учтя, между прочим, процент вероятности отставки коллежского советника, не дослужившего до статского советника).

Произведя такой расчет порядка прохождения службы в горном ведомстве, они «сводят» его с данными по мужской смертности во всех возрастах и далее считают по годам вероятное «поступление на эмеритальную пенсию» вдов.

Отдельный перечень вычислений Крылов и Сухомель «отдают» поступлениям в кассу взносов «по чинам/окладам и пр. основаниям», причем еще и с учетом «прогрессии»<sup>55</sup> в количестве «личного состава».

По общей итоговой сводке «результатов сличения средств кассы и капиталов, потребных на все ее совокупные расходы», Крылов и Сухомель показывают четыре (!) варианта выводов о кассовом дефиците (в пределах от минимума в 603 тыс. – до почти 2 млн руб.).

Представляется, что никто из троих «флотских» экспертов не отнесся предвзято к обстоятельствам «горной» эмеритуры, они – де-Колонг, Крылов и Сухомель – опираясь на принятые в качестве достоверных данные об «оборотах» кассы, лишь пользовались эффективными и блестяще знакомыми им расчетными методиками.

Де-Колонг провел свои вычисления по отчетности за почти десятилетие функционирования кассы, и в момент, когда никаких сомнений в ее «стабильности» не было. Поначалу воспринятые даже с некоторой снисходительностью, его предостережения тем не

менее в дальнейшем были изучены «наиболее подробнейшим образом», как можно судить по Журналу заседавшей с декабря 1883 по сентябрь 1884 гг. Комиссии по обзору операций и обеспечения наличных средств кассы за период действия в 1877–1882 гг., содержащим вполне предметные извещения об «оппонировании» де-Колонгу со стороны горных инженеров А.И. Антипова, Ф.М. Ботышева, П.А. Олышева, Н.А. Иванова и др.<sup>56</sup>

На «предвосхищение» выявленных де-Колонгом угроз, и в интересах «экономии», уже вскоре был изменен целый ряд «кассовых условий».

Проведенное в 1878 г. 50-процентное повышение эмеритальных пенсий и увеличение возрастов детей горных инженеров, было дезавуировано в 1885 г.<sup>57</sup> с восстановлением окладов, «бывших по Положению 1870 г.».

В декабре того же года<sup>58</sup> ради «подкрепления средств кассы» устанавливается обложение процентами «в ее пользу» так называемых «квартирных денег» горных инженеров; а с лиц, получающих «возвышенные» пенсии, определяется 6-процентный годовой вычет «кассе».

О том же, в какой мере кризисные предсказания де-Колонга оказались точны и дали ли результат «перемены», видно из приведенной таблицы 1.

Таблица 1 – Денежные обороты эмеритальной кассы горных инженеров за последнюю треть<sup>59</sup> XIX в. (в рублях)

Год	Капитал к началу года	Доходы	Расходы	Остаток доходов за расходом
1872	921 689, 27 ½	93 972, 12 ¾	24 209, 54	+ 69 762, 58 ¾
1873	991 451, 86 ¼ (Из отчета предыдущего года)			
1876	1 180 953, 96	100 539, 74 ¼	35 165, 67	+ 65 374, 7 ¼
1877	1 246 328, 03 ¼ (Из отчета предыдущего года)			
1881	1 450 125, 21 ¾	124 976, 79	88 567, 21	+36 409, 58
1882	1 486 534 79 ¾ (Из отчета предыдущего года)			
1883	1 525 415, 84 ¾	132 192, 28	111 228, 13	+ 20 964, 15
1884	1 546 379, 99 ¾	150 587, 63	125 336, 65	+ 25 250, 98
1885	1 571 630, 97 ¾	139 092, 27	137 497, 95	+ 1 594, 32
1886	1 573 225, 29 ¾ (Из отчета предыдущего года)			
1887	1 588 859, 86 ¾	144 653, 64	150 483, 02	- 5 829, 38
1888	1 583 030, 48 ¾	148 687, 54	153 838, 73	- 5 151, 19
1889	1 577 879, 29	145 118, 87	155 506, 64	- 10 389, 77 ½
1890	1 567 497, 52	143 654, 29	155 550, 66	- 11 896, 37
1891	1 575 601, 15	200 522, 82	213 251, 47	- 12 728, 65
1892	1 638 605, 66	164 502, 22	164 453, 93	+ 48, 29
1893	1 600 312, 45	173 624, 89	167 106, 51	+ 6 518, 38
1894	1 606 830, 83	170 906, 77	172 243, 89	- 1 337, 12
1895	1 605 493, 71	177 175, 68	181 845, 69	- 4 670, 01
1896	1 600 823, 70	194 124, 50	173 540, 14	+ 20 584, 36
1897	1 621 408, 06	187 679, 50	181 911, 05	+ 5 768, 45
1898	1 627 176, 51	194 477, 78	188 229, 47	+ 6 248, 31
1899	1 633 424, 82	192 305, 86	188 458, 65	+ 3 847, 21
1900	1 637 272, 03	232 294, 70	227 131, 41	+ 5 163, 29
1905	1 708 311, 52	236 523, 06	196 139, 57	+ 40 383, 49

В свою очередь, расчеты Крылова и Сухомеля (сумевших обобщить не только кассовую, начиная с 1877 г., но и ведомственную статистику), «пришлись» на время устойчивого дефицита «горной» эмеритуры и практически ставили под сомнение ее, какие бы то ни было, перспективы. Ситуация (см. таблицу 1) вынуждала искать дополнительные источники покрытия обязательств кассы и срочных действий по «сбивке» ее расходов.

В 1891 г. касса горных инженеров заимствует 50 тыс. руб. из капитала (Общего фонда) горнозаводских товариществ<sup>60</sup> казенных горных заводов.

Изменениями (1892 г.) в кассовом Уставе<sup>61</sup> значительно (двукратно), «усиливаются» штрафы за просрочку более 4 месяцев уплаты горными инженерами членских взносов в кассу (причем, если просрочка обнаруживалась за время до 1 января 1886 г. – штраф исчислялся с жалования и «столовых» сумм, если после – то штрафные проценты начислялись и на «квартирные» выплаты). Отмечу, что если прежде вопрос таких «недоимок» даже не поднимался (и, возможно, только «виртуально» учитывался в «поверках»), теперь же его специально «ставят» в отчеты (например, по итогам 1892 г.<sup>62</sup> недоимки на общую сумму 15 002 руб. 46 коп., были «выяснены за 187 горными инженерами, состоявшими на службе с 1 января 1883 по 1 мая 1892 гг.).

Несомненно, негативным «внешним» фоном для «горной» эмеритуры в этот же период стала «конверсия 5-процентных банковских билетов 1-го и 2-го выпусков, и облигаций 2-го и 3-го Восточных займов», проведенная на основаниях Высочайшего повеления от 8 апреля 1894 г.<sup>63</sup> Судя по отчету<sup>64</sup> о деятельности кассы за 1893 г., конверсия привела к тому, что взамен «солидных государственных бумаг», эмеритальная касса «вошла во владение преимущественно лишь бумагами частных общественных учреждений, то есть менее обеспеченными, а потому менее ценными»; кроме того, «обещанная» казной компенсация потерь кассы относилась только к «последней конверсионной процедуре апреля 1894 г.», по первым же трем – 10 февраля, 5 марта и 5 апреля 1891 г. – рассчитывать на подобное «восстановление утраченного» не было возможным (хотя ежегодная доходность принадлежащего кассе капитала именно из-за конверсии уменьшилась в 1891 г. более чем на 6 тыс. руб.).

Несколько позднее, в 1902 г., проблема эффективного размещения частей неприкосновенного капитала кассы<sup>65</sup> вновь «крайне тщательно» обсуждалась в связи с сомнениями в надежности приобретения, в частности, 5-процентных закладных Тифлисского и Кутаисского земельных банков – «весьма выгодных, в смысле доходности, но которые представляются весьма непрочными, в смысле надежности». Было принято решение «постепенно сокращать размеры капитала, помещенного в закладные листы этих банков» путем «воспрещения покупать их впредь» и обменивая «выходящие в тираж погашения листы на закладные других банков».

Вообще, даже у действовавшей в октябре 1897 – апреле 1898 гг. комиссии В.И. Мёллера<sup>66</sup>, как видно по ее Журналу, работы Крылова и Сухомеля принимались в основу во всех «мнениях ее членов» и – непосредственно – в расчетах, поданных ей на изучение горными инженерами Н.А. Денисовым, И.П. Долбней, Г.Ф. Тиграновым и др.

Все вышеупомянутое, таким образом, позволяет рассматривать опыт «устройства» и «действия» эмеритальной кассы горных инженеров как неоднозначный, хотя и связанный, скорее, с нормативными и организационными особенностями собственно эмеритальных касс, избранных предпочтительной формой реализации корпоративных пенсионных «проектов» в гражданских ведомствах Российской империи во второй половине XIX в.

Исследованные здесь меры по обеспечению кассового благополучия «горной» эмеритуры, очевидно, имели «несомненно-конкретную пользу»; саму же возможность их результативного воплощения следует отнести «на счет искусства вычислений», которое в своих трудах показали «флотские» представители – И.П. де-Колонг, А.Н. Крылов и В.М. Сухомель.

## Примечания

---

<sup>1</sup> Елифанова, М. Член правления Института современного развития Е. Гонтмахер – о том, почему теперь размер нашей пенсии будет зависеть от политики государства / М. Елифанова // Новая газета. – 18.09.013. – № 104.

<sup>2</sup> Дмитрий Медведев встретился с членами Российского союза промышленников и предпринимателей. – URL: <http://правительство.рф/docs/21729/>.

- <sup>3</sup> Смирнов, С. Новая пенсионная формула ликвидирует связь между трудовыми усилиями и будущим размером пенсии / С. Смирнов // Новая газета. – 8.07.013. – № 73; Невинная, И. Пенсии по-новому. «Российская газета» публикует ключевой пенсионный закон / И. Невинная // Российская газета. – 31.12.2013. – № 6272.
- <sup>4</sup> См.: Печёнкин, Г. Силуанов: никто не собирался возвращать россиянам конфискованные пенсионные накопления. Все полученные деньги потратят на Крым / Г. Печенкин. – URL: <http://www.mk.ru/economics/2014/06/25/siluanov-nikto-ne-sobiralsya-vozvrashtat-rossiyanam-konfiskovannye-pensionnye-nakopleniya.html>; Бадмаева, И. Силуанов: пенсионные накопления ушли в Крым. Вернуть их шансов нет / И. Бадмаева. – URL: <http://www.mk.ru/economics/2014/06/25/siluanov-pensionnye-nakopleniya-ushli-v-krum.html>; Глава Минфина опроверг информацию о трате пенсий на текущие расходы. – URL: <http://www.interfax.ru/382831>.
- <sup>5</sup> Ширманова, Т. Трети россиян безразлична пенсионная реформа. Равнодушие граждан указывает на снижение доверия к государственной пенсионной системе, считают эксперты / Т. Ширманова. – URL: <http://izvestia.ru/news/559235>.
- <sup>6</sup> См.: Концепция реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 07.07.1995 г. № 790 // Сулейманова, Г.В. Социальное обеспечение и социальное страхование / Г.В. Сулейманова. – М.: Экспертное бюро, 1998. – С.147–161.
- <sup>7</sup> О которых так «замечательно» выразился Заместитель (тогда) Председателя Правительства Российской Федерации С.Б. Иванов: «Мы полностью сознаем, что Россия богата не только углеводородными ресурсами. Люди – вот наша вторая нефть, которая в условиях становления экономики знаний по своему значению вскоре займет заслуженное первое место» (Торжественное собрание, посвященное 150-летию со дня А. Попова, 16.03.2009 г., г. Санкт-Петербург). – URL: <http://ria.ru/economy/20090316/165063972.html>.
- <sup>8</sup> Дегтярев, Г.П. Пенсионные реформы в России / Г.П. Дегтярев. – М.: Academia, 2003. – С. 25–29.
- <sup>9</sup> Там же.
- <sup>10</sup> Например, А.Ф. Редигер в воспоминаниях о детстве пишет, как «в начале 1861 года потрясла над нами беда, ухудшившая финансовое положение отца: он неожиданно был уволен в отставку. (...) Переход с получавшегося содержания на пенсию по чину генерал-лейтенанта (эмеритурой еще не давалось) был тяжел». См.: Редигер, А.Ф. История моей жизни. Воспоминания военного министра / А.Ф. Редигер / под общ. ред. И.О.Гаркуши и В.А.Золотарева. – М.: Канон-пресс; Кучково поле, 1999. – В двух томах. – Т. 1. – С. 27–28.
- <sup>11</sup> Об учреждении в морском ведомстве эмеритальной пенсионной кассы: Полное собрание законов Российской империи (Далее – ПСЗ РИ) Собр. II. Т. 31. (23.01.1856 г.) Ч. 1. № 30084; Положение об эмеритальной пенсионной кассе морского ведомства: ПСЗ РИ. Собр. II. Т. 33. (30.04.1858 г.) Ч. 1. № 33078.
- <sup>12</sup> Об увеличении содержания служащих по военно-сухопутному ведомству и об учреждении эмеритальной кассы для чинов сего ведомства: ПСЗ РИ. Собр. II. Т. 34. (17.04.1859 г.) Ч. 1. № 34383; Положение об эмеритальной кассе военно-сухопутного ведомства: ПСЗ РИ. Собр. II. Т. 34. (25.06.1859 г.) Ч. 1. № 34674.
- <sup>13</sup> О главных основаниях для учреждения земских эмеритальных касс: ПСЗ РИ. Собр. III. Т. 3. (5.04.1883 г.) № 1485.
- <sup>14</sup> Воронин, Ю.П. Пенсионное обеспечение в дореволюционной России / Ю.П. Воронин // Пенсия. 1997. – №7 (10). – С. 62–63.
- <sup>15</sup> Дегтярев, Г.П. Указ. соч. – С. 50.
- <sup>16</sup> О корпоративной природе пенсионных учреждений в горном ведомстве (эмеритальной кассы горных инженеров и горнозаводских товариществ казенных горных заводов), я уже высказывался, например, в первом номере European Applied Sciences (Stuttgart, Germany) за 2012 г. и в сборнике Материалы за 9-а международна научна практична конференция, «Бъдещите изследвания-2013» (Том 10. История. Закон. София, 2013).
- <sup>17</sup> К учреждению в горном ведомстве эмеритальной кассы самое непосредственное отношение имел Александр Абрамович Перетц (1812–1872 гг.) – выпускник Института КГИ (1833 г.), в 1834–1844 гг. был в Златоустовском Округе, в 1844 г. вышел в отставку; в 1846 г. вернулся на службу в Департамент Внешней Торговли, затем – в Штаб КГИ, в 1847 г. – командир Горной Технической школы (при Технологическом Институте), в 1861 г. – начальник Штаба КГИ, с 1863 г. – член Советов Горного и Министра Финансов и Горного Ученого Комитета; автор «Горного Журнала» (1837, 1840 и 1841 гг.).
- <sup>18</sup> Специальное формирование – Корпус горных инженеров (КГИ) просуществовал в Российской Империи с 1 января 1834 (ПСЗ РИ. Собр. II. Т. 9. Ч. 1. № 6685) по 1 июня 1867 гг. (ПСЗ РИ. Собр. II. Т. 42. Ч. 1. № 44649).
- <sup>19</sup> См., например: Орлов, П.А. Об актуальных аспектах истории эмеритальной кассы горных инженеров в последнюю треть XIX в. / П.А. Орлов. // Вестник Южно-Уральского профессионального института. – Челябинск: Центр научного сотрудничества, 2014. – № 1 (13). – С. 103–107.
- <sup>20</sup> Крылов, А.Н. Мои воспоминания / А.Н. Крылов. – М.: Изд-во АН СССР, 1963. – URL: [http://militera.lib.ru/memo/russian/krylov\\_an/02.html](http://militera.lib.ru/memo/russian/krylov_an/02.html).
- <sup>21</sup> Рыкачев, М.А. И.П. де-Колонг. Некролог. (Извлечение из протоколов заседания Академии Физико-математическое отделение заседания 16 мая 1901 г.) / М.А. Рыкачев // Известия императорской Академии наук. 5 серия. – СПб., Типография Императорской Академии наук, 1901. – Т. 15. – № 1. – С. I–VI.

- <sup>22</sup> Мохначева, М.П. Журналистика и историческая наука. В 2 кн. Кн. 2. Журналистика и историографическая традиция в России 30-70-х гг. XIX в. / М.П. Мохначева. – М.: Изд-во РГГУ, 1999. – С. 115.
- <sup>23</sup> В качестве источника, «Горный журнал» мною уже использовался при подготовке статьи, опубликованной в №18 исторической серии «Вестника ЧелГУ» за 2013 г.
- <sup>24</sup> Выборка публикаций составлялась по: Штильке, И. Указатель статей Горного журнала с 1849 по 1860 год / И. Штильке. – СПб.: Типография Иосафата Огризко, 1861. – 286 с.; Планер, Д.И. Указатель статей Горного журнала с 1860 года по 1869 год включительно / Д.И. Планер. – СПб.: Типография В. Демакова, 1871. – 241 с.; Лесенко, Д. Указатель статей Горного журнала с 1870 года по 1879 год включительно / Д. Лесенко. – СПб.: Типография и хромолитография А. Граншеля, 1880. – 71 с.
- Номера за 1880-1916 гг. просматривались в Челябинской областной универсальной научной библиотеке (все находящиеся, порядка 319 шт. – из 444 шт. всего за 37 лет издания в год по 12 номеров).
- <sup>25</sup> Об увеличении жалования обер-офицерам Корпуса горных инженеров и учреждении для всех офицеров сего Корпуса эмеритальной кассы: ПСЗ РИ. Собр. II. Т. 35. (8.07.1860 г.) Ч. 1. № 36003.
- <sup>26</sup> Об изменении Устава эмеритальной кассы горных инженеров: ПСЗ РИ. Собр. III. Т. 23. (10.02.1903 г.) Ч. 1. № 22506.
- <sup>27</sup> Басаргина, Е.Ю. Ломоносовская премия – первая государственная премия в России (1865–1918): Справочник-путеводитель Е.Ю. Басаргина. – Серия «Ad fontes. Материалы и исследования по истории науки». – Вып. 2. – СПб.: Нестор-история, 2012. – С. 69–71.
- <sup>28</sup> Рыкачев, М.А. Указ соч. – С. V–VI.
- <sup>29</sup> Высочайше утвержденное Положение о морском цензе для офицеров флота: ПСЗ РИ. Собр. III. Т. 5. (25.02.1885 г.) № 2769.
- <sup>30</sup> Крылов, А.Н. Указ. соч. – См. пункт «Служба в эмеритальной кассе морского ведомства».
- <sup>31</sup> Записка для комиссии для исследования операций эмеритальной кассы (...) за второй период действия кассы с 1877 по 1882 г. включительно // Горный журнал. – 1885. – Т. I. – № 1–3. – С. IX–XXVIII.
- <sup>32</sup> Высочайше утвержденное Положение об эмеритальной кассе горных инженеров: ПСЗ РИ. Собр. II. Т. 45. (13/25.06.1870 г.) Ч. 1. № 48482.
- <sup>33</sup> Доклад Комиссии, назначенной для рассмотрения отчета (...) за 1872 г. // Горный журнал. – 1873. – Т. IV. – № 10-11. – С. XVI; Доклад Комиссии, назначенной для рассмотрения отчета (...) за 1876 г. // Горный журнал. – 1878. – Т. III. – № 8–9. – С. XX–XXII.
- <sup>34</sup> Савченков, Ф.Н. Будущность горной эмеритуры / Ф.Н. Савченков // Горный журнал. – 1876. – Т. I. – № 1. – С. 54–69.
- <sup>35</sup> Об увеличении размера пенсий и пособий, выдаваемых из сумм эмеритальной кассы горных инженеров: ПСЗ РИ. Собр. II. Т. 53. (2.05.1878 г.) Ч. 1. № 58460.
- <sup>36</sup> Записка для комиссии для исследования операций эмеритальной кассы (...) за второй период действия кассы с 1877 по 1882 г. включительно // Горный журнал. – 1885. – Т. I. – № 1-3. – С. XI.
- <sup>37</sup> Там же. С. XIII–XV.
- <sup>38</sup> Об изменении некоторых статей Положения об эмеритальной кассе горных инженеров: ПСЗ РИ. Собр. III. Т. 3. (12.04.1883 г.) № 1504.
- <sup>39</sup> Рыкачев, М.А. Указ. соч. – С. VI.
- <sup>40</sup> Граф, Г.К. Моряки. Очерки из жизни морского офицера 1897-1905 гг. / Г.Ф. Граф. – М.: Вече, 2012. – С. 287.
- <sup>41</sup> Там же. – С. 17–18.
- <sup>42</sup> Щепинский, Б.А. Рота Его Высочества Морского Е. И. В. Наследника Цесаревича Кадетского корпуса (Продолжение, №117 – 6-я рота Морского училища в Петрограде в 1917–1918 учеб. году) / Б.А. Щепинский. – URL: <http://lepassemilitaire.ru/rota-morskogo-kadetского-korpusa-117/>.
- <sup>43</sup> Еремин, Ю.П. Колыбель морских офицеров России: от Навигацкой школы до Морского корпуса Петра Великого / Ю.П. Еремин // Морской сборник. – 2011. – № 2 (1967). – С. 48.
- <sup>44</sup> См.: Блокада, 1941–1944, Ленинград: Книга Памяти // Проект «Возвращенные имена. Книга памяти России» Центра «Возвращенные имена» при Российской национальной библиотеке. – URL: [http://vizs.nlr.ru/search/lists/blkd/241\\_1602.html](http://vizs.nlr.ru/search/lists/blkd/241_1602.html). (1800 г. рождения указан ошибочно – П.О.)
- <sup>45</sup> Как известно, Гаусс русский язык знал, выучив (!) его по книге В.Я. Буняковского, «формой своей отличавшейся удобопонятностью и изяществом». См.: Буняковский, В.Я. Основания математической теории вероятностей / В.Я. Буняковский. – СПб.: Типография Императорской Академии Наук, 1846. – 479 с.
- <sup>46</sup> И.Г. Ханович пишет, что о де-Колонге на флоте говорили так: «Колонг считает, что корабли строятся для того, чтобы было на чем устанавливать компасы и уничтожать их девиацию». Ханович, И.Г. Указ. соч. – С.101.
- <sup>47</sup> На взгляд Крылова, «эмеритальные кассы по характеру своей деятельности тесно примыкают к страховым предприятиям по страхованию жизни».
- <sup>48</sup> Еще были «Расчеты к положению кассы служащих Волжско-Камского банка» в 1889 г. и в 1897 – «Расчеты по пересмотру положения об эмеритальной кассе Департамента уделов».
- <sup>49</sup> К сожалению, мне удалось ознакомиться лишь с некоторыми публикациями, вошедшими в эту выборку, в частности, с «Расчетом» Крылова и Сухомеля и с обеими статьями И.С. Яхонтова.

См.: Яхонтов, И.С. Несколько слов по поводу эмеритальных касс, и в частности об эмеритальной кассе горных инженеров / И.С. Яхонтов // Горный журнал. – 1890. – Т. I. – № 2. – С. 363-389; Крылов, А.Н. Расчет эмеритальной кассы горных инженеров / А.Н. Крылов, В.М. Сухомель // Горный журнал. – 1890. – Т. I. – № 3. – С. XXIX-LXIX; Яхонтов, И.С. Еще несколько слов об эмеритальной кассе горных инженеров / И.С. Яхонтов // Горный журнал. – 1892. – Т. III. – № 8. – С. 360-371.

Остальные две работы Крылова и Сухомеля (Крылов, А.Н. Поверительные расчеты эмеритальной кассы горных инженеров / А.Н. Крылов, В.М. Сухомель // Горный журнал. – 1888. – ?; Крылов, А.Н. Расчет эмеритальной кассы горных инженеров / А.Н. Крылов, В.М. Сухомель // Горный журнал. – 1889. – Т. II. – № 5-6), а также заметки Ф.Н. Савченкова и Г.О. Корвин-Круковского (Савченков, Ф.Н. Заметка? / Ф.Н. Савченков // Горный журнал. – 1892. – Т. I. – № 1; Корвин-Круковский, Г.О. – ?) пока увидеть не удалось из-за недостатка соответствующих номеров «Горного журнала» в фондах ЧОУНБ.

<sup>50</sup> Для справки: *Иван Степанович Яхонтов* (около 1861–после 1917 г.) – с окончанием в 1881 г. Горного Института служил на Урале; механик и архитектор (1885, 1890 гг.), в 1895 и 1897 гг. управлял чугуно- и меднолитейной, котельной, столярной фабриками Пермских пушечных заводов, позднее – горный начальник Олонецкого округа (1901–1917 гг.), действительный статский советник (1905 г.), автор «Горного журнала».

<sup>51</sup> Для справки: *Федор Николаевич Савченков* (1831–1900 гг.), по окончании в 1852 г., остался в Институте КГИ ст. лаборантом, преподавателем горной статистики (1857–1860 гг.), был начальником 1-го (Монетного) отделения Горного Департамента, помощником управляющего лабораторией Горного Департамента, управляющий лабораторией Министерства финансов (1880, 1885 гг.), действительный статский советник (1879 г.), автор «Горного журнала».

<sup>52</sup> Для справки: *Генрих Осипович Корвин-Круковский* (?), выпускник Горного Института 1884 г., был откомандирован в Вятскую губернию на Холуницкие заводы наследников А.Ф. Поклевского-Козелл, практиковался на других уральских заводах, был управителем Залазнинского завода и попечителем Залазнинской библиотеки, надворный советник (1894 г.), автор «Горного журнала».

<sup>53</sup> Яхонтов, И.С. Еще несколько слов... – С. 360.

<sup>54</sup> Малешевский, Б.Ф. Указ. соч.

<sup>55</sup> При учреждении в 1834 г., штатный офицерский состав Корпуса горных инженеров (КГИ) насчитывал 320 чел., в 1883 г. их было 452 чел.; далее, в 1887 г. – 498 чел., в 1896 – 721, в 1912 – 1112 чел. (Макарова, С.Л. Горный инженер / С.Л. Макарова // Международная военно-историческая ассоциация. – URL: <http://www.imha.ru/2007/12/10/gornyyj-inzhener.-1..html>).

<sup>56</sup> См.: Записка для комиссии для исследования операций эмеритальной кассы (...) за второй период действия кассы с 1877 по 1882 г. включительно // Горный журнал. – 1885. – Т. I. – № 1-3. – С. IX-XXVIII; Журнал Комиссии по обзору операций эмеритальной кассы (...) за второй период ее действия с 1877 по 1882 г. включительно // Там же. – С. XXIX-XXXVII, XLIII-LV; Записка канцелярии эмеритальной кассы по поводу предложений Статского советника Н.А. Иванова об обеспечении наличных средств эмеритальной кассы // Там же. – С. XXXVIII-XLIII.

<sup>57</sup> Об изменении размеров пенсий, выдаваемых из эмеритальной кассы горных инженеров: ПСЗ РИ. Собр. III. Т. 5. (12.04.1885 г.) № 2860.

<sup>58</sup> О мерах к подкреплению средств эмеритальной пенсионной кассы горных инженеров: ПСЗ РИ. Собр. III. Т. 5. (30.12.1885 г.) № 3425.

<sup>59</sup> Данные за 1872-1886 гг. приведены по соответствующим годовым отчетам; за 1887-1896 гг. – См.: Объяснительная записка к отчету Эмеритальной Кассы горных инженеров за 1896 г. // Горный журнал. – 1898. – Т. III. – № 7. – С. 144; за 1897-1900 гг. – См.: Объяснительная записка к отчету (...) за 1900 г. // Горный журнал. – 1902. – Т. I. – № 2. – С. 24; за 1905 г. – См.: Объяснительная записка к отчету (...) за 1906 г. // Горный журнал. – 1908. – Т. III. – № 9. – С. 138.

<sup>60</sup> Позаимствованная в 1891 г. из капитала горнозаводских товариществ сумма фигурирует в долгах на 1 января 1909 г. См.: Отчет о денежных оборотах Эмеритальной Кассы (...) за 1908 г. // Горный журнал. – 1911. – Т. I. – № 1. – С. 22. О горнозаводских товариществах см. также указания на мои работы в прим. 16 и 33.

<sup>61</sup> Об изменении статей 18 и 44 Устава эмеритальной кассы горных инженеров: ПСЗ РИ. Собр. III. Т. 12. (28.04.1892 г.) № 8538.

<sup>62</sup> См.: Объяснительная записка к отчету (...) за 1892 г. // Горный журнал. – 1893. – Т. III. – № 9. – С. 154-155; Объяснительная записка к отчету (...) за 1893 г. // Горный журнал. – 1894. – Т. III. – № 9. – С. 160-162.

<sup>63</sup> О конверсии некоторых внутренних 5% займов и выпуске государственной 4% ренты: ПСЗ РИ. Собр. III. Т. 14. (12.04.1894) № 10503.

<sup>64</sup> Доклад ревизионной комиссии, назначенной Горным Советом для рассмотрения отчета Горного Департамента по Эмеритальной Кассе горных инженеров за 1893 год // Горный журнал. – 1894. – Т. III. – № 9. – С. 165-166.

<sup>65</sup> Доклад Ревизионной Комиссии, назначенной Горным Советом для рассмотрения отчета Горного Департамента по Эмеритальной Кассе горных инженеров за 1902 год // Горный журнал. – 1905. – Т. I. – № 1. – С. 9-11.

<sup>66</sup> Объяснительная записка к отчету (...) за 1899 г. // Горный журнал. – 1901. – Т. II. – № 6. – С. 152-155.

---

**ABM "NAVAL INTEREST" IN THE OFFICE EMERITALNOY  
MINING ENGINEERS FOR THE SECOND HALF OF XIX CENTURY  
(FROM THE BIOGRAPHY OF I.P. DE-KOLONGA, A.N. KRYLOV AND V.M.  
SUHOMELYA)**

*P.A. Orlov, Cand. Sc. (Hist.), associated professor of "South Ural State University "  
E-mail: orloff1@mail.ru*

***Abstract***

This article discusses aspects of the participation of representatives of the Navy Department of the Russian Empire in the development of the "mountain" emeritury - organizational form of implementation of additional pension guarantees a retired mining engineer. The data from the biographies of I.P. de-Kolonga, A.N. Krylov and V.M. Suhomelya.

***Keywords:*** *corporate pension institutions of civil department of the Russian Empire, emeritalnaya office of mining engineers.*

УДК 93

## ИСТОРИЯ ЖИЛИЩНЫХ РЕФОРМ В РОССИИ

*Л.В. Сотникова – ст. преподаватель ЧОУ ВПО «Южно-Уральский институт управления и экономики»*

*E-mail: sotnikovalv@inuесо.ru*

*Н.А. Севрюк – к.и.н. доцент ЧОУ ВПО «Южно-Уральский институт управления и экономики»*

*E-mail: sevrjukna@inuесо.ru*

### **Аннотация**

На основе анализа российского жилищного законодательства статье анализируется специфика исторического развития института жилья в Российской империи, Советском Союзе и современной России.

**Ключевые слова:** институт жилья, жилищные реформы в России, эволюция жилищного законодательства.

Жилищная проблема для нашей страны всегда была одной из наиболее острых и массовых. Сам же институт жилья прошел довольно сложный эволюционный путь. Учитывая, что жилище относится к необходимым условиям существования человека, пути решения жилищной проблемы как нельзя лучше характеризуют государство именно с точки зрения его социальной направленности. Специфика развития российской государственности определила исторический опыт нашей страны в период расцвета капитализма, при попытках строительства общества всеобщего благоденствия – коммунизма, в так называемый этап «дикий приватизации», и, наконец, в период формирования общества с рыночной экономикой, где основные социальные функции все-таки возлагаются на государство.

Исходя из этого, развитие концепции права на жилище в России целесообразно было бы разделить на три периода:

- 1) дореволюционный (до 1917 г.);
- 2) советский (1917–1991 гг.);
- 3) современный (с 1991 г. по настоящее время).

#### 1. Дореволюционный период (до 1917 г.)

Одной из острых проблем дореволюционной России стала проблема соблюдения прав и свобод российских подданных. Если в Европе уже к XIX в. были законодательно закреплены права и свободы человека, в том числе и социально-экономические (например, в Англии Habeas corpus акт 1679 г., Билль о правах 1689 г.; во Франции – Декларация прав человека и гражданина 1789 г. и т. д.), то в Российской империи ничего подобного не было. Главным юридическим препятствием служила сохранившаяся после отмены крепостного права сословная неполноправность. События первой русской революции 1905 г. вынудили власть заняться решением проблемы закрепления прав и свобод россиян, тем более что на страницах правоведческой литературы эти предложения высказывались неоднократно. Юристы, рассуждая о возможности применения теории «правового государства» к условиям страны, настаивали на признании за гражданином определенной суммы прав, ограничение которых допустимо лишь в судебном порядке.

Чаще всего свободы граждан подразделялись на три группы:

- личная свобода (личная и жилищная свобода, тайна переписки, свобода профессии и свобода передвижения);
- общественная свобода (свобода совести (веры), мысли, слова, печати, собраний и союзов);

– свобода экономическая и материальная (свобода собственности, труда, промышленности и торговли)<sup>1</sup>.

Впоследствии в законодательстве периода первой русской революции получили закрепление и такие права граждан, как право на неприкосновенность жилища и свободу передвижения. Так, например, свобода передвижения означала право выбора места жительства на территории государства и выбора занятий, а также беспрепятственного выезда за пределы государства.

Однако, несмотря на эти нововведения, вопросы обеспечения и пользования жилище относились исключительно к сфере частного права, а потому государство не видело смысла вмешиваться в жилищные правоотношения. Вопреки признанию существования жилищной проблемы, о чем неоднократно поднимался вопрос в различных государственных органах, государство предоставило решение этой проблемы своим гражданам. Ситуация же в этой области была близка к катастрофической, особенно в городах. В частности, накануне первой мировой войны городской жилищный фонд составлял всего 180 млн м<sup>2</sup>. В среднем на одного члена рабочей семьи в большинстве крупных городов приходилось 2 – 2,5 м<sup>2</sup> жилой площади. В Москве 325 тыс. чел. проживало в коечно-каморочных квартирах, где на каждого человека приходилось менее 4 м<sup>3</sup> воздуха. Около 70% московского населения находилось в тяжелейших жилищных условиях. В Петербурге более трети населения, т. е. около 400 тыс. чел. проживало в каморках, подвалах, мансардах. Именно Россия находилась на первом месте по переуплотненности жилищ, низкому уровню их благоустроенности и антисанитарным условиям<sup>2</sup>. Стоимость квадратного метра наемного жилья в рабочих кварталах, по свидетельству современников, была даже выше, чем стоимость шикарных квартир в центральных районах городов.

Как уже было отмечено ранее, жилищного законодательства дореволюционная Россия не имела, и данные отношения регулировались нормами гражданского законодательства. Жилище могло принадлежать лицу на праве собственности либо на праве найма, причем последний способ удовлетворения жилищных потребностей был преобладающим. Причина этого видится также в особенностях исторического развития России. Отмена крепостного права спровоцировала процессы массового переселения вчерашних крепостных крестьян в города. С одной стороны, это в определенной мере дало толчок развитию промышленности, с другой, города просто оказались не готовы принять такое количество новых жителей. Иметь в собственности недвижимое имущество в городах могли только достаточно обеспеченные граждане, большинству же это было недоступно, т. к. доходы основной части населения не были сопоставимы со стоимостью жилья<sup>3</sup>. Таким образом, возникли предпосылки для появления нового вида предпринимательской деятельности в жилищной сфере. Именно в этот период вошел в оборот термин «жилищное дело», который включал в себя так называемый квартирный вопрос (исследование условий, стоимости, порядок предоставления жилых помещений), а также с технической стороны «жилищное дело» было тесно связано с местными условиями и архитектурой (строительством, доходностью, инфраструктурой и гигиеной)<sup>4</sup>.

## 2. Советский период (1917–1991гг.)

Октябрь 1917 г., приведший к власти в государстве большевиков, стал отправной точкой в разрешении жилищной проблемы в отдельно взятом государстве с иных позиций. Разрушение частной собственности в данной сфере, экспроприация всех капиталистических домовладений и передача их Советам с целью переселения рабочих и их семей с городских окраин, стала массовым явлением для всех российских городов. 20 августа 1918 г. Президиумом ВЦИК был принят декрет «Об отмене частной собственности на недвижимость в городах»<sup>5</sup>, согласно которому в городах и городских поселениях с численностью жителей более 10 тыс. чел., частная собственность отменялась на все строения. Результатом реализации положений данного декрета стало то, что советская власть стала владельцем практически всего жилищного фонда в городах.

VIII съезд РКП(б), состоявшийся в 1919 г., в своей Программе отмечал, что в целях решения жилищного вопроса, особенно остро стоящего во время войны, «советская власть экспроприировала полностью все дома капиталистических домовладельцев и передала их городским Советам; произвела массовое вселение рабочих из окраин в буржуазные дома; передала лучшие из них рабочим организациям, приняв содержание этих зданий за счет государства; приступила к обеспечению рабочих семей мебелью и т. п.»<sup>6</sup>.

Данный период характеризуется и развитием нормативной базы по жилищному вопросу. Наиболее значимыми стали: Декрет Совнаркома от 25 мая 1920 г. «О мерах правильного распределения жилищ среди трудящегося населения»<sup>7</sup>, Гражданский кодекс РСФСР. 1922 г.<sup>8</sup>, Постановление ЦИК и СНК СССР от 04 июня 1926 г. «О квартирной плате и мерах к урегулированию пользования жилищами в городских поселениях»<sup>9</sup>, устанавливающее низкий уровень квартирной платы, ее дифференциацию в зависимости от социального положения съемщика и от его дохода и т. п.;<sup>10</sup>, Постановление от 27 апреля 1922 г. «О невыселении в административном порядке граждан из занимаемых ими помещений»<sup>11</sup>, Постановление СНК РСФСР от 21 мая 1926 г. «О мероприятиях по жилищному хозяйству»<sup>12</sup>, Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 16 августа 1926 г. «Об ограничении принудительных уплотнений и переселений в квартирах»<sup>13</sup>, Постановление СНК РСФСР от 8 декабря 1926 года «Об условиях и сроках сохранения права на жилую площадь за временно отъезжающими»<sup>14</sup>, Постановление СНК от 29 июля 1927 г. «Об усилении ответственности за бесхозяйственное содержание жилых помещений»<sup>15</sup>, Постановление ВЦИК и СНК от 1 августа 1927 г. «Об урегулировании права пользования жилой площадью и о мерах борьбы с самоуправным занятием помещений в домах обобщественного жилищного фонда (национализированных, муниципализированных, жилищно-строительной кооперации), а также помещениях, отчисленных в коммунальный жилищный фонд»<sup>16</sup>, Постановление СНК РСФСР от 11 июля 1931 г. «О сохранении права на жилую площадь за работниками, привлекаемыми для работы на ударных строительствах»<sup>17</sup> и мн. др.

Анализ данных нормативных актов позволяет отметить следующее.

В период своего возникновения и становления (до 1926 г.) молодое советское государство, с одной стороны, проводит политику муниципализации и национализации жилых помещений, вводя бесплатное проживание в них (так с 1 января 1921 г. взимание квартирной платы было вообще прекращено, а ведение каких-либо работ в домах возлагалось на самих жильцов, которые должны были своими материальными средствами или собственным трудом обеспечивать технически исправное состояние инженерных систем дома)<sup>18</sup>. С другой стороны, начиная с 1924 г., в контексте новой экономической политики, создается особый жилищный фонд – кооперативный, в который входили строения, возведенные жилищно-строительными кооперативными товариществами (ЖСКТ). Строения, возведенные таким товариществом, подпадали под особый правовой режим. На них не распространялись основные постановления действующего законодательства: бесплатность проживания; специальные правила о нормах жилой площади; нормы о порядке изъятия излишков жилой площади и т. д. Особыми правилами регулировалось в домах жилищно-строительной кооперации исчисление собственных вложений членов жилищно-строительной кооперации, сроков и очередности предоставления им жилых помещений в отстроенных объектах и т. д. Следует отметить, что впоследствии (в 1937 г.) данный жилищный фонд практически полностью был включен в государственный. В эти же годы издаются нормативные акты, предоставляющие жилищные льготы различным категориям населения: в первую очередь, военным служащим, представителям науки, просвещения, старателям, лицам, имеющим статус Героев труда и т. д.

Несмотря на довольно активное развитие нормативного регулирования жилищных отношений в государстве, Конституция (Основной Закон) СССР 1936 г.<sup>19</sup>, и соответственно Конституция РСФСР, еще не выделяли право на жилище в качестве самостоятельного конституционного права советских граждан, но уже закрепляли право на неприкосновенность жилища (ст. 128), а также право граждан СССР иметь в личной

(частной) собственности жилой дом (ст. 7, 9). Казалось бы, основополагающие права человека нашли свое закрепление в основном законе советского государства, но если вспомнить историю нашей страны и период сталинского тоталитаризма, то иначе как декларативными и нереализуемыми эти конституционные нормы назвать нельзя.

Одним из важнейших нормативных актов рассматриваемого периода, своеобразным первым жилищным кодексом Советского Союза, стало Постановление ЦИК СССР № 112 и СНК СССР № 1843 от 17 октября 1937 г. «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах» (далее по тексту Постановление 1937 г.)<sup>20</sup>, которое из-за содержательной стороны можно назвать первым жилищным кодексом нашего государства. Данный нормативный акт внес коренные изменения во все основные вопросы, связанные с предоставлением жилья и его использованием, а также в сферу управления жилищным фондом. В частности, в государственный жилищный фонд были включены все строения полностью или в значительной своей части, возведенные на государственные средства; была ликвидирована жилищно-арендная кооперация (согласно ст. 6, в месячный срок), а управление и использование государственного жилого фонда передано в непосредственное ведение соответствующих государственных органов; было введено обязательное письменное оформление договорных отношений по поводу жилища, его предоставления и пользования (ст. 18; 24 Постановления 1937 г.); срок договора устанавливается не более 5 лет; вводится запрет на одностороннее изменение условий договора или его расторжение (ст. 27 Постановления 1937 г.); разрешается обмен жилыми помещениями, при наличии разрешения жилищного управления местного совета или государственного учреждения, предприятия или общественной организации, владеющих или арендующих дом (ст. 27 Постановления 1937 г.); на жильцов возлагается обязанность бережного отношения к имуществу; соблюдения установленных правил внутреннего распорядка и чистоты в квартирах; содержания помещения в исправности (ст. 29 Постановления 1937 г.). При сохранении возможности административного выселения Постановление 1937 г. в ст. 31 ограничивает основания такого выселения следующим:

- увольнение съемщика, если жилое помещение было предоставлено ему в доме государственного предприятия или в арендованном этим предприятием доме в связи с его работой;
- увольнение съемщика, если жилое помещение ему было предоставлено в доме государственного учреждения или общественной организации, либо в доме, арендованном ими, и съемщик уволен по собственному желанию или за нарушение трудовой дисциплины, либо за совершение преступления;
- выселение из домов, предназначенных к сносу<sup>21</sup>;
- выселение из домов, принадлежащих органам Народного Комиссариата обороны<sup>22</sup> и домов, принадлежащих органам транспорта<sup>23</sup>.

Выселение по иным основаниям могло осуществляться только в судебном порядке, причем ст. 32 Постановления 1937 г. специально оговаривала обязательность предоставления выселяемым годного для проживания помещения.

Несмотря на то, что конституционное право на жилище в советском государстве еще не нашло своего закрепления в Основном Законе, сложились практические предпосылки для выделения данного понятия в качестве самостоятельной правовой категории. Государство полностью замкнуло на себе функцию распределения жилья, предоставив наиболее «полезным» для него категориям граждан значительные жилищные льготы. Сегмент же частной собственности в жилищной сфере был ничтожным. Таким образом, советский человек полностью зависел от государства в данной сфере. Принудительное лишение гражданина своего жилища также санкционировалось государством, но только по основаниям, прописанным в тексте закона.

Кроме того, государство взяло на себя и роль регулятора платы за жилое помещение. Были введены дифференциальные расценки, учитывающие местонахождение жилого помещения, его удаленность от центра города, благоустроенность жилья; а также доход

проживающих граждан. Но так называемая «квартирная плата» устанавливалась на неоправданно низком уровне, не покрывающем расходы государства на содержание жилищного фонда.

После включения права на жилище в число конституционных прав советских граждан (1977 г.) пропагандистская машина СССР объявила его, величайшим завоеванием именно социалистического строя. Часто звучали восторженные комментарии отдельных ученых о том, что по абсолютным объемам строительства жилых домов СССР занимает первое место в мире<sup>24</sup>, что успешное претворение в жизнь требований Программы Коммунистической партии позволит полностью решить жилищную проблему, т. е. конституционное право реально воплощается в жизнь<sup>25</sup>. В жилищной сфере царил эйфория. Страна принимала рапорты об успехах в области жилищного строительства, темпы которого не имели прецедента в истории. Так, в материалах XXV съезда КПСС отмечалось, что в период с 1956 по 1976 гг. в СССР было построено свыше 2 млрд м<sup>2</sup> жилья и это позволило перейти к распределению вновь вводимой жилой площади по принципу: квартиру — одной семье<sup>26</sup>. Для сравнения за 70 лет советской власти в СССР было построено 3,5 млрд м<sup>2</sup> жилья<sup>27</sup>.

Но реальность была не столь радужна. Люди продолжали жить в бараках, подвальных помещениях, полуразрушенных строениях, «временках», «коммуналках». Граждане, десятки лет формально числясь в очередях, не могли улучшить свои жилищные условия. Так, в 1988 г. 37–40 млн чел., т. е. 14% населения Советского Союза считались нуждающимися в улучшении жилищных условий (это лица, которые имели обеспеченность жильем менее 5 м<sup>2</sup> на человека), еще для 57 млн чел. эта цифра составляла от 5,1 м<sup>2</sup> до 7 м<sup>2</sup> на человека)<sup>28</sup>. Разрыв между декларациями и фактическим положением дел в сфере обеспечения граждан жильем был огромен.

Распад Советского Союза вызвал небывалые кризисные явления во всех областях общественной жизни. В период 1992–1995 гг. жилищное строительство в России практически прекратилось в силу недостатка материальных средств. Кроме того, стало ясно, что в условиях перехода к рыночным отношениям государство просто не в состоянии гарантировать обеспечение всех своих граждан бесплатным жильем.

Новым этапом в развитии конституционного права на жилище стало принятие 12 декабря 1993 г. Конституции РФ<sup>29</sup>, которая в ст. 40 закрепила право каждого на жилище. В отличие от Конституции СССР 1977 г., которая обязывала государство обеспечить жильем всех граждан за счет предоставления жилья из государственного или ведомственного фондов, Конституция РФ, сохраняя положение, что каждый имеет право на жилище, гарантирует в узком смысле «крышу над головой»<sup>30</sup>. Круг лиц, имеющих право получить жилье бесплатно или за доступную плату, ограничивается малоимущими и иными указанными в законе гражданами. Государство же в соответствии с ч. 2 ст. 40, в лице органов государственной власти и органов местного самоуправления, поощряет жилищное строительство и создает условия для осуществления права на жилище.

Таким образом, удовлетворение жилищных потребностей, по большому счету, стало личным делом граждан. В некоторой степени такой подход к решению жилищной проблемы оправдан. Гражданин, у которого есть возможности и способности заработать себе на жилье, безусловно, должен это делать сам. Государство же должно взять на себя заботу об обеспечении жильем малообеспеченных и социально не защищенных категорий своих граждан.

Нельзя сказать, что государство не предпринимало никаких действий в жилищной сфере, но положение дел лучше не становилось. 2005 г. принес российскому обществу новое понятие: «национальный проект», которое было встречено далеко не однозначно. Так, одни восприняли попытки комплексной реформы социальной сферы (жилищной, здравоохранения, образования) и сельского хозяйства как очередную порцию популизма перед предстоящими выборами, другие видели в них катализатор, позволяющий ускорить модернизацию данной области, т. к. «проблемная социальная сфера... способна существенным образом тормозить социальное развитие государства»<sup>31</sup>.

На сегодняшний день в России реализуется очередная жилищная программа «Жилище» на 2011-2015 гг.<sup>32</sup> Означает ли это, что предыдущие программы не выполнены или выполнены ненадлежащим образом, органы государственной власти не комментируют. Однако представляется, что «жилищный» вопрос в России еще долгое время для многих россиян будет без ответа.

### Примечания

- <sup>1</sup> См.: Развитие русского права во второй половине XIX – начале XX века. – М.: наука, 1997. – С. 42–43.
- <sup>2</sup> См.: Прокопченко И. П. Жилищное и жилищно–строительное законодательство: Справ. пособие. – 2–е изд., перераб. и доп. – М.: Стройиздат, 1986. – С. 8–9.
- <sup>3</sup> См.: Касаткина Ю. О. Наем жилья по российскому дореволюционному гражданскому законодательству // Жилищное право. – 2004. – № 3. – С. 93.
- <sup>4</sup> См.: Ярославцева Т. А. Становление правовых основ жилищно–коммунального хозяйства в дореволюционной России // Жилищное право. – 2005. – № 8. – С. 32–33.
- <sup>5</sup> Собрание Уложений РСФСР. – 1918. – № 62. – Ст. 674.
- <sup>6</sup> КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Изд. 8–е. – М., 1970. Т. 2. – С. 57.
- <sup>7</sup> Собрание Уложений РСФСР. – 1920. – № 52. – Ст. 227.
- <sup>8</sup> Собрание Уложений РСФСР. – 1922. – № 71. – Ст. 904.
- <sup>9</sup> Собрание Уложений РСФСР. – 1926. – № 44. – Ст. 312.
- <sup>10</sup> Вообще же, первый нормативный акт, касающийся льгот по оплате жилья, датируется 30 октября 1917 года. Постановлением Наркомвнутдел от данной платы освобождались низкооплачиваемые рабочие и служащие, а также семьи фронтовиков // Собрание Уложений РСФСР. – 1917. – № 1. – Ст. 13–14.
- <sup>11</sup> Собрание Уложений РСФСР. – 1922. – № 30. – Ст. 365.
- <sup>12</sup> Собрание Уложений РСФСР. – 1926. – 3 32. – Ст. 257.
- <sup>13</sup> Собрание Уложений РСФСР. – 1926. – № 35. – Ст. 282.
- <sup>14</sup> Собрание Уложений РСФСР. – 1926. – № 88. – Ст. 644.
- <sup>15</sup> Собрание Уложений РСФСР. – 1927. – № 77. – Ст. 526.
- <sup>16</sup> Собрание Уложений РСФСР. – 1927. – № 80. – Ст. 535.
- <sup>17</sup> Собрание Уложений РСФСР. – 1931. – № 39. – Ст. 305.
- <sup>18</sup> Положение о управлении домами: Постановление СНК от 08 августа 1921 г. // Собрание Уложений РСФСР. – 1921. – № 56. – Ст. 355.
- <sup>19</sup> Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик: утверждена Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза ССР от 5 декабря 1936 г. // Известия ЦИК и ВЦИК СССР. – 1936. – 06 декабря.
- <sup>20</sup> Собрание законодательства СССР. – 1937. – № 69. – Ст. 314.
- <sup>21</sup> О порядке выселения в городах Москве, Ленинграде и Киеве из жилых домов, предназначенных к сломке и к капитальной перестройке: Постановление ЦИК и СНК Союза ССР от 21 июля 1936 г.
- <sup>22</sup> О выселении из домов, принадлежащих органам Народного Комиссариата обороны, лиц, не состоящих в Рабоче-Крестьянской Красной Армии: Постановление ЦИК и СНК Союза ССР от 17 августа 1931 г.
- <sup>23</sup> О выселении из помещений, принадлежащих органам транспорта, посторонних транспорту лиц и о переселении работников транспорта: Постановление ЦИК и СНК Союза ССР от 13 февраля 1931 г.
- <sup>24</sup> См.: Заривайская Х. А., Векслер М. М. Жилище как социальный фактор среды и его значение при оценке здоровья населения. Научный обзор / Под ред. Профессора М. Г. Шандала. – М. – 1975. – С. 13–14
- <sup>25</sup> См.: Конституционное право на жилище / отв. Ред. Заместитель председателя Верховного Суда Украинской ССР П. А. Чеберяк. – Киев: Политиздат, 1986. – С. 3–5
- <sup>26</sup> См.: Материалы XXV съезда КПСС. – М., 1976. – С. 114.
- <sup>27</sup> Кичихин А. Н., Марткович И. Б., Шербакова И. А. Жилищные права: пользование и собственность / Под ред. И. Б. Мартковича. – М.: ЮРИСТЪ, 1997. – С. 16.
- <sup>28</sup> См.: Жилище – 2000. В 3 ч. Ч. 2. Социально–демографические проблемы / Сост. Р. Х. Исева; Под ред. Е. П. Федеорова. – М.: Стройздат, 1989. – С. 3–5.
- <sup>29</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. – 1993. – 25 дек.
- <sup>30</sup> Лейбло Ю. И., Толстопятенко Г. П., Экштайн К. А. Научно–практический комментарий к главе 2 Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина / Под ред. К. А. Экштайна – М.: «Издательство ЭКОМ», 2000. – С.268.
- <sup>31</sup> Левицкая А. Ю. Национальные проекты: от идеи к практике ее реализации // Журнал российского права. – 2006. – № 4. – С. 3–6.
- <sup>32</sup> О федеральной целевой программе «Жилище» на 2011–2015 гг.: Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. № 1050 // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 5. – Ст. 739

## HISTORY OF HOUSING REFORM IN RUSSIA

*L.V. Sotnikova, m. lecturer of "South Ural Institute of Management and Economics"*

*E-mail: sotnikovalv@inueco.ru*

*N.A. Sevryuk, Cand. Sc. (Hist.), associate professor "South Ural Institute of Management and Economics"*

*E-mail: sevrjukna@inueco.ru*

### **Abstract**

Based on the analysis of the Russian housing legislation article analyzes the specifics of the historical development of the institution of property in the Russian Empire, the Soviet Union and modern Russia.

**Keywords:** *Housing Institute, housing reform in Russia, the evolution of the housing legislation.*

УДК 94(470):321.64  
ББК 63.3

## «ДЕПУТАТ – СЛУГА НАРОДА»: ПРИНЦИПЫ ВЫДВИЖЕНИЯ КАНДИДАТОВ КАК ЭЛЕМЕНТ СОВЕТСКОЙ ДЕМОКРАТИИ В 1960-1970-х гг.<sup>1</sup>

*А.А. Фокин, к.и.н., доцент ФГБОУ ВПО «Челябинский государственный университет»  
E-mail: aafokin@yandex.ru*

### *Аннотация*

В статье рассматриваются вопросы организации и проведения выборов в местные Советы депутатов трудящихся, а также их деятельность. Предлагаются критерии которыми руководствовались при выдвижении кандидатов и описывается тип идеального советского депутата.

**Ключевые слова:** выборы, советская демократия, советская власть, Советы депутатов трудящихся.

После Великой Октябрьской Социалистической революции формально вся власть в стране перешла в руки Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Население, за исключением «пораженных в правах», через систему выборов должно было избирать своих представителей как на местном, так и на всесоюзном уровне. Но фактически сразу начинает складываться сложная партийно-государственная система, с помощью которой большевики стремились полностью контролировать Советы и влиять на итоги выборов. Советская система выборов находилась между Сциллой и Харибдой народовластия и подконтрольности. Именно контроль со стороны партийных органов приводит к ситуации, когда в литературе советские выборы воспринимаются как ширма, за которой скрывается тоталитарная диктатура узкой группы лиц. Безальтернативность, почти 100% явка и единодушное голосование за кандидатов только усиливают подобную точку зрения. Поэтому выборы в СССР не стали полноценной научной проблемой: создано лишь небольшое количество работ, посвященных данной теме<sup>2</sup>. При этом основная часть исследований сосредоточивается на внешних и формальных элементах выборов. На мой взгляд, феномен советских выборов, особенно в 1960–1970-х гг. может стать важным аргументом в создании новой концепции советской истории.

Особенностью данного хронологического периода является трансформация взаимоотношений власти и общества. Партийно-государственный аппарат переходит к выстраиванию и интенсификации каналов политической коммуникации, организации пространств и ниш вовлечения индивида в поле сотрудничества и соучастия в осуществлении власти. Все это способствовало формированию «режима эмпатии», который не табуировал и отвергал, а принимал и реагировал на индивидуальные чувства, потребности и надежды советского гражданина<sup>3</sup>. Результатом данной политики стал рост доверия к советскому порядку и общественная стабилизация в хрущевскую и брежневскую эпохи. Схожие идеи высказывает и А. Юрчак в своей книге<sup>4</sup>, рассуждая о последнем советском поколении. В частности, он критикует концепцию «хомо советикус», которая апеллирует к подчинённому и пассивному положению советских граждан. Юрчак пишет о гармонии амбивалентностей в позднем социализме, которые не были антагонистами, а обеспечивали целостность и гибкость системы. В свою очередь, Э. Кулевиц отмечает: «Многочисленные свидетельства различных периодов истории Советского государства подтверждают, что партийное руководство уделяло огромное внимание проблеме «обратной связи» с обществом»<sup>5</sup>. Но если в 1920–1930-е гг. в силу разных причин партийно-государственный аппарат зачастую прибегал к мобилизационным практикам и активно применял насилие, то в 1960–1970-е гг. ситуация меняется, и появляется потребность в иных инструментах.

Изучение организации и проведения выборов в СССР может быть своеобразным индикатором, который и продемонстрирует специфику данного периода.

Выборы в СССР можно разделить на общественные, выборы в профсоюзы и другие общественные организации, партийные (только для членов КПСС) и государственные, в которых участвовало практически все население страны. Партийные выборы осуществлялись согласно Уставу КПСС (в данном случае в редакции XXII Съезда КПСС), в котором определялась выборность всех руководящих должностей снизу доверху. Этот принцип воспринимался как база для внутрипартийной демократии и препятствие для разного рода нарушений, подобных культу личности. Государственные выборы состояли из выборов Народных судей и выборов в Советы разного уровня. Верховный Совет СССР состоял из Совета Союза и Совета Национальностей, куда выбирались прямым и тайным голосованием. Именно данным выборам и уделяется внимание исследователей. На мой взгляд, Верховный Совет играл роль своеобразного Земского собора, основной функцией которого было обеспечение легитимности принимаемых решений, хотя при этом он занимал важное место в пространстве советской публичной политики<sup>6</sup>. Вот как описывает свои впечатления один из депутатов – агроном М. Полукарова: «И вот иду я по Кремлю. Вижу среди незнакомых лиц такое знакомое. Конечно же, Леонид Ильич Брежнев. Слегка улыбается. Поздоровался. Не сразу отошел, поинтересовался, откуда приехала. Вернусь в село, будет о чем рассказать. Впечатлений много! Ведь вот как получается, там в нашей Алексеевке, за делами да за работой я и представить себе не могла, как высоко ценят в Москве наш труд. А тут всем сердцем своим ощутила. Выходят на трибуну члены нашего правительства, поднимаются простые люди, о счастье говорят. А у меня слезы по щекам. Это от радости плачу я. Да разве ж только я?»<sup>7</sup>. В свою очередь, выборы в местные Советы остаются неизученными, хотя именно низовые структуры, формально не обладая широкими полномочиями, имели более тесный контакт с населением и поэтому несли прямую ответственность за свои решения.

Говоря о системе выборов в Советы, необходимо затронуть правовую сторону вопроса. Основными документами, регламентировавшими избирательный процесс, были Конституция СССР, Положение о выборах в Верховный Совет СССР (1950 г.), а также Положение о выборах в краевые, областные, окружные, районные, городские, сельские и поселковые Советы депутатов трудящихся РСФСР (1950 г.). Стоит отметить, что разница между положениями, регулировавшими избирательный процесс и изложенными в Конституции 1936 г., Проекте Конституции 1964 г. и Конституции 1977 г., не носила принципиальный характер. В трех документах выборы признаются всеобщими, прямыми, равными и тайными. В Конституции 1937 г. возраст кандидата должен превышать 23 года, в Проекте этот пункт не указан, а в Конституции 1977 г. человек получает право избираться по достижении 21 года. При работе с разного рода обращениями граждан можно встретить предложения об увеличении возрастного ценза, дабы депутатами становились люди, имеющие жизненный опыт. Особенностью Проекта 1964 г. является норма об обновлении состава депутатов на одну треть, что вписывается в хрущевскую доктрину правовой ротации кадров. Положения о выборах в СССР и РСФСР практически полностью дублируют друг друга. В них прописаны порядок формирования списков избирателей, избирательных округов и комиссий, порядок выдвижения кандидатов, порядок голосования, принципы определения результатов выборов.

Выборы в Верховный Совет СССР в 1950-е гг. происходили на основе избирательного закона от 9 января 1950 г.. На основании этого же закона проводились выборы и в Верховный Совет СССР четвертого созыва в 1954 г. Речь идет о Положении о выборах в Верховный Совет СССР (1950 г.), а также Положении о выборах в краевые, областные, окружные, районные, городские, сельские и поселковые Советы депутатов трудящихся РСФСР (1950 г.). Оба документа содержали подробные инструкции для исполнительных комитетов советов всех уровней по проведению и организации выборов соответствующего уровня. Вплоть до 1950 г. они издавались Президиумом для каждых грядущих выборов,

однако в этом году было принято решение при проведении выборов в Верховный Совет СССР 14 марта 1954 г. руководствоваться Положением о выборах, утвержденным Указом Президиума от 9 января 1950 г., и сохранить применявшиеся тогда формы списка избирателей и удостоверения на право голосования.

Новая Конституция СССР, принятая 7 октября 1977 г., не внесла существенных изменений в избирательное законодательство СССР. По новой Конституции палаты Верховного Совета состояли из равного числа депутатов. Численный состав Совета Союза определялся числом депутатов Совета Национальностей, порядок формирования которого не изменился. Таким образом, если прежде стабильным было нормативное число избирателей Совета Союза – 300 тыс. жителей, а переменным число депутатов палаты, то теперь число депутатов стало постоянным, а число избирателей менялось от выборов к выборам.

Расширился круг субъектов, имеющих право выдвижения кандидатов в депутаты, его получили:

- организации КПСС;
- профессиональные союзы;
- ВЛКСМ;
- кооперативные и другие общественным организациям;
- трудовые коллективы;
- собраниям военнослужащих по воинским частям.

Конституционное закрепление получила норма об обеспечении проведения выборов в Советы избирательными комиссиями, образуемыми из представителей от общественных организаций, трудовых коллективов и собраний военнослужащих по воинским частям. Таким образом, подчёркивался принцип близости Советов к народу, их непрофессионализм, общественная активность как в выдвижении, так и в избрании депутатов.

Гражданам и общественным организациям гарантировалось свободное и всестороннее обсуждение политических, деловых и личных качеств кандидатов в депутаты, а также право агитации на собраниях, в печати, по телевидению, радио. Конституция закрепила положения о недопустимости избрания гражданина более чем в два Совета народных депутатов. Появилась норма о наказах избирателей, однако исчезла норма об обязательной отчётности депутатов и возможности их досрочного отзыва. В Конституцию была включена специальная глава, регламентировавшая статус народного депутата. Конституционное закрепление получил принцип исполнения депутатом своих полномочий без отрыва от производственной или служебной деятельности. Депутат получил право запроса в соответствующие государственные органы на имя должностных лиц, которые обязаны были дать ответ на сессии Совета. Была установлена обязанность руководителей соответствующих государственных и общественных органов, предприятий, учреждений и организаций безотлагательно принимать депутата и рассматривать его предложения в установленные сроки.

Помимо выборов в Верховный Совет и Совет Национальностей в регионах необходимо было укомплектовать местные Советы. Они делились на поселковые, сельские, райсоветы в городах, горсоветы областного подчинения, райсоветы областного подчинения и областные Советы. Так, в Челябинской области в 1967 г. функционировало 267 Советов разного уровня, в которые избиралось 18500 депутатов, а в 1969 г. – 280 Советов и 18263 депутата.

Организацию выборов на местах можно рассмотреть на примере Челябинской области. 15 апреля 1966 г. после объявления избирательной кампании бюро обкома приняло постановление «Об организаторской и массово-политической работе партийных организаций в связи с выборами в Верховный Совет СССР» и утвердило план мероприятий. Затем было организовано совещание с заведующими городских и районных комитетов и образованы 11 избирательных округов по выборам в Совет Союза и 1 по выборам в Совет Национальностей. С 13 по 18 апреля прошли собрания трудовых коллективов по выдвижению кандидатов в члены окружных и участковых избирательных комиссий. В них

вошло 17,5 тыс. человек, из которых 49,3% – женщины и 46,6% – беспартийные. С апреля по май проходило выдвижение кандидатов в депутаты, в котором приняло участие порядка 76 тыс. человек. 6–7 мая на окружных предвыборных совещаниях выдвинутых кандидатов одобрили, также избрали 3878 доверенных лиц, которые должны представлять кандидатов на местах. Горкомы, райкомы и первичные партийные организации развернули массово-политическую работу среди избирателей. В области было открыто около 2000 агитпунктов и работало около 56000 агитаторов<sup>8</sup>.

При этом, как и во многих других случаях, советская система не всегда функционировала эффективно. В результате проверки степени готовности к выборам в Верховный Совет СССР были выявлены многочисленные недостатки: «При формировании Участковых избирательных комиссий в ряде случаев почти весь состав выдвигался на одном общем собрании рабочих, ИТР и служащих. При проведении 22.04.1974 г. одного общего собрания рабочих, ИТР и служащих Златоустовского завода металлоконструкций по выдвижению в состав Участковых избирательных комиссий было оформлено два протокола с одним и тем же количеством присутствующих – 587 человек. Еще не все Участковые комиссии практически включились в работу, часть из них не имеет планов работы, четко не распределила свои обязанности, не изучила Письмо Центризбиркома о работе Участковых избирательных комиссий и Положение о выборах. Слабо проводится агитация за кандидатов по месту жительства. Мало где слышен голос доверенного лица, о нем, как правило, не знают секретари Участковых избирательных комиссий, нигде не предусмотрено их выступление в планах работы агитпунктов. Недостаточно проводят агитацию за кандидатов и агитаторы, поэтому не случайно, дежурный агитатор т. Новосельцев на агитпункте участка №78/519 записал: "Посетители жалуются на малую работу с ними по выборам, даже, говорят не знаем, за кого будем голосовать, кто они, что они за люди?" Крайне недостаточно для агитации за кандидатов ВС СССР используются кинотеатры, агитплощадки, встречи с депутатами местных Советов. На многих избирательных участках города неправильно оформлены аншлаги, не указано, в какой орган власти проводятся выборы, нет учета предложений и замечаний избирателей, а на ряд предложений нет никаких ответов»<sup>9</sup>.

Весьма интересен список кандидатов в Верховный Совет СССР от Челябинской области. В Совет Национальностей был выдвинут маршал Советского Союза К.С. Москаленко, в Совет Союза по округу 345 – монтажница Челябинского радиозавода Е.Н. Портнягина, по округу 346 – первый секретарь горкома М.Г. Воропаев, по округу 347 – директор ЧТЗ Г.В. Замченко, по округу 348 – министр оборонной промышленности А.С. Зверев, по округу 349 – телятница Боровинского совхоза Е.А. Лаптева, по округу 350 – машинист комбайна шахты №4 б треста «Копейскуголь» Г.Д. Андреев, по округу 351 – первый секретарь обкома Н.Н. Родионов, по округу 352 – сталевар ММК Н.Д. Аверьянов, по округу 353 директор УрАЗ В.А. Грушкин, по округу 354 – сдатчица огнеупорных изделий завода «Магнезит» А.И. Цветкова, по округу 355 – председатель облисполкома И.П. Гайворонцев. Можно выделить три группы кандидатов: представители партийного аппарата, руководство предприятий (интересно, что среди кандидатов нет директора ММК, который в Челябинской области всегда играл очень значимую роль), делегаты из народа – представители рабочего класса. В силу специфики области нет представителей интеллигенции в лице работников культуры, образования, медицины или инженеров. Естественно, что все кандидаты набрали более 90% голосов и были избраны в депутаты Верховного Совета СССР.

В ходе выборов 1969 г. наблюдалась схожая картина: «на собраниях по выдвижению кандидатов в депутаты рабочие доменного цеха ММК назвали своим представителем Героя Социалистического труда Е.Д. Борзенкова, от колхоза «Россия» Сосновского района была выдвинута О.П. Кнутарева, а также Герой Социалистического труда, как и врач районной больницы Увельского района Фомина А.Н., выдвинутая сельхозартелью имени XXII съезда КПСС»<sup>10</sup>.

Применительно к советским выборам одним из ключевых вопросов являются принципы отбора кандидатов: как из советских граждан выбирались люди, достойные работать в государственных органах? Исходя из приведенных выше фактов, можно определить два пути в депутаты. В Советы человек выдвигался на основании занимаемой должности, и в этом случае мы видим важность символического характера советских выборов. Так, директор крупного завода или министр получали свое место путем назначения сверху, но их вхождение в выборный орган указывало на одобрение кандидатуры со стороны населения.

Другой путь в депутаты был связан с производственными успехами. Герои труда, передовики производства и прочие ударники своими успехами заслужили право выдвигаться в депутаты. Поскольку депутат был лицом советской власти и представлял ее как на заседаниях, так и на рабочем месте, он всегда должен был быть примером для остальных.

В качестве примера можно привести биографию одного из кандидатов: «Валентина Ивановна Егошина родилась в 1946 г. в семье колхозника, в селе Родники Карталинского района Челябинской области. Трудовую деятельность начала в 1961 г. телятницей Карталинского совхоза, затем работала птичницей. С 1963 г. и по настоящее время Валентина Ивановна работает дояркой в Карталинском совхозе. В.И. Егошина в совершенстве овладела своей профессией, она является мастером машинного доения первого класса, неоднократно выходила победителем в социалистическом соревновании среди доярок совхоза и района. К работе относится творчески, постоянно ищет пути повышения продуктивности коров. В 1972 г. она первой в совхозе применила двухцикличный режим доения, в результате чего добилась повышения среднесуточного удоя от каждой закрепленной коровы на 400 г и жирности молока на 0,2%. За этот год она надоила 2543 кг молока от каждой коровы при плане 2100 кг. В 1973 г. В.И. Егошина активно включилась во Всесоюзное социалистическое соревнование животноводов и взяла обязательства надоить по 2600 кг молока от коровы при плане 2200 кг. Свои обязательства она перевыполнила. За высокие показатели, достигнутые во Всесоюзном социалистическом соревновании, Валентина Ивановна награждена орденом Трудового Красного Знамени и знаком "Победитель социалистического соревнования 1973 г." В ответ на Обращение ЦК КПСС к партии, к советскому народу В.И. Егошина взяла обязательства надоить в 1974 г. 2900 кг молока от каждой коровы. Со своими обязательствами она успешно справляется, план первого квартала выполнила на 130%. Валентина Ивановна Егошина постоянно повышает свое профессиональное мастерство. Она учится в школе коммунистического труда, обучила мастерству 15 молодых доярок, ей присвоено звание ударник коммунистического труда. Валентина Ивановна принимает активное участие в общественной жизни совхоза, она избрана депутатом Карталинского городского СДГ и активно выполняет наказы избирателей. Товарищи по работе знают ее как чуткого и отзывчивого человека. У Валентины Ивановны дружная семья. Муж работает механизатором на отделении, они воспитывают двоих детей. В.И. Егошина пользуется заслуженным авторитетом среди животноводов района и у своих односельчан»<sup>11</sup>.

В Челябинской области следовало избрать около 18000 депутатов, и, естественно, нельзя было найти достаточного количества Героев Социалистического труда или представителей власти. Советская система постоянно испытывала кадровый голод. Письма в газеты и различные инстанции подтверждают, что население часто не просто выражало недовольство руководителями нижнего и верхнего звена, но и вступало с ними в конфликт. Наиболее частые мотивы – использование служебного положения в личных целях, взяточничество, алкоголизм и моральное разложение. Поэтому одной из важных задач ответственных лиц был подбор достойных кадров, дабы они не бросали тень на советскую систему. Перед каждым выбором обкомам, горкомам и райкомам партии напоминали о необходимости принять меры по улучшению качественного состава депутатов местных Советов. Перед выдвижением кандидата необходимо было заручиться одобрением производственных коллективов, общественных организаций и избирателей.

Можно говорить, что голосование было только завершающей частью сложного избирательного процесса в рамках «советской демократии». Процедура отбора наиболее достойных кандидатов основывалась на требованиях, которые выдвигались к потенциальным кандидатам, в свою очередь, конкуренция велась не за голоса избирателей, а за определенный символический капитал. Человек, который более всего соответствовал идеальному типу депутата в рамках поля советской политики, получал одобрение как со стороны институтов власти, так и со стороны населения. На мой взгляд, важно и принципиально, что система конкурирующих выборов не должна восприниматься как единственно возможная и верная, т. к. принцип отбора кандидатов в СССР имел и минусы, и плюсы. Режим, не имея возможности широко использовать насилие и менять правила игры, одним из каналов легитимации видел именно отождествление власти с наиболее достойными людьми.

В случае же возникновения несоответствия между предлагаемой кандидатурой и представлением о советском депутате, то население могло выразить свое несогласие. В 1967 г. на собраниях трудящихся не были поддержаны 32 кандидатуры, а в 1969 г. 23 кандидата были отклонены при процедуре выдвижения. Так, «на собрании коллектива Южноуральского ремонтно-механического завода при выдвижении кандидатом в депутаты городского Совета заменена кандидатура т. Смолина И.И. – председателя горплана, за грубость и высокомерие. Вместо т. Томлиной З.Н. – продавца Карабашского горторга – выдвинута товаровед горторга т. Авдюкова. А.Н. Томилину отвели за пассивность в общественной жизни коллектива. Отведена кандидатура председателя Медведевского сельского Совета Кусинского района Серкина А.К., за злоупотребление служебным положением и присвоение денег. Не поддержана кандидатура т. Архзамасцева А.Ф. при выдвижении его в депутаты Кумлянского сельского Совета Уйского района. Являясь депутатом Совета последнего созыва, т. Арзамасцев недобросовестно выполнял депутатские обязанности»<sup>12</sup>. На мой взгляд, факты отклонения кандидатур доказывают, что в этот период взаимоотношения между властью и населением были достаточно интенсивными, граждане имели возможность высказать легальный протест, а задача партийно-государственного аппарата заключалась в устранении источника недовольства, во имя восстановления общественного спокойствия. В значительной степени схожие аспекты проявлялись и в партийной среде. Как демонстрирует в своей работе Э. Кон<sup>13</sup>, в послевоенном СССР изменяются требования к членам КПСС. Вопросы морального облика выходят на первый план: и если раньше злоупотреблением алкоголем или распутная жизнь могли стать поводом для преследования человека и его наказания, то теперь подобное поведение могло стать причиной его недопущения во власть.

Челябинский обком отмечал, что «отдельные горкомы и райкомы партии, первичные парторганизации не внимательно отнеслись к подбору отдельных кандидатов, заблаговременно не выяснив отношение коллектива к рекомендуемым товарищам. Вместе с тем это свидетельство возросшей требовательности избирателей к деятельности депутатов»<sup>14</sup>. Необходимым требованием к кандидатам в депутаты было одобрение коллективами, то есть они, по сути, выбирали до выборов, а в день голосования просто официально подтверждали свой выбор.

Для советской политической системы важной задачей стало обеспечение представительства различных групп, что осуществлялось через систему неофициальных квот. Можно отметить, что в СССР, несмотря на почти полное отсутствие женщин на руководящих постах, в системе Советов реализовывался принцип гендерного представительства, поскольку женщины должны были занимать около 45-50% депутатских мест. Свои квоты существовали для рабочих и колхозников, которые выступали как основа государства, а также беспартийных и комсомольцев, что должно было подчеркнуть всенародный характер советской власти и отсутствие партийной диктатуры. «В целях обеспечения более активного участия рабочих и колхозников в деятельности исполкомов обком партии рекомендовал в ходе формирования исполнительных комитетов Советов

избрать: в исполкомы с числом 7 членов – 1–2 рабочих или колхозников, с числом 9 членов не менее 2 рабочих и колхозников, с числом 11 не менее 3. В составе каждого исполкома будут представлены женщины и комсомольцы»<sup>1</sup>.

Таблица 1

Представительство различных групп в Советах<sup>15</sup>.

	Женщины		Рабочие		Колхозники		Беспартийные		Комсомольцы	
	1967	1969	1967	1969	1967	1969	1967	1969	1967	1969
Областные Советы	128	146	169	197	10	9	144	159	18	40
Райсоветы областного подчинения	567	582	639	657	126	130	753	747	57	163
Горсоветы областного подчинения	2163	2144	2829	2967	15	13	2798	2853	258	635
Райсоветы в городах	721	739	913	961	-	-	896	899	80	207
Горсоветы в районах	227	233	271	296	-	-	307	301	18	63
Сельские Советы	3047	3146	3816	3972	665	618	4757	4836	306	803
Поселковые Советы	634	657	788	817	-	-	934	951	35	129
Всего	7487	7647	9425	9867	816	770	10589	10746	772	2040

Важным аспектом оценки работы депутатов и возможности их повторного избрания было исполнение наказов избирателей. В рамках «советской демократии» кандидат не предлагал свою программу, а лишь выполнял волю народа. В большинстве своем эти наказания касались улучшения бытового положения жителей: строительства школы, прокладки или ремонта дорог, выделения транспорта, обеспечения питьевой водой, повышения квот на продукты питания и т. д. Депутаты были обязаны не только собрать эти наказания, но и отчитаться, выполнены они или нет, в чем причина невыполнения. В этом плане депутат зачастую оказывался заложником советской системы, поскольку большинство полномочий реально находилось в руках партийных органов, а основная часть хозяйственных вопросов оказывались нерешенными в силу нехватки средств. Но, даже при отсутствии возможности реализовать наказания в полном объеме, данная сторона депутатской деятельности представляется важной частью советской демократии: наказания позволяли получить информацию о проблемах и трудностях советского общества, через народных избранников власть могла держать руку на пульсе.

Подводя итоги, необходимо отметить, что процесс выборов в СССР в 1960–1970-е гг. был сложным и многофакторным явлением. Обращаясь к концепции доверия П. Штомпки<sup>16</sup>, можно отметить, что выборы в СССР обеспечивали нормативную согласованность, поскольку опирались на сложившиеся правовые и моральные нормы; поддерживали

стабильность социального порядка через постоянство и предсказуемость процессов голосования; прозрачность социальной организации заключалась в публичном характере выборов и деятельности депутатов как народных представителей; в свою очередь, это обеспечивало подотчетность, и в итоге у населения формировалось представление о понятности окружающего мира. Исходя из этого, можно говорить о том, что одной из скрытых функций электорального процесса в СССР был поддержание или рост доверия к существующей системе. В.Дж. Патцельт, размышляя о выборах в современных диктатурах, выделяет четыре основных функции:

- демократическая «функция легитимизации», через которую выражается публичная поддержка правительства;
- «манипуляция имиджем», с помощью которой строится демократический фасад;
- «фальсификация предпочтений», что означает попытку создать общепринятую веру в то, что все поддерживают режим;
- «функция согласования/распределения удобств», с помощью которой обещания разделить трофеи становятся более надежными/внушающими доверие<sup>17</sup>.

Принципы советской демократии существенно отличались от западного варианта демократии и строились не на основе модели конкуренции, а на основе определенных правил игры. В этом плане они напоминали айсберги, где само голосование является только незначительной частью, которая видна на поверхности. «Подводная» часть позволяла создать устойчивые связи между властью и населением, основанные на принципах взаимной лояльности и компромисса. Выборы в СССР в 1960–1970-х гг. стремились соединить в себе как демократические черты, так и предсказуемость результатов для власти и населения. Представляется, что значительная часть населения была согласна с особенностями советских выборов, получая взамен социальную, экономическую и политическую стабильность.

#### Примечания

<sup>1</sup> Исследование выполнено при поддержке Совета по грантам Президента Российской Федерации для государственной поддержки молодых российских ученых (проект МК-1509.2014.6) «Взаимоотношения власти и общества в СССР 1960–1970 гг.»

<sup>2</sup> Voting for Hitler and Stalin: Elections Under 20th Century Dictatorships. – Campus Verlag, 2011.; Журавлев В.П., Фортунатов В.В. Избирательное законодательство и выборы в 1937–1987 гг. – URL: [http://www.rcoit.ru/elect\\_history/detail.php?ID=17084](http://www.rcoit.ru/elect_history/detail.php?ID=17084) ; Подосинников А.Ю., Коровин В.В. Опыт проведения избирательных кампаний в СССР во второй половине XX века (на примере организации выборов депутатов Верховного Совета от Курской области) // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. – 2012. – № 1-2. – С. 236–240; Бушева А.А., Слезин А.А. Представление современников о механизме выборов в Верховный Совет СССР после Великой Отечественной войны // Вестник Тамбовского государственного технического университета. – 2011. – Т. 17. – № 4. – С. 1126–1130; Салагубов Д.Ю. Советская избирательная система конца 1930-х годов: конституционный фасад и правоприменительная практика // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2009. – № 2. – С. 78–80; Мотревич В.П. Выборы в Верховный Совет СССР 1946 г. // Документ. Архив. История. Современность. – 2009. – Т. 10. – С. 372–381.

<sup>3</sup> Tikhomirov A. The Regime of Forced Trust: Making and Breaking Emotional Bonds between People and State in Soviet Russia, 1917–1941 // Slavonic and East European Review, Special Issue «Trust and Distrust in the USSR». – Vol. 91. – No. 1, January 2013. – P. 78–118.; Фокин А.А. «Коммунизм не за горами»: образ коммунистического будущего у власти и населения СССР в 1950–1970-х гг. – Челябинск: Энциклопедия, 2012.

<sup>4</sup> Yurchak A. «Everything was forever, until it was no more»: the Last Soviet Generation. – Princeton, 2005.

<sup>5</sup> Кулевиц Э. Народный протест в хрущевскую эпоху. Девять рассказов о неповиновении в СССР. – М., 2009. – С. 35.

<sup>6</sup> Фокин А.А. Публичная политика как интерпретационная модель истории СССР // Вестник Пермского университета. Серия: История. – 2013. – № 1. – С. 197–204.

<sup>7</sup> РГАСПИ. Ф. 591. Оп. 1. Д. 110. Л. 26.

<sup>8</sup> РГАНИ. Ф. 5. Оп. 58. Д. 13. Л. 53.

<sup>9</sup> ОГАЧО. Ф. Р-274. Оп. 10. Д. 1731. Л. 17–18.

<sup>10</sup> РГАНИ. Ф. 5. Оп. 61. Д. 23. Л. 33.

<sup>11</sup> ОГАЧАО. Ф. Р-274. Оп. 10. Д. 1733. Л. 5.

<sup>12</sup> РГАНИ. Ф. 5. Оп. 61. Д. 23. Л. 34.

<sup>13</sup> Cohen Edward D. Disciplining the Party: The Expulsion and Censure of Communists in the Post-War Soviet Union, 1945-1961. PhD dissertation. – Chicago: University of Chicago Department of History, 2007.

<sup>14</sup> РГАНИ. Ф. 5. Оп. 61. Д. 23. Л. 35.

<sup>15</sup> Там же.

<sup>16</sup> Фреик Н.В. Концепция доверия в исследованиях П. Штомпки // Социс. 2006. – № 1. – С. 15.

<sup>17</sup> Patzelt W.J. Elections in Modern Dictatorships: Some Analytical Considerations // Voting for Hitler and Stalin: Elections Under 20th Century Dictatorships. – Campus Verlag, 2011. – P. 126–145.

**"DEPUTY – SERVANT OF THE PEOPLE": PRINCIPLES OF NOMINATIONS AS AN ELEMENT OF THE SOVIET DEMOCRACY IN 1960-1970-IES.**

*A.A. Fokin, Cand. Sc. (Hist.), associate professor "Chelyabinsk State University"  
E-mail: aafokin@yandex.ru*

***Abstract***

The article examines the organization and conduction of elections to the local Soviets, and their activities. It proposes guiding criteria for nomination and it also describes the type of an ideal Soviet deputy.

***Keywords:*** *Soviet democracy, the Soviet power, the Soviets of Workers' Deputies.*

УДК 340

**ТРЕБОВАНИЯ К СЛУЖЕБНОМУ ПОВЕДЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ КАК ПРЕДМЕТ РАССМОТРЕНИЯ КОМИССИЙ ПО  
УРЕГУЛИРОВАНИЮ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ И СОБЛЮДЕНИЮ  
ТРЕБОВАНИЙ К СЛУЖЕБНОМУ ПОВЕДЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ**

*А.М. Шилкин – к.и.н., заведующий кафедрой гуманитарных и общеправовых дисциплин ЧОУ  
ВПО «Южно-Уральский институт управления и экономики»*

*E-mail: shilkinam@inuесо.ru*

*А.А. Маркин – к.ю.н., заведующий кафедрой гражданского права и процесса ЧОУ ВПО  
«Южно-Уральский институт управления и экономики»*

*E-mail: markinaa@inuесо.ru*

**Аннотация**

На основе анализа материалов деятельности комиссий по урегулированию конфликта интересов и соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих авторы статьи вносят конкретные предложения по корректировке существующих правовых норм в сфере борьбы с коррупцией.

**Ключевые слова:** коррупция, конфликт интересов, государственные гражданские служащие, комиссии по урегулированию конфликтов, служебное поведение.

В соответствии с Указом Президента РФ от 11.04.2014 г. № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы»<sup>1</sup> на 2014–2015 гг. в государственной политике по противодействию коррупции будет сделан упор на нейтрализации конфликта интересов как типа служебного поведения и противодействие коррупционно опасному служебному поведению иного рода. Однако действующее законодательство о противодействии коррупции предусматривает особую категорию нарушений, которые формально и содержательно не относятся к коррупционно опасным, но в то же время не являются и дисциплинарно наказуемыми деяниями. Подобная правовая неопределенность вызвана содержанием Указа Президента РФ от 21.09.2009 г. № 1065 (в ред. от 11.04.2014 г.) «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению»<sup>2</sup>.

В п.1 Положения, которое утверждено этим Указом, определяется порядок осуществления проверки:

в) соблюдения государственным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами (далее – требования к служебному поведению).

Проверка, предусмотренная подпунктами "б" и "в" пункта 1 Положения, осуществляется соответственно в отношении граждан, претендующих на замещение любой должности федеральной государственной службы, и государственных служащих, замещающих любую должность федеральной государственной службы.

Проверка, предусмотренная пунктом 1 Положения, осуществляется по решению: Руководителя Администрации Президента РФ, председателя президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции; Заместителя Председателя Правительства РФ – Руководителя Аппарата Правительства РФ; руководителя федерального

государственного органа или территориального органа федерального государственного органа либо должностного лица, которому такие полномочия предоставлены руководителем соответствующего федерального государственного органа.

Решение принимается отдельно в отношении каждого гражданина или государственного служащего и оформляется в письменной форме.

Соответствующие подразделения федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление оперативно-разыскной деятельности, и подразделения их территориальных органов по основаниям, в порядке и в сроки, которые устанавливаются положениями об этих органах и их нормативными правовыми актами, осуществляют проверку соблюдения государственными служащими, замещающими должности федеральной государственной службы, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти или уполномоченными им лицами, требований к служебному поведению.

Основанием для осуществления проверки, предусмотренной Положением, является достаточная информация, представленная в письменном виде в установленном порядке:

а) правоохранительными органами, иными государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами;

б) работниками подразделений кадровых служб федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений либо должностными лицами кадровых служб указанных органов, ответственными за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений;

в) постоянно действующими руководящими органами политических партий и зарегистрированных в соответствии с законом иных общероссийских общественных объединений, не являющихся политическими партиями;

г) Общественной палатой РФ;

д) общероссийскими СМИ.

Проверка осуществляется в срок, не превышающий 60 дней со дня принятия решения о ее проведении. Срок проверки может быть продлен до 90 дней лицами, принявшими решение о ее проведении.

В соответствии с п.28 Положения по результатам проверки должностному лицу, уполномоченному назначать гражданина на должность федеральной государственной службы или назначившему государственного служащего на должность федеральной государственной службы, в установленном порядке представляется доклад. При этом в докладе должно содержаться одно из следующих предложений:

а) о назначении гражданина на должность федеральной государственной службы;

б) об отказе гражданину в назначении на должность федеральной государственной службы;

в) об отсутствии оснований для применения к государственному служащему мер юридической ответственности;

г) о применении к государственному служащему мер юридической ответственности;

д) о представлении материалов проверки в соответствующую комиссию по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.

В соответствии с п.31 Положения должностное лицо, уполномоченное назначать гражданина на должность федеральной государственной службы или назначившее государственного служащего на должность федеральной государственной службы, рассмотрев доклад и соответствующее предложение, принимает одно из следующих решений:

а) назначить гражданина на должность федеральной государственной службы;

б) отказать гражданину в назначении на должность федеральной государственной службы;

в) применить к государственному служащему меры юридической ответственности;

г) представить материалы проверки в соответствующую комиссию по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.

Если материалы переданы в соответствующую комиссию по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, то правовым основанием для ее деятельности выступает Указ Президента РФ от 01.07.2010 г. № 821 (ред. от 03.12.2013 г.) «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»<sup>3</sup>.

В соответствии с п.4 Положения, утвержденного этим Указом комиссии рассматривают вопросы, связанные с соблюдением требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов, в отношении государственных служащих, замещающих должности федеральной государственной службы в государственном органе (за исключением государственных служащих, замещающих должности государственной службы, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом РФ и Правительством РФ, и должности руководителей и заместителей руководителей Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания РФ, аппарата Центральной избирательной комиссии РФ и аппарата Счетной палаты РФ), а также в отношении государственных служащих, замещающих должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов государственных органов (за исключением государственных служащих, замещающих должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов государственных органов, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом РФ).

Вопросы, связанные с соблюдением требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов, в отношении государственных служащих, замещающих должности государственной службы в территориальных органах государственных органов (за исключением государственных служащих, замещающих должности государственной службы, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом РФ, и должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов государственных органов), рассматриваются комиссией соответствующего территориального органа.

В соответствии с п.16. Положения основаниями для проведения заседания комиссии являются:

а) представление руководителем государственного органа в соответствии с пунктом 31 Положения о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению, утвержденного Указом Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1065, материалов проверки, свидетельствующих:

- о представлении государственным служащим недостоверных или неполных сведений, предусмотренных подпунктом "а" пункта 1 названного Положения;
- о несоблюдении государственным служащими требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов;

б) поступившее в подразделение кадровой службы государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений либо должностному лицу кадровой службы государственного органа, ответственному за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений, в порядке, установленном нормативным правовым актом государственного органа:

- обращение гражданина, замещавшего в государственном органе должность государственной службы, включенную в перечень должностей, утвержденный нормативным правовым актом РФ, о даче согласия на замещение должности в коммерческой или

некоммерческой организации либо на выполнение работы на условиях гражданско-правового договора в коммерческой или некоммерческой организации, если отдельные функции по государственному управлению этой организацией входили в его должностные (служебные) обязанности, до истечения двух лет со дня увольнения с государственной службы;

– заявление государственного служащего о невозможности по объективным причинам представить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

в) представление руководителя государственного органа или любого члена комиссии, касающееся обеспечения соблюдения государственным служащим требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов либо осуществления в государственном органе мер по предупреждению коррупции;

г) представление руководителем государственного органа материалов проверки, свидетельствующих о представлении государственным служащим недостоверных или неполных сведений, предусмотренных частью 1 статьи 3 Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

В соответствии с п. 23 Положения по итогам рассмотрения вопроса, указанного в абзаце третьем подпункта "а" пункта 16 настоящего Положения, комиссия принимает одно из следующих решений:

а) установить, что государственный служащий соблюдал требования к служебному поведению и (или) требования об урегулировании конфликта интересов;

б) установить, что государственный служащий не соблюдал требования к служебному поведению и (или) требования об урегулировании конфликта интересов. В этом случае комиссия рекомендует руководителю государственного органа указать государственному служащему на недопустимость нарушения требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов либо применить к государственному служащему конкретную меру ответственности.

При определении меры ответственности на заседаниях комиссий встает вопрос об отраслевой принадлежности ответственности. Поскольку служебная проверка, предусмотренная ст.59 Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 02.04.2014 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>4</sup> перед заседанием комиссий не проводится и факт наличия дисциплинарного проступка в действиях государственного гражданского служащего не определен в соответствии с законом, постольку комиссия не может рекомендовать представителю нанимателя привлечение к дисциплинарной ответственности. А иные виды ответственности за нарушение некоррупционно опасных правил служебного поведения не предусмотрены.

Следовательно, возможности решения комиссии ограничены фразой «указать государственному служащему на недопустимость нарушения требований к служебному поведению». Указанное правовое предписание делает принципиально нравственным возможное решение членов комиссии и создает предпосылки для игнорирования таких указаний государственными гражданскими служащими в дальнейшем, т.к. они не обеспечены надлежащими правовыми санкциями.

Указанные выше проблемные формулировки норм, содержащихся в Указах Президента РФ о противодействии коррупции, требуют дальнейшей корректировки в целях обеспечения надлежащей ответственности государственных гражданских служащих за нарушение правил служебного поведения.

#### Примечани

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 11.04.2014 N 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы» // Собрание законодательства РФ. 14.04.2014. № 15. ст. 1729.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 21.09.2009 N 1065 (в ред. от 11.04.2014) «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению».

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 (ред. от 03.12.2013) "О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов" // Собрание законодательства РФ. 05.07.2010. № 27. ст. 3446

<sup>4</sup> Федеральный закон от 27.07.2004 № 7-ФЗ (ред. от 02.04.2014) "О государственной гражданской службе Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 02.08.2004. № 31. ст. 3215.

## **REQUIREMENTS FOR OFFICIAL CONDUCT OF CIVIL SERVANTS AS A SUBJECT BEFORE THE COMMISSION ON CONFLICT OF INTEREST AND COMPLIANCE WITH THE OFFICIAL CONDUCT OF PUBLIC CIVIL SERVANTS**

*A.M. Shilkin, Cand. Sc. (Hist.), head of the department of Humanities and general legal disciplines  
"South Ural Institute of Management and Economics"*

*E-mail: shilkinam@inueco.ru*

*A.A. Markin, Cand. Sc. (Jur.), head department of Civil Law and Procedure  
"South Ural Institute of Management and Economics"*

*E-mail: markinaa@inueco.ru*

### ***Abstract***

On the basis of analysis of the commissions to resolve the conflict of interest and compliance with requirements for official conduct of civil servants authors make specific proposals for adjustment of existing law in the fight against corruption.

***Keywords:*** *corruption, conflict of interest, civil servants, the commission for the settlement of conflicts, official behavior.*