

Стадник Виталий Михайлович

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА  
АВТОНОМНЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ**

Рассматривается опыт осуществления государственного контроля на примере автономий Аландских островов в составе Финляндии, Гренландии и Фарерских островов в составе Дании, Азорских островов и Мадейры в составе Португалии, Корсики в составе Франции. Исследуются статус, полномочия и функции института губернатора на Аландах, Представителя Республики на Азорских островах и на Мадейре, Верховного комиссара короля в Гренландии и на Фарерских островах, префекта на Корсике. Установлены особенности государственного контроля в административных и политических автономиях.

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/3/2013/1-2/40.html](http://www.gramota.net/materials/3/2013/1-2/40.html)

Источник

**Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и  
искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2013. № 1 (27): в 2-х ч. Ч. II. С. 169-172. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/3.html](http://www.gramota.net/editions/3.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/3/2013/1-2/](http://www.gramota.net/materials/3/2013/1-2/)

**© Издательство "Грамота"**

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [voprosy\\_hist@gramota.net](mailto:voprosy_hist@gramota.net)

УДК 35.076.5

**Юридические науки**

*Рассматривается опыт осуществления государственного контроля на примере автономий Аландских островов в составе Финляндии, Гренландии и Фарерских островов в составе Дании, Азорских островов и Мадейры в составе Португалии, Корсики в составе Франции. Исследуются статус, полномочия и функции института губернатора на Аландах, Представителя Республики на Азорских островах и на Мадейре, Верховного комиссара короля в Гренландии и на Фарерских островах, префекта на Корсике. Установлены особенности государственного контроля в административных и политических автономиях.*

*Ключевые слова и фразы:* автономные образования; государственный контроль; надзор; органы публичной власти; децентрализация; самоуправление.

**Виталий Михайлович Стадник***Кафедра социально-политических наук**Одесский региональный институт государственного управления, Украина**istratov@ukr.net*

### **МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА АВТОНОМНЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ<sup>©</sup>**

Одной из форм самоуправления, которая известна мировой практике функционирования государств, является автономия. Понятие автономии не имеет однозначного определения. На наш взгляд, наиболее удачно, в силу, возможно, своей широты, определил автономию Генри Штейнер «Автономия – государственная система или подсистема, управляемая или укомплектованная меньшинством или его членами» [9, р. 153].

В европейских странах образовано около 40 автономий, которые значительным образом отличаются между собой формой, принципами образования, правовым статусом и т.п. В частности, выделяют территориальные и национальные, политические и административные автономии, образованные на договорной и конституционной основе, существующие как исключение или как правило в системе территориальной организации власти соответствующего государства. Вместе с тем сегодня существуют значительные пробелы в исследовании зарубежного опыта развития автономий, особенно в части осуществления государственного контроля за их функционированием.

Целью статьи является рассмотрение института государственного контроля за автономными образованиями в контексте международного опыта на примере автономий Аландских островов в составе Финляндии, Гренландии и Фарерских островов в составе Дании, Азорских островов и Мадейры в составе Португалии, Корсики в составе Франции.

Как показывает зарубежный опыт, на уровне всех политико-территориальных образований в форме автономии образован специальный институт государственного контроля за их деятельностью. На *Аландских островах* в качестве такового выступает губернатор. После реформы 2010 г. Аландские острова остались единственным регионом Финляндии, где сохранилась должность губернатора [1, с. 125]. Согласно «Акту об Аландах» [4], губернатор представляет на территории автономии правительство Финляндии. Несмотря на такой статус, президент Финляндии назначает губернатора только после согласования со спикером Аландского парламента. Если же согласие не получено, то президент может назначить губернатора из пяти человек, которых ему предложит Аландский парламента. Позиция спикера местного парламента также выясняется в случае необходимости освобождения губернатора.

Главная задача губернатора Аландских островов заключается в контроле, а также организации сотрудничества между Финляндией и Аландами, содействие конструктивному диалогу между органами власти автономии и государства. Для этого он имеет право выступать от имени президента Финляндии в парламенте Аландских островов. Кроме чисто политических функций, на губернатора также возлагаются координационные полномочия в отношении территориальных подразделений центральных органов государственной власти, действующих на территории архипелага. По представлению губернатора президент Финляндии может приостановить, аннулировать полностью или частично закон Аландских островов.

Для обеспечения представительства и реализации интересов государства на уровне *Азорских островов* и *Мадейры* в составе Португалии образуется институт Представителя Республики [3, с. 110]. Представитель Республики назначается и освобождается от должности Президентом Португалии на срок его полномочий по предложению правительства Португалии и после консультаций с Государственным советом Португалии. Представитель Республики несет ответственность исключительно перед Президентом Португалии и по своему статусу является членом Совета национальной безопасности и Высшего совета национальной обороны Португалии. Согласно уставам Азорских островов [5] и Мадейры [6], к полномочиям представителя Республики относятся:

- назначение Президента регионального правительства с учетом результатов выборов;

- назначение и освобождение от должности других членов правительства Азорских островов и Мадейры;
- наложения вето на решение Законодательных ассамблей и правительств Азорских островов и Мадейры в случае их несоответствия законодательству и интересам Португалии с внесением соответствующего обоснования в ассамблею. В случае несогласия правительства с вето Представителя Республики решение передается на рассмотрение Законодательных собраний автономий. Вето на законы Азорских островов и Мадейры может быть преодолено 2/3 голосов членов этих органов;

- в течение 15 дней после получения подписывает законодательные акты Азорских островов и Мадейры. В случае признания Конституционным Судом Республики законодательного акта неконституционным, он отзывает свою подпись;

- проводит выборы Президента и парламента Португалии, выборы в органы ЕС, а также выборы в Законодательные ассамблеи Азорских островов и Мадейры, местные выборы, а также соответствующие референдумы;

- зачитывает Послание Президента Республики Законодательным Собраниям Азорских островов и Мадейры;

- контролирует и координирует деятельность органов государственной власти на Азорских островах и Мадейре.

Представитель Республики имеет право на введение чрезвычайного положения на островах и привлечение региональных подразделений Вооруженных Сил для обеспечения общественной безопасности.

В Гренландии центральная власть Дании представлена Верховным комиссаром. Верховный комиссар является высшим представителем Датского королевства и главой датской администрации на островах [7, р. 153]. Его функции в основном заключаются в том, чтобы быть объединяющим звеном между автономным и центральным правительством и осуществлять контроль за местным законодательством. Комиссар планирует организацию встреч между представителями автономии и государства, в пределах своих функций он имеет доступ в парламент Гренландии, принимает участие в дебатах без права голосования на заседаниях парламента Гренландии, он обязательно ставится в известность о всех актах, принимаемых парламентом или правительством автономии. Комиссар несет ответственность за организацию выборов в парламент Дании в Гренландии и организацию референдумов о статусе Гренландии. Верховный комиссар также координирует деятельность всех государственных органов Дании на территории Гренландии, осуществляет представление для награждения жителей Гренландии государственными наградами Дании. Кроме этого, Верховный комиссар является по должности членом датско-гренландского культурного сообщества.

Основным звеном, представляющим центральное правительство Дании, на уровне автономии *Фарерских островов* также является институт Верховного комиссара королевской власти [8, р. 114]. Он подчиняется премьер-министру Дании и выполняет в автономии почти исключительно наблюдательные функции. В частности, он участвует в заседаниях Фарерского парламента с правом совещательного голоса, привлекается к переговорам между правительствами Фарерских островов и Дании, информирует правительство Дании о принятых парламентом Фарерских островов законах и актах правительства. Верховный комиссар также обеспечивает выборы в парламент Дании и общегосударственные референдумы на Фарерских островах, участвует в организации визитов на Фарерские острова королевской семьи, членов датского парламента и правительства, готовит ежегодные доклады о ситуации в автономии. На верховного комиссара возлагаются и некоторые исполнительные полномочия в пределах компетенции центральных властей Дании – он готовит документы на получение датского гражданства для иностранцев на островах, оказывает юридическую помощь жителям островов, решает ряд вопросов семьи и детства.

На Корсике, обладающей автономным статусом в составе Франции [2, с. 139], государственный контроль осуществляется через институт префекта Корсики, деятельность которого регулируется декретом правительства от 29 апреля 2004 г. Он назначается и освобождается от должности премьер-министром по представлению министра внутренних дел. На территории острова префект является одновременно представителем государства, представителем правительства и представителем каждого министра (в частности, премьер-министра и министра внутренних дел). Эти разные роли обуславливают различные функциональные обязанности префекта. Деятельность префекта опирается на префектуру и аппарат префекта. Деятельностью префектуры руководит ее генеральный секретарь, который непосредственно подчинен префекту.

Префект отвечает за реализацию государственной политики в регионе. За ним закрепляется право административного контроля за органами автономии, руководство государственной полицией и т.д. Контроль за законностью с его стороны является постоянным: Ассамблея и исполнительный комитет Корсики обязаны передавать копии принятых ими нормативных актов в префектуру в четырехдневный срок. Контрольные полномочия префекта включают в себя: обязательность проверки решений, предоставляемых префекту, возможность для префекта обратиться в административный суд – единственный в настоящее время орган, имеющий право определять степень незаконности актов Корсики; префект может отсрочить введение в действие акта, если он может иметь негативные последствия, хотя и является законным.

Как орган правительственного управления на территории Корсики префект также осуществляет:

- политические функции: представляет государство во всех официальных мероприятиях, происходящих в пределах региона, в том числе выступает на сессиях Ассамблеи Корсики; информирует руководство государства о местных событиях, об эволюции общественного мнения, а население – о правительственной политике,

которую он обязан разъяснять и защищать. Он также обязан поддерживать отношения со всеми влиятельными экономическими и политическими группами, представленными в регионе;

- юридические функции: подписывает в департаменте все контракты, заключаемые от имени государства, представляет государство в судебных органах; префект заключает от имени государства все сделки с Корсикой как территориальным коллективом или с ее органами;

- полицейские функции: принимает меры по поддержке безопасной жизнедеятельности, контролирует деятельность местной полиции;

- несет ответственность за использование государственного имущества в регионе;

- готовит план социально-экономического развития региона как часть национального плана, собирает для центра соответствующую информацию, формирует предложения;

- вносит предложения в министерства относительно их решений;

- отслеживает осуществление национального плана и его сочетание с региональным планом, составляет ежегодный отчет главе правительства;

- распределяет государственные инвестиции на региональном уровне.

Префект обеспечивает надлежащее управление децентрализованными государственными службами, которые создаются на уровне департамента. В этой сфере префект:

- наделен всеми необходимыми полномочиями по принятию соответствующих решений;

- является единственным распорядителем средств государственного бюджета, идущих на финансирование деятельности децентрализованных служб в регионе;

- контролирует отношения между правительством и службами региона, возглавляет все государственные комиссии в регионе, представляет министрам кандидатуры на назначение и увольнение руководителей их территориальных органов. Один раз в год префект докладывает Ассамблее Корсики о деятельности государственных служб в регионе. Таким образом, префект фактически руководит деятельностью неконцентрированных государственных служб, которые в итоге оказываются в двойном подчинении: отраслевым – у своего министерства, и территориальном – у префекта. Префекту не подчинены только органы военного управления.

Таким образом, рассмотрение автономных образований свидетельствует о создании особых механизмов контроля за ними с целью:

- получения объективной и достоверной информации о развитии автономий;

- предупреждения нарушений законодательного поля государства, в которое входит автономия;

- оказания помощи органам автономии в восстановлении нарушенной законности;

- установления причин и условий, которые приводят к нарушению автономиями установленных государством норм и требований;

- применения санкций к автономиям.

Статус и полномочия органов государственного контроля за автономиями во многом зависят от типа автономного образования. При административных формах автономии контроль осуществляется непрерывно, непосредственно связан с вмешательством в оперативную деятельность органов автономии. Немаловажным является и то, что при данном типе автономии, контролирующий орган может не только самостоятельно применять санкции при выявлении фактов отступления автономии от установленных государством норм, контролировать не только законность, но и целесообразность соответствующих действий. С другой стороны, при политических формах автономии государственный контроль приближается к мониторингу за автономией, что предполагает лишь постановку вопроса об устранении выявленных несоответствий законодательству либо направленности государственной политики. В данном случае органы государственного контроля за автономиями никаких самостоятельных действий относительно устранения нарушений либо изменения ситуации не осуществляют. Конкретные мероприятия осуществляют либо сами органы автономии, либо институты государственной власти на центральном уровне.

#### *Список литературы*

1. Дерябин Ю. С. Аландские острова: особая автономия потомков викингов // Современная Европа. 2009. № 1. С. 123-129.
2. Казанская Г. В. «Особый случай» корсиканской автономии // Полис. 1991. № 5. С. 136-140.
3. Карлос Эдуардо Пачеко Амарал. Корни автономии и идентичности общества Азорских островов // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Политология». 2006. № 8. С. 103-118.
4. Act on the Autonomy Aland [Электронный ресурс]. URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1991/en19911144.pdf>
5. Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores [Электронный ресурс]. URL: <http://dre.pt/pdf1sdp/1976/04/10202/00030009.PDF>
6. Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Madeira [Электронный ресурс]. URL: [http://pt.wikisource.org/wiki/Estatuto\\_Pol%C3%ADtico-Administrativo\\_da\\_Regi%C3%A3o\\_Aut%C3%B3noma\\_da\\_Madeira](http://pt.wikisource.org/wiki/Estatuto_Pol%C3%ADtico-Administrativo_da_Regi%C3%A3o_Aut%C3%B3noma_da_Madeira)
7. Foigel I. A Framework for Local Autonomy: the Greenland Case // Models of Autonomy / ed. Y. Dinstein. New Brunswick, NJ: Transaction Press, 1981. P. 146-162.
8. Olafsson A. A Note on the Faroe Islands Home Rule Case // Local Self-Government, Territorial Integrity and Protection of Minorities. Council of Europe, 1996. № 16. P. 111-122.
9. Steiner H. J. Ideals and Counter-Ideals in the Struggle over Autonomy Regimes for Minorities // Notre Dame Law Review. 1991. № 66. P. 152-161.

**INTERNATIONAL EXPERIENCE OF ORGANIZATION  
OF STATE CONTROL OVER AUTONOMOUS ENTITIES****Vitalii Mikhailovich Stadnik***Department of Social-Political Sciences  
Odessa Regional Institute of State Administration, Ukraine  
istratov@ukr.net*

The author considers state control experience by the example of the autonomies of the Aland Islands as a part of Finland, Greenland and the Faroe Islands as the parts of Denmark, the Azores Islands and Madeira as the parts of Portuguese, Corsica as a part of France; researches the status, powers and functions of the institutes of the Governor at the Aland Islands, the Representative of the Republic at the Azores Islands and Madeira, the High Commissioner of the King in Greenland and at the Faroe Islands, the Prefect of Corsica, and determines the features of state control in administrative and political autonomies.

*Key words and phrases:* autonomous entities; state control; surveillance; public authorities; decentralization; self-government.

УДК 908(470).082

**Исторические науки и археология**

*В статье рассматривается процесс изъятия собственности у крестьян в ходе кампании «ликвидации кулачества как класса» в начале 1930 г. Детально описываются проявления произвола при изъятии имущества у крестьян в Пермском крае. Анализируются директивы региональных партийных органов по конфискации имущества «кулаков». Выявляется связь произвола при проведении «раскулачивания» на местах и сталинской политики, направленной на изменение социальной структуры советского общества.*

*Ключевые слова и фразы:* «раскулачивание»; собственность; советская деревня; репрессии; Пермский край.

**Андрей Борисович Сулов**, д.и.н., доцент*Кафедра новой и новейшей истории России**Пермский государственный гуманитарно-педагогический университет**absuslov@gmail.com***ИЗЪЯТИЕ КРЕСТЬЯНСКОЙ СОБСТВЕННОСТИ В ПРОЦЕССЕ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОГО  
ПРЕОБРАЗОВАНИЯ ДЕРЕВНИ В НАЧАЛЕ 1930-Х ГГ. (НА ПРИМЕРЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ)<sup>©</sup>**

*Статья подготовлена в рамках Программы стратегического развития  
Пермского государственного гуманитарно-педагогического университета, проект 006-П  
«Историческая память жителей Пермского края о советском прошлом», номер темы 2.1.2.*

В социальной трансформации советского общества в 1930-е гг. немаловажную роль сыграло глубокое вмешательство власти в институт собственности, в частности, широкомасштабное «раскулачивание» крестьянских хозяйств. Исследование этих процессов на региональном уровне позволяет предельно конкретно проанализировать политику советской власти в отношении крестьянства, которую вполне можно охарактеризовать как репрессивную.

Вопрос об изъятии крестьянской собственности в ходе «раскулачивания» весьма подробно отражен в современной отечественной историографии [8; 10], а также в сборниках документов, среди которых исключительное место занимает «Трагедия советской деревни» [19]. Алгоритмы проведения «раскулачивания» на региональном материале представлены в трудах уральских историков и в нескольких документальных публикациях [9; 14-17]. Автор также не оставил эту тему без внимания [18].

В современных исследованиях проблемы важное место должны занять устные источники. Массив воспоминаний очевидцев демонстрирует, что в их памяти о трагических событиях начала 1930-х гг. наиболее ярко отпечатались картины грабительского «раскулачивания». Отложившиеся в архивах документы различного характера вполне коррелируют с нарративными источниками.

Политика ликвидации социального слоя крестьян-собственников последовательно проводилась в 1927-1929 гг. в первую очередь за счет усиления налогового давления, приводившего к разорению зажиточной части деревни. Значительная часть крестьян потеряла большую часть своей собственности в ходе форсированной коллективизации, начавшейся осенью 1929 г., приводившей к обобществлению как всех средств производства крестьян, так и почти всего личного имущества, включая домашнюю птицу, продукты и т.д.

На 5 января 1930 г., когда ЦК ВКП(б) объявил о переходе к «ликвидации кулачества как класса», крестьянских хозяйств в СССР, причисленных к «кулацким», по официальным оценкам, числилось от 1–2 до 3–4%. В историографии довольно давно устоялась оценка, что «раскулачивание» коснулось значительно большего количества хозяйств, чем значилось как «кулацкие» и «зажиточные».