

Вопросы экономики и права

**№ 2
2012**

Редакционный совет:

А.П. Торшин - председатель редакционного совета, заместитель Председателя Совета Федерации, кандидат юридических наук
Е.М. Ашмарина - доктор юридических наук, профессор
А.Г. Лисицын-Светланов - директор Института государства и права Российской академии наук, доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент РАН
В.Н. Викторов - первый заместитель руководителя Аппарата Совета Федерации, доктор экономических наук, профессор
Ю.В. Голик - доктор юридических наук, профессор
В.А. Гамза - первый вице-президент Ассоциации региональных банков "Россия", кандидат юридических наук, кандидат экономических наук
С.Н. Сильвестров - заместитель директора Института экономики Российской академии наук, доктор экономических наук, профессор
А.В. Мецеров - главный редактор журнала "Экономические науки", доктор экономических наук, профессор

Редакционная коллегия:

Е.М. Ашмарина - главный редактор журнала "Вопросы экономики и права", доктор юридических наук, профессор
О.Ю. Бакаева - зав. кафедрой публично-экономического университета, доктор юридических наук, профессор
В.В. Болгова - доктор юридических наук, профессор
Ю.В. Ильин - руководитель секретариата Первого заместителя Совета Федерации
А.А. Ливеровский - декан юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов (ФИНЭК), доктор экономических наук, профессор
И.В. Рукавишников - декан юридического факультета Ростовского государственного экономического университета, доктор юридических наук, профессор
В.В. Симонов - начальник инспекции Счетной палаты Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор

Подписной индекс **70180** (Агентство "Роспечать")

Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ №ФС 77-31419 от 6 марта 2008 г.,
выдано Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства
в сфере массовых коммуникаций, связи и охране культурного наследия

*Журнал включен в Перечень ВАК Минобрнауки России ведущих рецензируемых научных журналов и изданий,
выпускаемых в Российской Федерации, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты
диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук*

Главный редактор доктор юридических наук, профессор **Е.М. Ашмарина**

Ответственный секретарь редакции доктор юридических наук, профессор **В.В. Болгова**

Редактор *И.Н. Лошкарева*
Компьютерная правка и верстка - *О.В. Егорова*

Плата с аспирантов за публикацию рукописей не взимается

Цена договорная

Учредитель - ООО "Экономические науки"
(125252, г. Москва, Чапаевский пер., д. 3, оф. 775)

© Вопросы экономики и права, 2012

Подписано в печать 30.01.2012 г. Формат 60x84/8. Печать офсетная.
Тираж 1000 экз. Усл. печ. л. 32,55 (35,0). Уч.-изд. л. 38,89. Заказ №

Отпечатано в издательстве ООО "24-Принт"

Научно-информационный журнал

В НОМЕРЕ:

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ЭКОНОМИКИ, ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Карлик А.Е., Рохчин В.Е. Стратегическое планирование промышленного развития в федеральных округах России: методологический аспект	7
Саменкова С.Е. К вопросу о цели социального и правового государства	13
Горожанин А.В. Реформирование полиции в начале XX в. как отражение государственной политики России	17
Иванин Д.С. Финансовая политика государства как категория конституционного права	23
Волкова Е.М. Государственно-частное партнерство: теоретико-методологический аспект	27
Иванова Д.Г. Способы реализации экономических интересов субъектов ипотечного жилищного кредитования	31
Семенкова Т.Г. Место истории в экономической науке и роль истории в экономическом образовании	35
Паулов П.А. К вопросу о компенсации морального вреда	39
Босов А.В. Факторы, способствовавшие формированию права свободы совести и вероисповедания в России	43

ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ. ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВО

Богатина Е.М. Факторная оценка взаимодействия корпоративного центра и бизнес-единиц в интегрированных структурах	51
Темрокова А.Х., Мисаков В.С. Современное состояние и анализ организации предприятий пищевой промышленности АПК Кабардино-Балкарской Республики	56
Хашева З.М., Ткачева Е.Н. Виртуальные организации в современной экономике: предпосылки становления и особенности управления	61
Черняева Р.В. О сервисных инновациях и сервисе как социальной инновации	69
Шорова Б.В., Думанова А.Х. Алгоритм разработки и реализации программно-целевого метода управления устойчивым развитием региона	75
Тавбулатова З.К. Экономические ограничения хозяйственного использования природных ресурсов	80
Закупень Т.В. Существенные и иные условия договоров на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ	85
Гречуха В.Н. Перевозка как гражданско-правовая категория	93
Македошина Н.А. Эволюция системы информационного взаимодействия органов государственной власти и общества как одно из условий устойчивого экономического и социального развития государства	97
Козыкин С.М. Анализ фармацевтического рынка на основе системного подхода	102
Глебова И.С., Габдуллина Э.И. Анализ институциональных условий ведения бизнеса в регионах Приволжского федерального округа	106
Сульдина Г.А., Хамидулина А.М. Оценка сбалансированности социально-экономического развития муниципальных образований в регионе	111
Петров М.В., Полюкова М.В., Дронова А.А., Прокопьева М.И., Калинин О.В., Иванов А.В. Социологические опросы как важный инструмент менеджмента качества медицинской помощи	116
Марусенко И.А. Совершенствование диагностики экономического состояния промышленного предприятия	120
Таймасханов Х.Э., Батаев Д.К.-С., Муртазаев С.-А.Ю., Сайдумов М.С. Обоснование экономической эффективности производства бетонных композитов на основе техногенного сырья	124
Гезиханов Р.А. Методика экономического регулирования сроков и качества капитального строительства в АПК региона	129

Павлов В.П. Защита владения в гражданском праве	139
Миттельман К.Г. Риски эмитентов в системе электронных денег	143
Вазагов В.М., Вазагова Ф.В. Особенности региональной экономической политики	149
Галачиева С. В., Гузиева Л.М. Анализ современного состояния конкурентноспособности промышленных предприятий Кабардино-Балкарской Республики	153
Махашева С.А., Галачиева С.В., Хайтаев Б.Т. Институциональные особенности функционирования агропромышленного комплекса в контексте теории устойчивого развития	157
Батов Г.Х., Пучкина Ю.В., Чомаева Р.А. Комплексная оценка потенциала и конкурентоспособности перерабатывающих предприятий АПК региона	161
Хабибуллина Л.В. Внедрение двухставочных тарифов как важнейший инструмент осуществления эффективности инноваций в коммунальном комплексе	167
Таймасханов Х.Э., Сагов А.И. Бюджетирование как метод управления ресурсами здравоохранения	171
Идилов И.И., Сагов А.И. Принципы регионального развития здравоохранения	176
Махашева С.А., Алиханов А.В., Алоева А.А. Государственное регулирование и поддержка туризма как фактор развития туристической индустрии	181
Таймасханов Х.Э., Батаев Д.К.-С., Муртазаев С.-А.Ю., Алиев С.А. Экономическая эффективность гелиотермообработки бетонных композитов на техногенном сырье	185
ФИНАНСЫ, КРЕДИТ И ФИНАНСОВОЕ ПРАВО	
Саркисов А.К. Ведомственный финансовый контроль в Российской Федерации: вопросы совершенствования	193
Улыбина Л.К. Перестрахование как инструмент обеспечения финансовой устойчивости страховой организации	199
Терехова Е.В. К вопросу о финансово-правовой сущности инвестиционного правоотношения	205
Хлебникова М.А. Проблемы применения мотивированных суждений в сфере банковского надзора	211
Павлов В.П. Перспективы развития института права собственности	215
Михайлов М.В. Банк России как кредитор последней инстанции в условиях кризиса: финансово-правовые аспекты	219
БУХГАЛТЕРСКИЙ УЧЕТ, НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ, СТАТИСТИКА. НАЛОГОВОЕ ПРАВО	
Терешина В.В. Методические приемы и особенности анализа с использованием формализованных моделей	227
Ветрова И.Ф. Правовое регулирование интеллектуальной собственности в России	230
МАТЕМАТИЧЕСКИЕ И ИНСТРУМЕНТАЛЬНЫЕ МЕТОДЫ В ЭКОНОМИКЕ И ПРАВЕ. ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО	
Ходырев И.О. Оценка эффективности риск-менеджмента экономической безопасности на микроуровне	237
МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА. МЕЖДУНАРОДНОЕ И ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО	
Вагин С.Г. Обеспечение публичного интереса как функция публичного права	243
Марков В.П. Концепции наказания в англо-американской системе права	247
Новак М.А. Сотрудничество и участие России в международных экологических проектах: организационно-экономический аспект	253
ЭКОНОМИЧЕСКАЯ И ПРАВОВАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ. ЮРИДИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС	
Вележев С.И. Юридическая синергетика как методологическая основа познания правовых явлений	261
<i>Annotations to the Articles</i>	267

**ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ
ЭКОНОМИКИ, ГОСУДАРСТВА И ПРАВА**

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ ПРОМЫШЛЕННОГО РАЗВИТИЯ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГАХ РОССИИ: МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

© 2012 А.Е. Карлик

доктор экономических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации

© 2012 В.Е. Рохчин

доктор экономических наук, профессор
Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов
E-mail: fomin@sseu.ru

Исследуются методологические аспекты проблемы стратегического развития в федеральных округах России. Содержательно рассматриваются основные управленческие функции, реализуемые органами государственного управления в сфере стратегического планирования промышленного развития в федеральном округе. Выделяются факторы влияния на развитие промышленного производства в российских федеральных округах.

Ключевые слова: федеральный округ, стратегическое планирование, промышленность.

Решение задачи модернизации экономики России, поставленной политическим руководством страны, объективно усиливает потребность в использовании методологии стратегического планирования развития ее промышленного сектора на всех существующих в государстве иерархических уровнях системы территориального планирования.

Как известно, в 2000 г. в целях обеспечения реализации Президентом Российской Федерации своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением решений был учрежден институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах страны, что означало создание нового административного института, призванного восстановить в России вертикаль исполнительной власти, обеспечить единство правового пространства страны, инициировать процессы эффективной межрегиональной интеграции.

Целенаправленная деятельность по усилению межрегиональной промышленной интеграции должна основываться на общем стратегическом замысле развития промышленности в пределах федерального округа. Однако вопрос о научном обеспечении разработки и реализации стратегических документов, характеризующих промышленное развитие в пределах федеральных округов России, остается практически открытым; в

результате разрабатываемые документы отличаются друг от друга по структуре и содержанию, составу используемых показателей.

В настоящее время российские федеральные округа представляют собой легитимные элементы системы административно-территориального деления страны, актуализированные в целях совершенствования государственного управления, выступают в качестве инструмента федерального регулирования регионального развития. Главный смысл их существования видится в территориальном приближении федеральной власти к субъектам Федерации, осуществлении взаимодействия Центра с регионами; аккумуляции межрегиональных проблем в целях совместного поиска компромиссных решений и объединения ресурсов для обеспечения их реализации; развитии интеграционных процессов на межрегиональном уровне в пределах федерального округа.

В отличие от субъектов Федерации, в федеральных округах отсутствуют свои органы государственной власти, бюджет, возможность осуществлять собственное нормативно-правовое регулирование и другие, определяющие статус субъекта Федерации атрибуты. Все действующие в федеральных округах органы управления - территориальные структуры федеральных государственных структур. Пространственные границы федеральных округов могут быть изменены Президентом Российской Федерации без согласования с иными органами публичной власти, а в по-

литико-правовом значении таких категорий, как “территория федерального округа”, “население федерального округа”, “промышленность федерального округа”, “граница федерального округа” и т.п., не существует¹, ибо федеральные округа представляют собой абстрактные, фантомные совокупности субъектов Федерации².

Мы полагаем, что принципиального изменения статуса федерального округа, определенно-го указами Президента Российской Федерации не может произойти в обозримой перспективе. Формирование новых укрупненных субъектов Федерации на базе федеральных округов представляется во всяком случае несвоевременным, ибо это не позволит решить существующие проблемы экономического развития страны, но просто перенесет процессы их рассмотрения на другой управленческий уровень, одновременно породив дополнительные проблемы, связанные уже со становлением новой системы управления. Кроме того, малое число крупных экономически самостоятельных регионов, на территории каждого из которых может расположиться несколько европейских государств, - значимый фактор возможного распада федеративного государства путем превращения его, например, в конфедерацию.

В настоящее время сфера стратегического планирования развития экономики России, ее регионов регулируется указом Президента Российской Федерации “Основы стратегического планирования в Российской Федерации”, который предлагается рассматривать в качестве “ключевого методологического документа для организации работы федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации стратегических национальных приоритетов на федеральном, региональном и отраслевом уровне”.

В “Общих положениях” документа указывается, что “стратегическое планирование осуществляется путем разработки концепций, доктрин, программ, проектов (планов)... развития...”, однако не раскрывается сущность этих понятий. В результате, если в федеральном законе “О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации” (1995) речь шла о Концепции социально-экономического развития страны, то теперь дополнительно предлагается к разработке новый документ - “Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.”, трактуе-

мая как система стратегических приоритетов, целей и мер в области внутренней и внешней политики, определяющих состояние национальной безопасности и уровень устойчивого развития государства в... перспективе”. Поэтому возникают вопросы: что же следует разрабатывать на уровне федерального округа России - концепцию или стратегию промышленного развития и в каком соотношении находятся понятия “доктрина”, “стратегия”, “концепция”, “программа”.

При перечислении основных задач стратегического планирования в рассматриваемом Указе речь идет сразу о двух подлежащих разработке документах - Концепции и Стратегии, а в п. 17 Указа речь идет о “...формировании стратегии (концепции) развития федерального округа...”. Как видно, здесь понятия “концепция” и “стратегия” используются как тождественные, с чем трудно согласиться.

Рассмотрим, какие документы целесообразно разрабатывать при стратегическом планировании промышленного развития в федеральном округе. Прежде всего, напомним, что федеральный закон “О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития в Российской Федерации” (1995) определил в качестве базового документа концепцию как систему представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей. В настоящее время в стране принята Концепция социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. В связи с этим возникает вопрос, почему в федеральных округах практически повсеместно разрабатываются стратегии, а не концепции социально-экономического развития?

Мы полагаем, что уже название разрабатываемого прогнозно-планового документа должно определять требования к его содержанию. В связи с этим рассмотрим существо понятий “доктрина”, “концепция”, “стратегия”, “стратегический план” и “программа”, упоминавшиеся в Указе Президента Российской Федерации № 526. Что касается термина “доктрина”, то его принято трактовать как учение, совокупность принципов³, научную концепцию⁴, но не как прогнозно-плановый документ стратегического характера, стратегию.

Под концепцией стратегического развития промышленности в пределах федерального округа мы предлагаем понимать прогнозно-плановый

документ, содержащий систему представлений о стратегических национальных и региональных промышленных приоритетах и целях развития промышленности в пределах округа, о механизмах их реализации. Такая трактовка понятия концепции стратегического промышленного развития в федеральном округе логически вытекает из упомянутого выше федерального закона. По отношению к концепции социально-экономического развития России (точнее, той части этой концепции, где раскрываются стратегические перспективы развития промышленного комплекса страны) концепция стратегического развития промышленности в пределах федерального округа не имеет самостоятельного значения, разрабатывается как окружной срез общероссийской концепции развития промышленности.

Обратимся теперь к понятию “стратегия”, которое имеет самые различные трактовки. Обобщение их позволяет заключить, что имеющиеся трактовки сущности стратегии можно свести к двум основным. Во-первых, стратегия рассматривается как набор правил принятия управленческих решений, как детальный план, предназначенный для достижения намеченных целей экономического развития и т.п. В этом случае между стратегией и концепцией прослеживается соотношение части и целого, другими словами, стратегия входит составной частью в концепцию, но не заменяет ее. Во-вторых, получила широкое распространение, вероятно по недоразумению, трактовка стратегии как полного аналога концепции, с чем по понятным причинам трудно согласиться и что вносит дополнительные трудности и неразбериху при разработке плановых документов стратегического характера.

Что касается разрабатываемых в пределах федерального округа программ, то их следует рассматривать как прогнозно-плановые документы, реализующие стратегические замыслы в сфере промышленного развития в федеральном округе. Другими словами, программы выступают элементом механизма реализации отмеченных выше концепций, стратегий, стратегических планов и т.д.

Таким образом, мы полагаем, что в рамках стратегического планирования развития промышленности в пределах федерального округа целесообразно разрабатывать не стратегию, но концепцию развития промышленного сектора экономики под научно-методическим руководством

Минрегионразвития РФ. Такую концепцию следует рассматривать как окружной срез федеральной концепции стратегического развития национального промышленного комплекса.

Рассмотрим теперь содержательно основные управленческие функции, реализуемые органами государственного управления в сфере стратегического планирования промышленного развития в федеральном округе:

- стратегический анализ результатов развития промышленности в пределах федерального округа;

- определение возможных стратегических направлений промышленного развития в пределах федерального округа, приоритетных с позиции федерального центра и поддерживаемых субъектами Федерации, другими заинтересованными субъектами управления и хозяйствования;

- стратегическое целеполагание, существо которого состоит в разработке стратегических целей развития промышленности в пределах федерального округа, соответствующих принятым национальным приоритетам промышленного развития;

- реализация стратегических национальных приоритетов и соответствующих им целей развития промышленности в пределах федерального округа.

Представляется очевидным, что эффективная реализация отмеченных управленческих функций потребует усиления аналитической деятельности государственного аппарата при разработке стратегических прогнозно-плановых документов, определяющих промышленное развитие в пределах федерального округа.

В общем случае главные целевые ориентиры такой аналитической деятельности состоят:

- во-первых, в познании на основе стратегического анализа результатов развития промышленности в федеральном округе сущности происходящих процессов в общем контексте экономических трансформаций в российской и мировой экономике;

- во-вторых, в стратегическом прогнозировании процессов пространственного промышленного развития в пределах федерального округа;

- в-третьих, в разработке на рассматриваемую стратегическую перспективу согласованных с заинтересованными субъектами управления и хозяйствования плановых решений, направленных на усиление позитивных тенденций и демпфиро-

вание негативных тенденций промышленного развития в федеральном округе.

Аналитическая деятельность органов государственной власти по стратегированию развития промышленности должна осуществляться в направлениях, связанных с учетом влияния следующих типовых факторов:

- общемировых геополитических и экономических тенденций на пространственное распределение промышленной активности;
- макроэкономических сценариев развития промышленного комплекса страны, промышленного освоения в пределах федерального округа;
- трансграничных процессов на развитие промышленного сектора экономики приграничных субъектов Федерации;
- обеспечения инновационной направленности промышленного развития в пределах федерального округа;
- необходимости решения проблемы “выживания” в современных экономических условиях и обеспечения стратегического развития поселений в пределах федерального округа с экономической монопромышленного типа.

Сущность и значение перечисленных выше основных факторов влияния на развитие промышленного производства в российских федеральных округах состоят в следующем.

Во-первых, в России за последние 20 лет трансформаций хозяйственного уклада модель экономического развития осталась по существу неизменной, ориентированной на экспорт природных ресурсов и продуктов их начальных технологических переделов. Такая модель экономического развития безусловно обладает рядом достоинств в современных условиях, когда в мире существует высокая востребованность сырьевых ресурсов, однако в стратегической перспективе вряд ли приемлема. Ей присущи значимые недостатки, в том числе:

- рост структурных диспропорций в развитии отечественной промышленности, выражающихся в гипертрофическом росте добывающего сектора экономики в ущерб обрабатывающему;
- стагнация в обрабатывающей промышленности (“голландская болезнь”) и ее отставание от мирового уровня;
- примитивизация отечественной промышленности;
- рост импорта капиталоемких товаров для производства экспортируемых природных ресурсов;

- необходимость импорта инновационных технологий;

- слабая в целом восприимчивость предприятий промышленного сектора экономики к инновациям, отсутствие потребности в установлении прочных связей промышленных предприятий с российскими научными центрами и центрами подготовки квалифицированных кадров.

Во-вторых, среди административно-территориальных образований России особое место занимают поселения с моноотраслевой или близкой к ней экономикой. Специфика такого поселения заключается в том, что его ведущее, как правило промышленное, предприятие, как бюджетобразующее, несет не только основную экономическую, но и социальную нагрузку, в решающей степени обеспечивая условия жизнедеятельности в городе, поселке, районе. Монопромышленные поселения расположены практически во всех российских субъектах Федерации, вблизи от крупных городов и в удалении от них, причем все они находятся в зоне риска - закрытие одного предприятия может привести к полной деградации всего поселения. Мировой финансовый кризис резко обострил проблему таких поселений, где структурообразующие промышленные предприятия, сократив объемы прибыли в несколько раз, стали не в состоянии (или владельцы которых не сочли для себя эффективным) обеспечивать занятость населения, осуществлять поддержку социальной инфраструктуры.

Масштаб проблемы выживания поселений с монопромышленной экономикой, ее социальная значимость велики, ибо только на верхушке “кризисного айсберга” оказалось около 2 млн. чел. - заложников терпящих бедствие городов⁵.

В настоящее время обсуждаются варианты принципиального решения отмеченной проблемы. Единого решения здесь нет и не может быть, ибо экономика каждого такого поселения имеет свою специфику, однако принципиально возможных стратегий всего две: либо переселение, либо структурная перестройка его экономики, причем если, например, в городах с диверсифицированной экономикой улучшение ее структуры направлено на повышение эффективности функционирования хозяйства, повышение качества жизни населения, то в моногородах ситуация зачастую принципиально иная - здесь идет борьба практически за физическое выживание.

Представляется очевидным, что по понятным причинам переселить можно только очень и очень ограниченное число поселений, а это значит, что решать проблемы диверсификации своей экономики поселениям с монопромышленным типом хозяйства придется практически самостоятельно. Ведь для того, чтобы получить реальную государственную поддержку, в том числе финансовую, такому поселению необходимо разработать концепцию своего развития, одним из базовых блоков которой должна выступить концепция структурной перестройки местной промышленности (в противном случае мы будем иметь примитивное “проедание” средств федерального или регионального бюджета).

Моноотраслевой экономике вообще свойственны повышенные риски развития, о чем убедительно свидетельствует опыт последнего времени. А это означает, что актуализируется задача поиска потенциально возможных инновационных полюсов и точек стратегического развития местной экономики, выбора из них приоритетных с позиции муниципального образования.

В данной связи возникает вопрос, в каких секторах экономики поселения следует искать инновационные полюса и точки развития его хозяйства. Конструктивным здесь может оказаться подход, состоящий в поиске секторов экономики рассматриваемой группы поселений, в опережающем развитии которых заинтересована страна, регион. Речь идет, в первую очередь, о высокотехнологичных и наукоемких секторах экономики, тех видах экономической деятельности, которые определяют переход к пятому и шестому технологическим укладам. Причем необходимость обеспечения конституционно гарантированной социальной направленности экономического развития обуславливает, наряду с “традиционными” секторами (энергосырьевой, инфраструктурный, химический, авиационный, военнотехнический и т.п.), пристальное внимание к поиску потенциально возможных резервов экономического развития в потребительском секторе (продовольствие, медикаменты, продукция легкой промышленности, личный транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство, социальные услуги и т.п.).

Представляется очевидным, что администрации таких поселений будут испытывать самые серьезные затруднения прежде всего при разработке научно обоснованных предложений по ди-

версификации их экономик, потребуется поддержка государства со стороны соответствующих субъектов Федерации. В свою очередь подготовку решений по диверсификации экономики поселений с монопромышленной структурой хозяйства следует принимать с учетом всей совокупности отмеченных выше факторов, что потребует проведения соответствующей аналитической работы аппарата государственного управления в сфере стратегирования промышленности в федеральном округе.

В-третьих, значимое направление органов государственного управления в сфере стратегического планирования связано с обеспечением преимущественно инновационного развития промышленного производства в пределах федерального округа. Президентом Российской Федерации на заседании Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики (июнь 2009 г.) была поставлена задача обеспечения не только инновационного развития экономики, в том числе и ее промышленного сектора, но и технологического прорыва, определены критерии выбора направлений технологического прорыва промышленного развития (наличие значимого задела, где не утрачены наши конкурентные возможности; отрасли промышленного сектора экономики, развитие которых даст значимый мультипликативный эффект и послужит катализатором модернизации в смежных отраслях; привязка к нуждам обороны и вопросам безопасности государства; социальная значимость).

Технологический прорыв в промышленном развитии России является задачей стратегического характера, она может быть решена на базе ядра VI технологического уклада: нанотехнологий, биотехнологий, информационно-коммуникационных технологий, технологий новых материалов. По всем этим направлениям ведутся исследования, получены значимые научные результаты. Решение задачи технологического прорыва в промышленности России обуславливает потребность перехода к стратегическому планированию инноваций в промышленном производстве, которое предполагает: во-первых, наличие соответствующего научного задела, во-вторых, разработку национальных и региональных стратегических приоритетов и целей технологического прорыва и, в-третьих, определение структурного звена системы государственного стратегического планирования, ответственного за разработку прогноз-

но-планового документа и его реализацию после принятия (утверждения) в установленном порядке.

Результатом стратегического планирования инноваций технологического прорыва в развитии промышленности в федеральных округах России может выступить раздел концепции “Технологический прорыв в стратегическом развитии промышленности в федеральном округе”, предусматривающий использование в рассматриваемом процессе всех звеньев инновационной системы в федеральном округе: научно-исследовательских и проектных организаций, инновационных центров, промышленных предприятий.

По мнению представителей промышленного сообщества возрождение высоких технологий связано с высокими рисками, частный бизнес так рисковать не готов⁶, поэтому крупное венчурное финансирование должно осуществлять государство, в частности “региональная власть призвана позиционировать себя в качестве авангардного, активного и систематического инноватора”⁷. Реализация задачи технологического прорыва в промышленности в пределах федеральных округов России потребует согласованных решений расположенных здесь субъектов Федерации, местного самоуправления, представителей крупного бизнеса, поэтому в данном случае целесообразно задействовать механизм стратегического планового регулирования инноваций в промышленном секторе экономики макрорегиона под эгидой органов государственного управления в федеральном округе.

В-четвертых, для промышленного сектора экономики страны характерна повышенная энергоемкость промышленного производства по сравнению с развитыми странами. Низкая энергоэффективность (по показателю энергоэффективности Россия отстает от средневропейского уровня более чем в 5 раз)⁸ в значительной мере способствует высокому уровню загрязнения внешней среды и выбросу парниковых газов, наносит вред здоровью населения, оказывая негативное влияние на состояние водных ресурсов и почвы.

Среди основных факторов, характеризующих настоящее состояние топливно-энергетического комплекса в федеральных округах России, следует отметить:

- значительные неэффективные затраты топливно-энергетических ресурсов для энергообеспечения населения;

- пространственную дезагрегацию (значительная удаленность друг от друга поселений с

развитой промышленностью), что приводит к увеличению затрат на энергообеспечение;

- высокую степень износа генерирующих мощностей, энерготехнологического оборудования, что ведет к росту экологических рисков.

Экологические проблемы топливно-энергетического комплекса трудно решить на уровне отрасли, отдельного субъекта Федерации, что обусловлено его спецификой. Например, атмосферный трансграничный перенос загрязняющих окружающую среду веществ осуществляется на расстоянии до 400 км. Следовательно, с позиции пространственного промышленного развития необходима координация действий субъектов Федерации в сфере развития топливно-энергетического комплекса в пределах федерального округа, что будет способствовать снижению антропогенной нагрузки на экосистемы и, как следствие, уменьшению негативного влияния на окружающую среду и население.

Результаты стратегического планирования снижения энергоемкости промышленного производства и решения экологических проблем его топливно-энергетического комплекса могут найти отражение в разделе концепции “Стратегические направления повышения энергоэффективности развития промышленности и снижения негативного влияния ее топливно-энергетического комплекса на экологическую обстановку в пределах федерального округа”.

¹ Чертков А.Н., Плюгина И.В. Институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах // Право и политика. 2006. № 2.

² Швецов А. Региональная политика в российской унитарной Федерации // Федерализм. 2008. № 2.

³ Большой толковый словарь русского языка / сост. и гл. ред. С.А. Кузнецов. СПб., 1998.

⁴ Социологический энциклопедический словарь / ред.-координатор Г.В. Осипов. М., 1997.

⁵ Андреев В.Н., Рохчин В.Е., Соколов П.В. Анализ экономики российских моногородов: объективная необходимость структурной перестройки и основные проблемы ее научного обеспечения // Тр. Псков. политех. ин-та. 2010. № 14.2.

⁶ Турчак А.А. Будущее страны: промышленность + инновации // Петербург в зеркале. 2009. № 3.

⁷ Васин В.А., Миндели Л.Э. Концепция национальной инновационной системы и ее практические приложения // Инновации. 2009. № 1.

⁸ Доклад министра природных ресурсов и экологии Ю.П. Трутнева “О мерах, принимаемых Правительством РФ, по улучшению экологической ситуации в стране”, 3 дек. 2008.

К ВОПРОСУ О ЦЕЛИ СОЦИАЛЬНОГО И ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА

© 2012 С.Е. Саменкова

Самарский государственный экономический университет

E-mail: kafedra_itemeo@mail.ru

Целью формирования правового и социального государства в Российской Федерации является достижение справедливости. Именно для достижения этой истинной цели служит Конституция Российской Федерации, и именно для достижения справедливости должны создаваться все иные нормативные правовые акты.

Ключевые слова: социальное государство, правовое государство, справедливость, законодательный процесс, правоприменительный процесс.

Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (далее - Конституция) является основным нормативным правовым актом на территории Российской Федерации, имеющим высшую юридическую силу. Конституция в силу краткости и лаконичности своего изложения закрепляет лишь основные ценности, идеи, начала, принципы правопорядка и государственного устройства. Дальнейшее закрепление и более детальное регулирование общественных отношений происходят путем создания нормативной базы (законов и подзаконных нормативных актов).

Согласно ч. 1 ст. 7 Конституции: «Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». В ч. 2 указанной статьи перечисляются способы (или пути) достижения данных целей, а именно: охраняется труд и здоровье людей, устанавливается минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. И, как верно отмечает В.В. Кочетков, в данной норме «не ставится задача по созданию солидарности и сплоченности общества на основе социальной справедливости»¹.

Российская Федерация в соответствии с ч. 1 ст. 1 Конституции является правовым государством. Соответственно, первостепенными среди других ценностей выдвинуты права и свободы человека, и, следовательно, необходимо уделять внимание не противопоставлению взглядов и интересов одних классов (или групп общества) дру-

гим, а естественно-правовому смыслу таких категорий, как мораль и справедливость.

Многими авторами рассматриваются теоретические и практические аспекты как социального, так и правового государства, выделяются их характеристики и задачи. Однако автор полагает, что для всестороннего теоретического изучения таких категорий, как социальное и правовое государство, выявления их характеристик и задач, прежде всего, необходимо выделять их суть, смысловое (истинное) содержание (или смысл).

Так, например, М.В. Баглай определяет правовое государство как государство, «которое во всей своей деятельности подчиняется праву и главной своей целью считает обеспечение прав и свобод человека... Правовое государство - это высокий уровень авторитета государственности, реальный режим господства права человека и гражданина в экономической и духовной сферах»². Социальным же М.В. Баглай называет государство, «которое берет на себя обязанность заботиться о социальной справедливости, благополучии своих граждан, их социальной защищенности»³. В Российской юридической энциклопедии указано, что «социальное государство - характеристика (принцип), относящаяся к конституционно-правовому статусу государства, предполагающая конституционное гарантирование экономических и социальных прав и свобод человека и гражданина и соответствующие обязанности государства»⁴. Согласно определению С.А. Готовой и Л.Н. Кочетковой, «социальное государство - наиболее целесообразный способ соединения начал свободы и власти в целях обеспечения благополучия личности и благоденствия общества, достижения социальной справедливости и соли-

дарности в распределении продуктов труда”⁵. Под правовым государством, как правило, понимают государство, которое соответствует таким признакам: высший приоритет прав и свобод человека и гражданина, независимость суда, верховенство конституции, приоритет международного права.

Анализируя указанные нормы Конституции и мнения различных авторов, можно прийти к выводу, что “истинный смысл, истинная суть правового государства - это реальная материальная справедливость. Государство является воистину правовым лишь в том случае, если оно как в своих структурах, так и в своей деятельности направлено на обеспечение равноправия и справедливости”⁶. Нельзя не согласиться с мнением А.В. Дреvesникова о том, что “через призму справедливости в обществе происходит оценка как общего характера идеологии государства, власти, действующего законодательства, правотворчества, а также внутренней и внешней политики, так и поступков отдельных государственных деятелей и партий, действий целых наций, народов, стран, а также отношений между личностью и обществом”⁷.

Однако сам термин “справедливость”, несмотря на свою очевидную значимость для нормотворческого и правоприменительного процессов, особенно на пути становления Российской Федерации как правового и социального государства, встречается в Конституции лишь единожды в преамбуле, где говорится о “памяти предков, передавших нам любовь и уважение к отечеству, веру в добро и справедливость...”. Но, несмотря на это, термин “справедливость” часто применяется в законодательстве и решениях судов различных инстанций.

Бесспорно, приведенные в качестве примера нормы, наряду с другими нормами Конституции, имеют огромное значение для установления ценностей и идеалов в государстве. Тем не менее указанные термины носят глубоко теоретический и абстрактный характер, не имея конкретного определения и возможности однозначного восприятия (понимания) данных категорий, что осложняет их использование как в нормотворческой, так и в правоприменительной деятельности.

Так, в различных отраслях права термин “справедливость” трактуется и трансформируется применительно к той сфере общественных отношений, которую отрасль права призвана ре-

гулировать, исходя из особенностей предмета регулирования. Теоретически также не выведено единого понимания справедливости и его критериев, несмотря на то, что именно во имя достижения справедливых порядков в обществе должны осуществляться законодательный и правоприменительный процессы в социальном и правовом государстве. Более того, справедливость, являясь, без сомнения, оценочной категорией, применяясь в судебной практике, приводит к различным спорным ситуациям, когда невозможно точно определить, в чем же именно в конкретном случае заключается справедливость. Причиной такой ситуации, конечно же, выступает нечетко сформулированное законодательство, возможность различной его трактовки, здесь следует также отметить и возможность применения судейского усмотрения. “Справедливость как оценочное этическое понятие всегда выражает отношение индивида, класса или общества к определенным социальным явлениям и человеческим поступкам”⁸. Таким образом, при принятии того или иного решения именно судья определяет меру справедливости (по своему усмотрению), исходя из конкретных обстоятельств каждого дела, а также “требований разумности и справедливости”⁹.

Упомянутый выше используемый в Конституции термин “достойная жизнь”, его содержание также могут восприниматься разными слоями населения совершенно различным образом. Нельзя не согласиться с В.В. Кочетковым, который указывал на то, что “именно четкие социальные стандарты переводят абстрактные для большинства граждан понятия “достойная жизнь” и “социальная справедливость” в понятный для всех язык цифр и конкретных положений”¹⁰.

Так, и нормы, указанные в ст. 7 Конституции, претворяются в жизнь путем прямой реализации множества федеральных законов, которые детализируют исполнение идей, заложенных в основном законе. Здесь следует отметить, что не только путем создания обширной законодательной базы, но и безукоризненным исполнением возможно достигнуть положительного результата при регулировании общественных отношений. При этом необходимо не забывать об истинном смысле, “духе закона”, который, бесспорно, присутствует в действующей Конституции и должен непоколебимо и однозначно присутствовать во всех создаваемых в соответствии с ней нормативных

правовых актах, иначе само существование Конституции, ее необходимость и значимость окажутся под вопросом.

Так как важнейшим инструментом для построения правового и социального государства является законодательный процесс, в результате которого нормативные правовые акты должны не только не противоречить Конституции, регулировать все сферы жизни человека и гражданина на территории Российской Федерации, но и быть совершенно однозначными, понятными не только лицам, обладающим специальным юридическим образованием, но и всем иным лицам, пожелавшим ознакомиться с содержанием того или иного нормативного правового акта; необходимо также достичь отсутствия коллизий норм права и пробелов в праве, проводить анализ действующей нормативной базы с целью выявления неактуальных норм или норм, нуждающихся в пересмотре с учетом изменившейся конкретной исторической обстановки.

Ввиду вышеуказанного немаловажным является и преодоление так называемой “формальной законности”¹¹, в которой можно выделить две основные формы:

- закрепление в основном законе принципов и ценностей в их общем виде и отсутствие нормативных правовых актов, реально претворяющих в жизнь эти нормы;

- при нормативном закреплении в правовых актах различных уровней всех необходимых правил - игнорирование их исполнения на практике. (К данной проблеме также можно отнести коллизии, пробелы в нормативных правовых актах, а также необходимость модернизации действующего российского законодательства.)

При рассмотрении современной российской правовой базы может возникнуть вопрос: всегда ли законное справедливо? Всегда ли закон соответствует современным жизненным реалиям? В качестве иллюстрирующего примера: возможно ли обеспечить “достойную жизнь”, о которой говорится в ст. 7 Конституции, на предусмотренную законодательством пенсию по инвалидности или достойно содержать ребенка на предусмотренные законом выплаты в период отпуска по уходу за ребенком матери в условиях современных рыночных цен? Достойная это жизнь или выживание?

В литературе отмечается, что “сущностное единство права и справедливости проявляется

уже в этимологии этих слов”¹². В связи с этим многие старинные сборники норм права имели в своем названии слово “правда”¹³. Говоря о естественно-правовом аспекте, логично утверждать, что правовое всегда справедливо. Как отмечает Ю. Пермяков: «Несправедливое право - бессмыслица, вроде “грязной чистоты”»¹⁴. Тем не менее автор согласен с мнением К.В. Ведяхиной: “Правовое не всегда является справедливым, а справедливое не ограничивается правовой сферой”¹⁵, - и, анализируя позитивное право, а именно нормативные правовые акты, действующие на территории России, приходит к выводу, что законодательство может быть несправедливым, “но в этом случае, законодательство является собой произвол государственной власти, которая лишает себя опоры в общественном правосознании”¹⁶.

Таким образом, правильность претворения в жизнь норм Конституции в стремлении достичь социального и правового государства (соответственно, сам путь достижения справедливости) можно рассмотреть с точки зрения оценки конкретных социально значимых критериев жизни населения (например, порядка расчета размера трудовой пенсии по старости, пенсии по инвалидности, размера пособий на содержание детей и т.п.). То есть идея справедливости, как истинная цель формирования правового и социального государства, путем нормативного закрепления должна находить свое четкое (ясное) отражение в регулировании всех сфер общественных отношений.

Нельзя отрицать того, что для функционирования всей правовой системы в настоящее время проделана серьезная работа¹⁷, создано большое количество нормативных правовых актов, регулирующих различные сферы общественных отношений, но тем не менее вопрос о справедливости в современной России остается одним из самых актуальных.

В настоящий период времени необходимо приложить все возможные усилия, чтобы идея справедливости стала единой, она должна пронизывать все сферы общественной жизни. На основе идеи о справедливости, представлений о ней как истинной цели правового и социального государства должны происходить такие важнейшие процессы, как формирование менталитета в современном обществе, формирование и преемственность норм морали, правовой культуры и, соответственно, развитие правовой системы.

¹ Кочетков В.В. Еще раз о сущности социального государства // Закон и право. 2009. № 7. С. 11.

² Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1998. С. 115.

³ Там же. С. 119.

⁴ Российская юридическая энциклопедия. М., 1999. С. 27-28.

⁵ Глотов С.А., Кочеткова Л.Н. Социальная политика Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы реализации. М., 2006. С. 26.

⁶ Политическая философия в Германии: сб. ст. М., 2005. С. 167.

⁷ Древесников А.В. Справедливость как принцип права: историко-теоретический аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Кострома, 2005. С. 11.

⁸ Бербешикина З.А. Справедливость как социально-философская категория. М., 1983. С. 46.

⁹ Например, в соответствии п. 63 постановления Пленума Верховного суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 “О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации” размер компенсации морального вреда определяется судом исходя из конкретных обстоятельств каждого дела, с учетом объема и характера причиненных работнику нравственных или физических страданий, степени вины работодателя, иных заслуживающих внимания обстоятельств, а также требований разумности и справедливости.

¹⁰ Кочетков В.В. Указ. соч. С. 12.

¹¹ Данный термин используется В.В. Кочетковым: Кочетков В.В. Указ. соч. С. 8.

¹² Древесников А.В. Указ. соч. С. 23.

¹³ Например, “Русская правда”.

¹⁴ Пермяков Ю. Лекции по философии права. Самара, 1995. С. 104.

¹⁵ Ведяхина К.В. Основные нравственно-этические и социально-политические принципы российского права: дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2001. С. 68.

¹⁶ Пермяков Ю. Указ соч. С. 104.

¹⁷ Например, для регулирования отношений в сфере назначения и выплаты пенсий созданы: федеральный закон “О трудовых пенсиях в Российской Федерации” № 173-ФЗ, федеральный закон “Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации” № 167-ФЗ, федеральный закон “Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования” № 27-ФЗ, федеральный закон “О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования” от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ и многие другие нормативные правовые акты, однако вопросы о слишком малых размерах пенсий и пособий в России, а также вопросы о сложной и непонятной для большинства граждан процедуре оформления различных документов остаются одними из самых острообсуждаемых среди населения.

Поступила в редакцию 03.01.2012 г.

РЕФОРМИРОВАНИЕ ПОЛИЦИИ В НАЧАЛЕ XX В. КАК ОТРАЖЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ

© 2012 А.В. Горожанин

доктор юридических наук, профессор, академик АВН

Самарский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний России

E-mail: science@samlawin.ru

Статья посвящена рассмотрению проектов реформирования российской полиции в начале XX в. Автор анализирует действовавшие в то время правовые документы и деятельность заинтересованных лиц по изменению функций и задач полиции. В итоге делается вывод, что фактически до последних дней существования царского самодержавия работа по реформированию полиции так и не была закончена.

Ключевые слова: полиция, Российская империя, реформирование полиции, проект реформы, Министерство внутренних дел, полицейское государство, полицейское законодательство.

С середины 90-х г. XX в. общество ожидало либеральных перемен. В условиях нарастания социальной напряженности перед правительством встала задача или сохранения существующего строя репрессивными методами, или его модернизации. В высших правительственных сферах не было единства по решению этой проблемы. Одни (министр финансов С.Ю. Витте, губернатор П.Д. Святополк-Мирский и др.) считали необходимыми экономические, политические и социальные реформы, чтобы привести государственное устройство России в соответствие с потребностями развивающегося индустриального общества. Другие (обер-прокурор Синода К.П. Победоносцев, министры внутренних дел И.Н. Дурново и В.К. Плеве) не признавали совершившихся в экономической жизни страны перемен, требовали расправы с революционерами и оппозиционерами, стремились усилить идеологический нажим на общественное сознание в духе теории “официальной народности”. Выбор правительственного курса целиком и полностью зависел от императора.

В своей внутренней политике начала XX в. правительство не смогло удовлетворить запросы ни одной социальной группы. Даже помещики были недовольны, так как, по их мнению, власть оказалась неспособной защитить ни себя, ни свою социальную опору. Под напором развернувшихся событий правительство вынуждено было пойти на определенные уступки, была создана Государственная дума. Современники назвали I Государственную думу “Думой народных надежд на мирный путь”. Однако ее законодательные права были урезаны еще до созыва.

Совещательный Государственный совет был преобразован в верхнюю законодательную палату, но, несмотря на это, даже и после образования Думы он продолжал оставаться высшим совещательным органом, через который проходило большинство законопроектов и на который возлагалась обязанность кодифицировать действующее законодательство.

Новые “Основные законы Российской империи”, опубликованные до открытия Думы, оставили за царем право издания указов без ее одобрения, что противоречило обещаниям Манифеста 17 октября 1905 г.¹ Тем не менее некоторое ограничение самодержавия было достигнуто, так как Государственная дума получила право законодательной инициативы.

Но даже с такими иллюзорными зачатками демократии и ограничениями власти самодержавия правящая верхушка не желала мириться. В стране начинаются годы реакции. Ведущая роль в сохранении привилегий самодержавной власти, как и прежде, отводилась департаменту полиции. Продолжает совершенствоваться и расширяться сеть охранных отделений. 14 декабря 1906 г. было принято “Положение о районных охранных отделениях”². Они должны были объединить розыскные органы целых районов, с тем чтобы обрабатывать полученную ими информацию, составлять наиболее объективную картину деятельности противоправительственных организаций, действующих на территории района.

9 февраля 1907 г. было принято новое “Положение об охранных отделениях”³, этот документ подчеркнул, что оперативно-розыскные меропр-

ятия по государственным преступлениям должны проводиться исключительно охранными отделениями.

Накопившийся богатый опыт оперативно-розыскной работы был обобщен Департаментом полиции, на основании этого опыта Особый отдел Департамента полиции разработал в 1914 г. “Инструкции по организации и ведению внутреннего наблюдения в жандармских и розыскных учреждениях”⁴, в инструкции подробно расписывался порядок организации всей оперативной работы охранных отделений.

Были сделаны дальнейшие шаги в сторону укрепления полиции, ее доукомплектования и увеличения штатной численности. Так, на основании Высочайше утвержденного мнения Государственного совета были увеличены штаты полицейских команд городов во всех губерниях, управляемых по Общему учреждению губернскому, а также в ряде других городов⁵. В том же году было увеличено денежное содержание всем категориям полицейских приблизительно на четверть.

В связи с обострением обстановки в сельской местности, участвовавшими крестьянскими выступлениями в 1903 г. “для охраны благочиния, общего спокойствия и порядка в местностях, подведомственных уездной полиции” в 46 губерниях на основании закона “Об учреждении полицейской стражи” создаются отряды сельской полицейской стражи⁶.

Главной задачей полицейской стражи являлось пресечение антиправительственных выступлений местного значения, с тем чтобы не отвлекать основные силы полиции. “Уездная полицейская стража, - говорилось в циркуляре Министерства внутренних дел от 12 февраля 1906 г., - есть, прежде всего, сила в руках губернаторов и уездных исправников для подавления беспорядков и для прекращения разбоя в губерниях и уездах, не прибегая к содействию войск и не отрывая последних от прямых обязанностей”⁷.

В том же году был принят последний в истории императорской России фундаментальный законодательный акт - “Уголовное уложение”. В главе уложения “О преступных деяниях по службе государственной и общественной” в числе других государственных служащих законом определена ответственность полицейских чинов за должностные преступления.

Сложившаяся в стране криминогенная ситуация приобрела большую остроту. Вопрос об уси-

лении борьбы с преступностью был поставлен в Государственной думе. При его обсуждении отмечалось, что “состояние сыска в империи представляет собою, несомненно, прямую опасность во время столь быстрого роста преступности”. Депутаты признали организацию сыскных отделений в масштабе всей страны своевременной и необходимой. После обсуждения проекта закона в обеих палатах 6 июля 1908 г. император издал закон “Об организации сыскной части”⁸.

По закону в составе полицейских управлений губернских и других крупных городов создавались “сыскные отделения четырех разрядов для производства розыска по делам общеуголовного характера...”. Всего было образовано 89 сыскных отделений. Для уменьшения затрат на содержание сыскных отделений был принят децентрализованный принцип организации сыска. В губерниях губернатор был официальным начальником полицейских управлений городских и уездных. В состав городских управлений и вошли сыскные отделения. В силу такого устройства местной власти работа сыщиков по преследованию преступников серьезно затруднялась. По признанию самих полицейских чиновников, связь между сыскной полицией в городах и полицией в уездах “сводилась к нулю”⁹.

Сыскные отделения были подчинены полицмейстерам, возглавлявшим органы полиции в городах, и рассматривались в качестве вспомогательного органа общей полиции. Поэтому сыскная полиция действовала на основании тех же законодательных актов, что и общая полиция.

Закон от 6 июля 1908 г. не затрагивал организацию сыскных отделений столичных полиций - Петербурга и Москвы, их деятельность обеспечивалась по особому распоряжению. В уездах состояние дел по организации сыска практически оставалось в обязанностях чинов общей полиции. В журнале “Вестник полиции” последовало разъяснение, что “до полной реорганизации полиции в империи исследование преступных деяний в уездах приходится оставить на общей полиции”, естественно, это серьезно отрицательно влияло на эффективность борьбы с преступностью в масштабе страны.

9 августа 1910 г. Министерством внутренних дел, которое возглавлял П.А. Столыпин, была издана “Инструкция чинам сыскных отделений”¹⁰, которая по сравнению с законом от 6 июля 1908 г. более определенно формулировала задачи сыск-

ных отделений - “негласное расследование и производство дознаний в видах предупреждения и преследования преступных деяний общеуголовного характера”. Одновременно с этим инструкция установила структуру сыскных отделений и принципы организации их работы. В то же время инструкция изложена так туманно, что давала возможность толковать начальникам городских полиций положение сыскных отделений в зависимости от их усмотрения.

В начале XX в. появляются неофициальные частные издания сборников полицейских законов¹¹ с разъяснениями для чинов полиции, которые в какой-то мере восполняли отсутствие специального сборника правил об устройстве полиции и ее службы. Это несколько облегчало изучение законодательства о полиции. Экономическое, социальное, политическое развитие России в этот период требовало существенных изменений в праве, особенно в правовом обеспечении деятельности полиции, так как существующее законодательство, регламентирующее компетенцию и деятельность полиции, не соответствовало времени¹². В первом десятилетии XX в. появляется ряд законопроектов по преобразованию полицейских органов. Часть разработанных мер была утверждена, но многие законоположения так и остались в стадии разработки и обсуждения.

Полиция в России в начале XX в. представляла собой сложную организацию без единой и четкой законодательной регламентации. Полицейское дело регулировалось множеством разновременно изданных, не всегда согласованных между собой и во многих случаях устаревших узаконений и распоряжений.

Границы полицейской власти по уголовным делам были более или менее точно определены в “Уставе уголовного судопроизводства”, а меры ответственности полицейских чинов за отдельные виды должностных преступлений были предусмотрены в “Уголовном уложении” 1903 г. В то же время существовала необходимость разработки законодательства, которое привело бы полицейские органы страны в соответствие с изменившимися социально-политическими и экономическими условиями жизни.

Государственные деятели России понимали, что необходимы коренные преобразования всей полиции, поэтому в начале XX в. появляется ряд соответствующих проектов. В стране действовали различные ведомственные и межведом-

ственные комиссии и подкомиссии, готовившие законопроекты по реформированию полиции, в МВД стекалась информация и предложения по реорганизации полицейских органов, существовал ряд частных проектов по переустройству полиции в империи.

3 июля 1900 г. из Министерства внутренних дел губернаторам было разослано циркулярное письмо за подписью товарища министра внутренних дел князя Святополк-Мирского, в письме говорилось: “Прошу Вас обсудить предложения по реформированию полиции и сообщить Ваши предложения о целесообразности постановления настоящего вопроса, в связи с местными условиями” - и приводился перечень вопросов, по которым министерство хотело получить ответ.

Под председательством губернаторов на местах проводились совещания по вопросу реформирования полиции. Так, 26 августа 1908 г. в Витебске состоялось совещание, которое рассмотрело представленный городскими и уездными совещаниями Витебской губернии материалы по пересмотру лежащих на полиции функций, не отвечающих прямому назначению полиции. Комиссия пришла к следующему заключению: “Совещание находит необходимым освободить чинов полиции от означенных поручений, возложить их на отдельные исполнительные органы... Вместе с тем, губернское совещание не нашло возможным уменьшить состав полиции и полицейских канцелярий, ввиду ограниченности состава полиции в губернии”¹³.

Наиболее обширные законопроекты по реформированию полиции представили Особое совещание под председательством А.А. Игнатьева, член Совета министра внутренних дел действительный статский советник В.Э. Фриш, межведомственная комиссия под председательством товарища министра внутренних дел А.А. Макарова и подкомиссия под председательством директора Департамента полиции М.И. Трусевича.

Одним из первых для подготовки материалов по пересмотру “установленных для охраны государственного порядка особых законоположений” в декабре 1904 г. было создано Особое совещание под председательством А.А. Игнатьева. Члены Особого совещания проделали большую подготовительную работу, были собраны материалы о действующем законодательстве России, информация по иностранному законодательству, составлен подробный исторический

обзор мероприятий общего характера по охране государственного порядка. Особое совещание под руководством А.А. Игнатьева практически завершило подготовку проекта закона об “Исключительном положении”, но из-за революции 1905 г. правительство сочло нецелесообразным рассматривать подготовленный проект. В дальнейшем материалы, подготовленные Особым совещанием, были доработаны межведомственной комиссией под председательством А.А. Макарова.

Одним из членов Особого совещания был действительный статский советник В.Э. Фриш, который, работая в составе комиссии, подготовил свой персональный проект реформирования полиции империи¹⁴.

Его документ назывался “Проект учреждения государственной стражи в России”. Сущность проекта заключалась в том, чтобы все существующие в России виды полиции: общую (наружную), сыскную, охранную, Отдельный корпус жандармов, речную, портовую, земскую стражу - свести в единую под названием “Корпус государственной стражи”. В соответствии с проектом В.Э. Фриша создаваемый корпус государственной стражи должен быть в двойном подчинении, т.е. в строевом и дисциплинарном отношениях - в подчинении военного министра, а в “отношении несения служебных обязанностей по охранению порядка и безопасности” - министра внутренних дел. Производство офицеров в следующий чин должно было осуществляться по согласованию двух министров.

Одной из важнейших причин, повлиявших на судьбу проекта В.Э. Фриша, было требование о ликвидации отдельного корпуса жандармов - важнейшего вида политической полиции России. По мнению руководства Министерства внутренних дел, политическая полиция в лице отдельного корпуса жандармов “блестяще подтвердила наличность укоренившихся в нем традиций, и отказаться от дальнейшей службы этого окрепшего организма было бы нецелесообразно”¹⁵.

Преобразования полиции, предлагаемые В.Э. Фришем, в сложившейся ситуации были бы слишком рискованными, тем более что предполагаемые изменения вызывали серьезные опасения и недовольство среди правящей верхушки. Правительство посчитало принятые в 1905-1906 гг. меры по увеличению штатов и некоторому улучшению материального положения поли-

цейских достаточными, тем более что революционная волна в стране пошла на убыль¹⁶. Тем не менее положение в полиции продолжало оставаться неудовлетворительным.

Осенью 1906 г. по инициативе министра внутренних дел П.А. Столыпина образуется комиссия для подготовки реформы полиции под председательством товарища министра внутренних дел (впоследствии министра) А.А. Макарова. Комиссия, созданная при МВД, в то же время носила межведомственный характер, поскольку в ее заседаниях принимали участие высокопоставленные представители канцелярии Его Императорского Величества, Государственной канцелярии, обер-прокурора Святейшего Синода, министерств юстиции, финансов, военного, путей сообщения, народного просвещения, торговли, промышленности и ряда других.

С проектом полицейской реформы в 1907 г. на заседании II Государственной думы выступил премьер-министр и министр внутренних дел П.А. Столыпин. Он изложил ряд положений, направленных на реформирование полицейской системы. Одно из направлений реформирования, предложенное им, - это усиление взаимодействия различных полицейских служб как на министерском, так и на губернском уровне.

Однако реформа, предложенная Столыпиным, так и не была проведена. Это объяснялось косностью и консерватизмом бюрократического аппарата, а также нехваткой финансовых ресурсов. Кроме того, либеральная общественность требовала прежде проведения полицейской реформы, принятия законов, гарантирующих права и свободы личности, что было неприемлемо для самодержавия¹⁷.

Тем не менее работа над другими проектами продолжалась. Для разработки и более тщательного изучения существующего законодательства, а также выработки более приемлемого проекта “Основных положений преобразования полиции в Империи” в январе 1908 г. была выделена особая подкомиссия под председательством директора Департамента полиции М.И. Трусевича.

В результате в ноябре 1908 г. подкомиссия Трусевича представила на рассмотрение и обсуждение свой “Проект основных положений преобразования полиции в Империи”. Проект имел три раздела: учреждение полиции, отдельный корпус жандармов, слияние с полицией некоторых лежащих на ней обязанностей. В это время сведения

о готовящейся реформе полиции и подготовленных Комиссией проектах ее проведения попали в газеты. В 1909 г. в печати начинают появляться материалы о подготовленном законопроекте и его авторах. Газеты либерального направления критически оценивали результаты проделанной Комиссией работы по составлению проекта реформы полиции. Часть из этих газет отмечала, что реформа с технической стороны разработана без руководящего плана.

Причинами того, что проект так и не был проведен в жизнь, послужили следующие обстоятельства: с убийством сторонника проекта реформы П.А. Столыпина заинтересованность высших кругов власти в нем резко упала; вновь усложнилась обстановка в стране; глава Комиссии, и к этому времени уже министр внутренних дел, А.А. Макаров 16 декабря 1912 г. ушел в отставку; новый министр внутренних дел Н.А. Маклаков считал, что проект ничего не дает в деле объединения полиции и сразу же вернул проект реформы из Государственной думы для нового обсуждения и доработки¹⁸. В результате “доработки” было сокращено более 44 статей и внесены некоторые редакционные поправки.

13 ноября 1913 г. открылось первое заседание Особой комиссии Государственной думы для рассмотрения представленного Маклаковым законопроекта о реформе полиции. Работа думской Комиссии затянулась на долгие годы. В 1916 г. проект еще находился на рассмотрении в Государственной думе. В стране усиливалось революционное движение, и Министерство внутренних дел стало срочно форсировать лишь те предложения, которые могли усилить надежность полиции.

Поводом для принятия решения об усилении полиции и увеличении ей денежного содержания была забастовка полицейских в Москве. В связи с этим срочно была проведена частичная реформа, касающаяся только вопросов личного состава полиции. Преобразования проводились в упрощенном виде и в ускоренном порядке.

26 сентября 1916 г. Министерство внутренних дел вносит в Совет министров законопроект, в котором говорится о безотлагательном усилении полиции и увеличении присваемого ей содержания¹⁹. 30 октября 1916 г. Николай II утвердил постановление Совета министров “Об усилении полиции в 50 губерниях Империи и об улучшении служебного и материального положения полицейских чинов”²⁰.

Согласно новому закону численность полицейских чинов устанавливалась в соответствии с численностью населения, чинам полиции повышались оклады содержания, при назначении на должность вводился образовательный ценз²¹.

В условиях начавшейся войны и нарастания новой революционной ситуации внимание к проблеме реформирования полиции заметно снизилось. Работа Комиссии свелась к борьбе различных группировок как внутри самой Комиссии, так и внутри полицейского аппарата империи: одни боялись усиления власти губернаторов, другие - ослабления жандармерии. Таким образом, реформа полиции, которая имела достаточно подготовленную базу для ее проведения, так и не была проведена.

Все же, несмотря на ряд недостатков представленных проектов, они имели много положительного, что в конечном итоге при большей заинтересованности правящих кругов могло привести полицию страны к состоянию, отвечающему требованиям времени, способам и формам организации полицейской службы и соответствующему законодательному закреплению ее деятельности.

Юридически полиция дореволюционной России прекратила свое существование с 11 марта 1917 г., в этот день Временное правительство издало постановление “Об упразднении Департамента полиции и об учреждении временного управления по делам общественной полиции”²². В результате этого продолжавшаяся фактически до последних дней существования царского самодержавия работа по реформированию полиции так и не была закончена.

¹ Собрание узаконений и распоряжений правительства. 1905. Отд. 1. Ст. 1658.

² ГАРФ. Ф. 102. Оп. 262. Д. 16. Л. 1-5.

³ Там же. Д. 23. Л. 1-4.

⁴ Жилинский В.Б. Организация и жизнь охранного отделения во времена царской власти. М., 1918. С. 60.

⁵ Собрание узаконений и распоряжений правительства. СПб., 1906. Отд. 1. Ст. 1164-1214.

⁶ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. XXIII. Отд. 1. № 24751.

⁷ Вестник полиции. 1910. № 10. С. 263.

⁸ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. XXVIII. Отд. 1. № 30672.

⁹ Мулукаев Р.С. Полиция в России (XIX - нач. XX в.). Н. Новгород, 1993. С. 76.

¹⁰ История полиции дореволюционной России. М., 1981. С. 74-77.

¹¹ См.: Волков Н.Т. Законы о полиции. М., 1910; Алфавит полицейских законов разъяснений и циркуляров / сост. помощник исправника В.М. Попов. СПб., 1914; и др.

¹² Сизиков М.И., Борисов А.В., Скрипильев А.Е. История полиции России. М., 1992. Вып. 2.

¹³ Совещание по вопросу о реформе полиции. Витебск, 1908. С. 2-9.

¹⁴ Нарбуттов Р.В. Проект развития полицейских органов России 1907 года // Советское государство и право. 1990. № 11.

¹⁵ ГАРФ. Ф. 102. Оп. 262. Д. 74. Л. 12.

¹⁶ Нарбуттов Р.В. Указ. соч. С. 133.

¹⁷ История полиции России: кратк. очерк и основные документы: учеб. пособие / под ред. В. М. Курицына. М., 1998. С. 42-43.

¹⁸ Вестник полиции. 1913. № 2. С. 32.

¹⁹ ГАРФ. Ф. 102. Оп. 262. Д. 313. Л. 1.

²⁰ Собрание узаконений и распоряжений правительства. 1916. № 307. Ст. 2426.

²¹ Вестник полиции. 1916. № 41-42.

²² См.: Собрание узаконений и распоряжений правительства. 1917. № 79. Ст. 453; Сборник циркуляров Министерства внутренних дел за период март - июнь 1917 года. Пг., 1917. С. 23.

Поступила в редакцию 03.01.2012 г.

ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА КАК КАТЕГОРИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

© 2012 Д.С. Иванин

Российский государственный социальный университет, г. Москва

E-mail: dsivanin@rambler.ru

Статья посвящена соотношению финансовой политики государства и предмета конституционного права. Рассматривается понятие финансовой политики и финансовой деятельности государства как объекта конституционно-правового регулирования. Предлагается авторское определение финансовой политики с точки зрения науки конституционного права.

Ключевые слова: Конституция, финансы, политика, государство, понятие, категория.

Создание эффективного механизма функционирования государства невозможно без соответствующего финансового обеспечения всех его институтов. Финансовая политика играет определяющую роль в формировании условий жизни граждан и развитии страны. Она гарантирует обеспечение всех направлений деятельности государства: поддержание безопасности страны и общественного порядка, бесплатное образование и здравоохранение, создание условий для развития экономики, предоставление пенсий по старости и инвалидности, снижение бедности и сглаживание межрегиональных различий. Для выполнения конкретных задач государства разрабатываются и вводятся в действие механизмы формирования ресурсных источников, в качестве которых используются средства бюджетов всех уровней и внебюджетных социальных фондов, софинансирование граждан, а также благотворительные средства работодателей. Проводимая бюджетная, налоговая политика, а также кредитно-денежное регулирование экономических отношений призваны активно содействовать решению главной задачи государства - повышению благосостояния российского народа.

Категория "финансовая политика" активно используется экономической наукой, и, как следствие, именно в экономических исследованиях раскрывается базовое ее содержание. Анализ работ, посвященных экономической природе финансовой политики, проведенный И.В. Рукавишниковой, демонстрирует различные подходы специалистов к трактовке финансовой политики. Существуют следующие варианты ее определения:

- финансовая политика - система определенных законодательно организационно-экономических мероприятий (действий) государства (госу-

дарственных органов) по мобилизации финансовых ресурсов, их рациональному распределению и использованию (В.М. Родионова, П.И. Вахрин, А.С. Нешитой, Т.Ф. Романова, О.Б. Иванова, С.Н. Рукина, Л.В. Богославцева, А.А. Емельяненко, Т.З. Любичкая);

- финансовая политика - совокупность финансовых инструментов и институтов государственной финансовой власти, обладающих в соответствии с законодательством полномочиями по формированию и использованию финансовых ресурсов государства в соответствии со стратегическими и тактическими целями государственной экономической политики (В.К. Сенчагов);

- финансовая политика - совокупность правовых решений государства в финансовой сфере (С.В. Большаков);

- финансовая политика - научно обоснованная концепция (направления, цели и задачи) развития, использования и управления публичными финансами (Т.В. Гуйда, А.Ю. Кравчук, Ю.В. Самарская).

Несмотря на разницу в подходах к определению сущности финансовой политики, все авторы сходятся в том, что непременным условием ее осуществления является нормативно-правовое закрепление основных параметров. Это означает, что финансовая политика государства может быть реализована только в том случае, если входящие в ее состав идеи, принципы, программы получают юридически определенную форму¹.

Государственная финансовая политика представляет собой часть социально-экономической политики государства по созданию финансовых условий для развития общества, повышения уровня и качества жизни населения. При этом финансовую политику нужно отличать от совокупности

государственных мероприятий по использованию финансовых отношений для выполнения государством своих функций, так как функции и задачи государства видоизменяются, трансформируются в соответствии с господствующими в обществе представлениями о роли государства в развитии народного хозяйства. Кроме того, использование финансовой политики только как средства (инструмента) выполнения функции государства неизбежно ведет к конфликту интересов государственных органов власти, органов местного самоуправления с другими субъектами финансовой системы, а именно с хозяйствующими субъектами и населением страны.

С другой стороны, нельзя рассматривать финансовую политику как часть экономической политики государства, представляющую собой совокупность бюджетно-налоговых, иных финансовых инструментов и институтов государственной финансовой власти, обладающих в соответствии с законодательством полномочиями по формированию и использованию финансовых ресурсов государства в соответствии с его стратегическими и тактическими целями. Данная позиция не раскрывает сущности финансовой политики, а описывает механизм, инструменты ее реализации. Дело в том, что финансовый механизм является лишь частью финансовой политики, с помощью которого осуществляется непосредственное управление финансами.

Финансовая политика современных государств, как и любые другие общественные отношения, подлежит правовому регулированию. Это представляется особенно важным с учетом того, что денежная сфера сегодня - это конкретная часть экономического пространства, обособленного в системе специфическим содержанием своих процессов, системой управления, со своими институтами и механизмом².

“Существование нормы права, возвышающейся над правителями и управляемыми и обязательной для них, есть необходимый постулат”, - писал Л. Дюги³. Право выступает необходимым ограничителем политического произвола и регулятором всех видов политической деятельности. Приоритет права над политикой, политической властью - непреложный принцип современной культуры.

В то же время термин “финансовая политика государства” не имеет законодательного определения, хотя и упоминается в правовых актах,

в том числе в Конституции Российской Федерации (ст. 114).

Конституционное право связано с ключевыми общественными отношениями, являющимися базовыми для государства и общества, соответственно, - для иных общественных отношений. Эти базовые отношения системообразующие, оформляющие целостность общества, его единство как организованной и функционирующей структуры, основанной на общих началах политического, экономического и социального устройства.

Данные отношения возникают в связи с управлением государственными и общественными делами и являются политическими отношениями, которые и составляют предмет конституционного права. Как справедливо утверждает профессор С.А. Авакьян, задача конституционного права - создать основы для всех политических отношений (а если требуется, то и для недопущения нежелательных политических отношений). Определенные условия их существования оформляются в нормах конституционного права⁴. Во многом это объясняется тем, что все существенные отношения в обществе концентрируются и выносятся на уровень политики и таким образом становятся политическими отношениями, основным содержанием предмета конституционного права, а политика включается в число главных объектов конституционно-правового регулирования.

Конституция, являясь ядром правовой системы, обладает рядом специфических функций, в частности учредительной, организаторской и политической, в которой всегда находят закрепление основополагающие принципы организации государственной власти.

Конституция является политико-правовой основой развития общества на конкретном историческом этапе. Конституция закрепляет то, что уже существует как результат деяний людей и создает предпосылки для совсем новых общественных отношений, созревших в обществе, но не могущих возникнуть, пока не будет для них необходимой правовой базы, которая с принятием конституции и учреждается. Учредительные начала конституции могут проявляться и по отношению к общественной (политической) системе в целом, и по отношению к конкретным государственно-правовым институтам и учреждениям.

Кроме того, конституция не только оформляет достигнутое и ставит новые задачи перед

обществом и государством, но и стимулирует политическую активность, нацеливает государственные органы и общественные объединения, всех граждан на деятельность в духе основного закона.

Исходя из вышесказанного вытекает, что конституция - политико-правовой ориентир общества и основной регулятор любой политической деятельности.

Финансовая политика, как отмечалось выше, один из инструментов государственного механизма.

Таким образом, можно с уверенностью утверждать, что отношения, определяющие основы государственной финансовой политики, входят в предмет конституционного права.

В юридической науке на современном этапе применительно к финансовым отношениям рассматривается категория "финансовая деятельность государства", которая является лишь частью финансовой политики. В финансовой деятельности реализуется финансовая политика. При этом непосредственно в законодательстве не содержится легального определения ни понятия "финансовая деятельность государства", ни понятия "финансовая деятельность муниципальных образований". Содержание указанных категорий ("финансовая деятельность государства и муниципальных образований") раскрывается в науке финансового права.

Анализируя имеющуюся литературу, посвященную данной проблеме, следует отметить, что большинство определений финансовой деятельности государства и финансовой деятельности муниципальных образований не содержат принципиальных различий. Так, например, Н.И. Химичева отмечает, что финансовая деятельность государства - это осуществление им функций по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации задач социально-экономического развития, по поддержанию обороноспособности и безопасности страны, а также по обеспечению финансовыми ресурсами деятельности государственных органов⁵.

По мнению О.Н. Горбуновой, финансовая деятельность государства - деятельность государства по образованию, перераспределению и использованию централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, обеспечивающих бесперебойное функционирование госу-

дарства на каждом данном этапе общественно-го развития⁶.

М.В. Карасева пишет: "Финансовая деятельность государства и муниципальных образований представляет собой процесс планомерного образования, распределения и использования государством и муниципальными образованиями финансовых ресурсов через свои денежные фонды для выполнения поставленных задач"⁷.

В.Н. Ульянова определяет финансовую деятельность государства и муниципальных образований как "непрерывную реализацию органами власти их функций по формированию и распределению (перераспределению) финансовых ресурсов посредством денежных фондов для обеспечения ими публичных функций"⁸.

Исследуя данную проблему, И.В. Рукавишников подчеркивает, что "регулирование и управление публичными финансовыми ресурсами является главным направлением деятельности любого государства в любой исторический период". Определяя финансовую деятельность государства (муниципальных образований) как деятельность по планомерному формированию, распределению и использованию денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации своих задач, она совершенно справедливо отмечает, что финансовая деятельность государства (муниципальных образований) осуществляется в соответствии с финансовой политикой государства, при этом используется определение политики как системы целей и концептуальных идей⁹.

Развернутое определение финансовой деятельности предлагает Э.Д. Соколова. По ее мнению, финансовую деятельность государства можно определить как особый вид государственной деятельности, направленной на совершение организационных и иных действий органов государства, как правило, в правовой форме, в процессе распределения внутреннего валового продукта и части национального дохода общества путем образования, распределения (перераспределения) и использования различных фондов денежных средств, как централизованных, так и децентрализованных, необходимых для обеспечения финансовыми ресурсами функционирования органов государства всех трех ветвей власти, осуществления мероприятий по внутренней безопасности и обороне страны, для выполнения национальных программ социально-экономического и культурного развития и удовлетворения иных потребите-

лей общества. Органы местного самоуправления также осуществляют финансовую деятельность по созданию, распределению и использованию фондов денежных средств, необходимых для финансового обеспечения решения вопросов местного значения¹⁰.

Как мы уже отмечали, в финансовой деятельности государства реализуется финансовая политика и обеспечивается практическое осуществление функций государства, текущих и перспективных задач социально-экономического развития.

Учитывая, что принципы, цели и задачи финансовой политики (а значит, и финансовой деятельности) определены в Конституции, на наш взгляд, финансовую политику, с точки зрения науки конституционного права, следует трактовать как *часть социально-экономической политики государства по созданию финансовых условий для развития общества в соответствии с заложенными в Конституции принципами, целями и задачами государства, которая реализуется посредством распределения внутреннего валового продукта и части национального дохода общества путем образования, распределения (перераспределения) и использования различных фондов денежных средств.*

Исходя из данного определения, государственная финансовая политика и финансовая деятельность, являющаяся практическим выражением политики, должны строиться на тех принципах и соответствовать тем целям, которые заложены

в Основном законе страны. Это, на наш взгляд, позволит создать правовые рамки для государственных органов и других участников и финансовых отношений и будет способствовать повышению легитимности функционирования финансового механизма. Императивность государственных финансов предполагает безусловное финансовое поведение не только налогоплательщиков, но и государства¹¹.

¹ Рукавишникова И.В. Финансовая политика государства как категория финансового права // Финансовое право. 2008. № 4.

² Горелик В.Н. Финансы: Система движения денег: монография. М., 2012. С. 11.

³ Цит. по: Проблемы общей теории права и государства / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М., 2004. С. 205.

⁴ Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. курс. Т. 1 / М., 2010. С. 22.

⁵ Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2003. С. 85.

⁶ Финансовое право: учебник / под ред. О.Н. Горбуновой. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2000. С. 16.

⁷ Карасева М.В. Финансовое право. Общая часть: учебник. М., 1999. С. 14.

⁸ Финансовое право: учебник / под ред. Е.Ю. Грачевой. М., 2003. С. 18.

⁹ Финансовое право: учеб. пособие / отв. ред. И.В. Рукавишникова. М., 2007. С. 17-18.

¹⁰ Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М., 2009.

¹¹ Горелик В.Н. Финансы: Система движения денег: монография. М., 2012. С. 11.

Поступила в редакцию 04.01.2012 г.

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

© 2012 Е.М. Волкова

Российский государственный гуманитарный университет, г. Москва

E-mail: fashion_kate@mail.ru

Одним из основных источников развития экономики, помимо средств государственного бюджета, являются частные инвестиции. Именно поэтому все большее значение для нашей страны приобретает такая модель финансирования, как государственно-частное партнерство, где могут учитываться интересы как государства, так и частного бизнеса.

Ключевые слова: конкурентоспособность, товарищество, частный сектор, общественные блага, приватизация, косвенная приватизация, национализация.

Страна у нас большая, но не очень богатая пока, по всем объектам принять федеральные программы невозможно, поэтому нужно государственно-частное партнерство.

Д. Медведев

Не так давно в России стала активно использоваться “модель социальной ответственности бизнеса”, в которой бизнес-сообщество берет на себя часть затрат в реализации социально значимых проектов, а также в развитии общественных отраслей. Вследствие этого распространяется такой способ реализации проектов, как государственно-частное партнерство (ГЧП).

Наиболее успешна реализация ГЧП в Великобритании, которая лидирует и по общему числу проектов, и по числу отраслей, где применяется ГЧП. При премьер-министре Джоне Мейджоре была опубликована программа “Частная финансовая инициатива” (Private Finance Initiative, PFI), к которой принято возводить все современные формы ГЧП. Ее в 1992 г. привел в действие министр финансов Великобритании Норман Леймонт. Основная идея этой инициативы - привлечение фирм-исполнителей из частного сектора, которые были бы ответственны за полный жизненный цикл проектов на базе стандартизованных контрактов. К числу последних громких проектов PFI относится модернизация лондонского метро¹.

Сотрудничество государства и частного сектора для решения важнейших общественно значимых задач имеет давнюю историю не только в мире, но и в России.

ГЧП в силу известных обстоятельств не могло использоваться в условиях бывшего СССР, хотя и в царской России, и в 1920-е гг., в период

НЭПа, такая форма ГЧП, как концессия, имела весьма широкое и эффективное применение.

В 1920-е гг. концессии создавались почти во всех отраслях народного хозяйства СССР. Концессионные соглашения реализуются на основе публичного имущества, в том числе с использованием бюджетных средств. Свыше 80 % этих концессий были сосредоточены в сфере добычи золота, серебра, свинца, марганца, нефти, в производстве цветных металлов, в эксплуатации лесных, рыбных ресурсов, в машиностроении, электроэнергетике и т.п.²

Государственно-частное партнерство - перевод с английского распространенного в мире понятия public-private partnership (public - государство, private - частный, partnership - партнерство). Однако “государство” (public) здесь трактуется шире, чем простая совокупность учреждений, осуществляющих властные функции, под “public” понимается совокупность общественных институтов, которые реализуют свои властные полномочия, а также играют подчас неофициальную, неформальную, но важную роль в развитии общественных процессов. Понятие “государство” включает также культурные, образовательные, академические и прочие учреждения общественного сектора.

Предмет ГЧП составляют государственная и муниципальная собственность, а также услуги, оказываемые государством, муниципальными органами власти и организациями бюджетного сектора.

Отношения собственности в проектах ГЧП не изменяются, сколь бы ни велика была роль частного сектора в качестве инвестора, менеджера или оператора.

Наиболее общее определение ГЧП дает Всемирный банк: “ГЧП - это соглашения между публичной и частной сторонами по поводу производства и оказания инфраструктурных услуг, заключаемые с целью привлечения дополнительных инвестиций, и, что еще более важно, как средство повышения эффективности бюджетного финансирования”³.

В Соединенных Штатах Америки под ГЧП понимается закрепленное в договорной форме соглашение между государством и частной компанией, позволяющее последней в согласованной форме участвовать в государственной собственности и исполнять функции, традиционно лежащие в сфере ответственности публичной власти. Соглашение обычно предполагает наличие контракта соответствующего правительственного агентства с частной компанией. Основные права собственности в отношении объекта не изменяются, и государство, даже после передачи объекта частной компании, остается его собственником⁴.

В Великобритании данная форма хозяйствования определяется как “ключевой элемент стратегии правительства по обеспечению современного высококачественного коммунального обслуживания и повышению конкурентоспособности страны. Государственно-частные партнерства имеют широкий диапазон бизнес-структур и форм товарищества: от “частной финансовой инициативы” до совместных предприятий и концессий, аутсорсинга, продажи части акций на принадлежащих государству предприятиях, осуществляющих коммерческую деятельность”⁵.

В Ирландии под ГЧП понимается сотрудничество государственного и частного секторов в целях реализации конкретного проекта или оказания населению услуг социального характера, обязанность предоставления которых возлагается на государственный сектор.

Частным компаниям важно иметь более конкретное определение ГЧП. Так, одна из крупных консалтинговых компаний мира Deloitte отмечает, что ГЧП представляет собой “контрактное соглашение между правительственным агентством и частной компанией, позволяющее последней увеличить ее участие в предоставлении общественных услуг”⁶. Price WaterCoopers и

CMS Cameron McKenna определяют ГЧП как любую сделку, “структура которой предполагает совместную работу государственного и частного сектора для достижения общей цели”⁷.

В российской литературе ГЧП - это правовой механизм согласования интересов и обеспечения равноправия государства и бизнеса в рамках реализации экономических проектов, направленных на достижение целей государственного управления⁸.

Как правило, ГЧП предполагает, что не государство подключается к проектам бизнеса, а, наоборот, государство приглашает бизнес принять участие в реализации общественно значимых проектов⁹.

Существует два подхода к трактовке категории государственно-частного партнерства. Согласно одному из них, ГЧП идентифицируется с приватизацией и рассматривается как особая ее форма - косвенная приватизация¹⁰. Данный подход учитывает масштабность участия частных компаний в реализации правомочий собственности, передаваемых им в рамках проектов от государства.

В соответствии с другим подходом партнерства находятся на границе государственного и частного секторов, не являясь ни приватизированными, ни национализированными институтами. Это своего рода “третий путь”, позволяющий использовать политические по сути формы улучшения предоставления населению общественных (публичных) благ¹¹.

Степень фактического участия частного предпринимательства в совместных государственно-частных проектах может повышаться или, напротив, понижаться в зависимости от избранной формы партнерства и масштабов передачи правомочий собственника частному предприятию. Крайние варианты представляют собой либо простые контрактные отношения с полным сохранением каждым партнером всех правомочий собственности, либо полную приватизацию, т.е. окончательную передачу прав собственности от государства частному предпринимателю.

Таким образом, существует два значения термина ГЧП: сотрудничество государства и частного бизнеса и политико-правовая форма такого сотрудничества.

Исходя из опыта стран с развитой рыночной экономикой, можно назвать следующие черты ГЧП, отличающие его проекты от других форм отношений государства и частного бизнеса:

- определенные, часто длительные сроки действия соглашений о партнерстве;
- финансирование проектов за счет частных инвестиций, дополненных государственными финансовыми ресурсами, или же совместное инвестирование нескольких участников;
- за каждый контракт или концессию происходит конкурентная борьба;
- государство устанавливает цели проекта с позиций общественных интересов, определяет стоимостные и качественные параметры, осуществляет мониторинг реализации проектов, а частный партнер берет на себя оперативную деятельность на разных стадиях проекта;
- разделение рисков между участниками соглашения¹².

Один из ярких примеров использования государственно-частного партнерства в экономике - это использование новых методов взаимодействия государства и бизнеса в образовании. Образование - основа любой экономики и развития общества. Проанализировав затраты государственного бюджета Российской Федерации, можно сделать вывод, что расходы на высшее образование не только не достаточны в масштабах страны, но и неуклонно уменьшаются за период 2012-2014 гг. (см. таблицу).

эффективных форм государственно-частного партнерства в сфере создания инноваций: мировой опыт в области высшего профессионального образования позволяет утверждать, что одной из самых эффективных форм решения данной проблемы являются корпоративные университеты.

Образовательному процессу в них присущи следующие черты: углубленное самостоятельное изучение учебных материалов; практические занятия как решение смоделированных производственных задач; обучение коллег коллегами, "мозговые штурмы", немедленное применение полученных знаний и навыков.

Целью корпоративного университета является формирование профессиональных компетенций, применимых на рабочем месте, а также овладение студентами более широкими компетенциями, направленными на умение решать типовые производственные задачи и развитие критического мышления.

Примером формирования корпоративного университета как ядра кластера инновационного промышленного развития является проект, реализуемый в настоящее время в г. Обнинске¹³.

Большую роль в современной России играют проекты ГЧП при создании и развитии университетских комплексов, объединяющих образова-

Расходы государственного бюджета Российской Федерации на высшее образование

Ассигнования федерального бюджета	2011 г., млрд. руб.	2012 г., млрд. руб.	2013 г., млрд. руб.	2014 г., млрд. руб.
На совершенствование стипендиального обеспечения	8,6	9,9	10,1	10,1
На исполнение расходных обязательств	492,5	559,0	521,5	467,6
В рамках национального проекта "Образование"	36,2	41,6	26,4	26,4
На реализацию мероприятий Федеральной целевой программы развития образования планируются	9,7	11,1	10,8	9,8

Источники: Основные направления бюджетной политики на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов. Информационно-правовой портал "Гарант", 2010. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12077757/>; Основные направления бюджетной политики на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов. М-во финансов Рос. Федерации. 2011. URL: http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2011/07/ONBP_2012-2014.doc.

Сегодняшняя система государственных учебных заведений зачастую уже не может справиться с повышенным спросом на услуги образования, особенно в условиях бюджетного дефицита. Поэтому все больше стран признают необходимость поддержки со стороны частного сектора, в частности, применения механизма ГЧП в образовании.

В Республике Татарстан переход на инновационный путь развития связывается с поиском

исследовательские учреждения и иные учреждения и организации. Такая инновационная структура вуза позволяет повысить эффективность и качество образовательного процесса, развить его прикладную направленность, максимально использовать интеллектуальные, материальные, информационные и человеческие ресурсы для подготовки специалистов, проведения исследований, разработки инновационных проектов.

Бизнес сегодня призван активно способствовать развитию социальных инвестиций в области образования. Основным содержанием социальной ответственности компаний в наше время является взаимодействие с образовательными учреждениями, их структурными подразделениями, учебными и научными коллективами, расширение присутствия компаний как в самом образовательном процессе, так и в управляющих органах, включая наблюдательные, попечительские и иные виды советов. Причем если раньше частный сектор ограничивался лишь благотворительной помощью, спонсорством или просто пожертвованиями, то сегодня он ориентирован на активное участие в жизни учебного заведения, его развитие, совершенствование материальной базы и т.д. Характерным примером является создание корпоративных университетов как в самих компаниях, так и в рамках высшего учебного заведения.

Основными видами социальных инвестиций в сферу образования могут быть следующие:

- финансовые инвестиции в виде пожертвований в эндаументы, фонды развития, грантовые образовательные программы;
- прямые социальные инвестиции;
- развитие совместных проектов на основе софинансирования и взаимной выгоды;
- лоббирование интересов учебного заведения;
- безвозмездное предоставление товаров и услуг учебному заведению.

Важным направлением является создание и развитие институтов общественного участия: попечительских, общественных, управляющих и иных видов советов, создаваемых в учебных заведениях.

Все более развивающимся направлением ГЧП является создание ассоциаций выпускников - общественных организаций, являющихся добровольными общественными самоуправляемыми организациями¹⁴.

Например, стратегия развития ВШГА МГУ имени М.В. Ломоносова предполагает многообразие форм и механизмов ГЧП. Создан Попечительский совет, в который вошли, наряду с представителями органов власти, топ-менеджеры крупнейших частных компаний. В образовательном процессе принимают активное участие спе-

циалисты органов государственной власти и бизнес-структур. Внедряются стандарты New public management. Создана ассоциация выпускников ВШГА, которая намерена принимать самое активное участие в деятельности и развитии Школы. Планируются различного рода исследования в области ГЧП совместно с органами власти и предприятиями частного сектора. Ведется работа с Внешэкономбанком по разработке образовательных программ в области ГЧП.

¹ *Кашин С.* Британия на хозрасчете // Секрет фирмы. 2005. № 30. С. 117.

² *Амуниц Д.М.* Государственно-частное партнерство // Справочник руководителя учреждения культуры. 2005. № 12. С. 17.

³ *Delmon J.* Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance // PPP Projects and Risk. The World Bank and Kluwer Law International. 2009. P. 7.

⁴ Report to Congress on Public-Private Partnerships. US Department of Transportation. 2004. P. 10.

⁵ Public Private Partnerships - the Government's Approach. London. The Stationary Office. 2000. P. 6.

⁶ Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships. A Deloitte Research Study. 2006. P. 5.

⁷ Семинар "Государственно-частные партнерства - новая форма взаимодействий государственного и частного секторов в финансировании инфраструктурных и социальных проектов", Москва, Посольство Великобритании. М., 2003. С. 226.

⁸ *Виллисов М.В.* Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект // Власть. 2006. № 7.

⁹ *Амуниц Д.М.* Государственно-частное партнерство. Концессионная модель совместного участия государства и частного сектора в реализации финансово-важных проектов // Справочник руководителя учреждения культуры. 2005. № 12. С. 16-24.

¹⁰ Public-Private Partnerships: Financing a Common Wealth. Wash., 1985. P. 67.

¹¹ *Gerrard M.B.* What Are Public-Private Partnerships, and How Do They Differ from Privatizations? // Finance & Development. 2001. Vol. 38. № 3.

¹² Государство и бизнес: институциональные аспекты. М., 2006. С. 40.

¹³ *Алпатов А.А., Пушкин А.В., Джапаридзе Р.М.* Государственно-частное партнерство: Механизмы реализации. М., 2010. С. 139-142.

¹⁴ *Дерябина М.* Государственно-частное партнерство: теория и практика. Экономический портал, 2010. URL: http://www.anspa.ru/ncd-1-9-535/news_publications.html.

Поступила в редакцию 04.01.2012 г.

СПОСОБЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНТЕРЕСОВ СУБЪЕКТОВ ИПОТЕЧНОГО ЖИЛИЩНОГО КРЕДИТОВАНИЯ

© 2012 Д.Г. Иванова

Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)

E-mail: ivanov53@yandex.ru

Представлен анализ экономических интересов субъектов ипотечного жилищного кредитования. Раскрыта экономическая сущность категории “интерес”, выявлена его связь с понятием “экономические отношения”. Рассмотрены субъекты рынка ипотечного жилищного кредитования, определены их экономические интересы. Особое внимание уделено способам реализации экономических интересов субъектов ипотечного рынка.

Ключевые слова: ипотечное жилищное кредитование, экономические интересы, противоречия.

Задача удовлетворения потребностей населения в жилье всегда входила в число приоритетов социально-экономической политики государства. В дореформенный период решение жилищной проблемы населения брало на себя государство, централизованно направляя бюджетные ресурсы на финансирование строительства государственного жилья с целью последующего бесплатного распределения среди нуждающихся. При этом лишь незначительная часть жилья строилась населением за счет собственных средств путем индивидуальной застройки и в жилищно-строительных кооперативах. С начала 1990-х гг. доля участия государства в процессе финансирования жилищного строительства стала стремительно сокращаться, что, соответственно, привело к снижению объемов предоставляемого бесплатного жилья. В сложившейся ситуации главным источником средств для приобретения жилья становятся не бюджетные ресурсы, а собственные сбережения населения и кредиты банков. Таким образом, возрастает потребность в долгосрочных жилищных кредитах населению, обеспеченных своевременным возвратом и минимально подверженных воздействию инфляции. Именно этим требованиям отвечает ипотечный жилищный кредит, обеспеченный залогом недвижимого имущества. Мировая практика показывает, что при правильной организации ипотека превращается в самофинансируемую систему, которая служит мощным фактором формирования рынка жилья и обеспечивает его функционирование. Вместе с тем за счет резкого роста спроса со стороны населения активизируется строительная отрасль, возрастает объем выпуска строительных материалов и специализированной тех-

ники, т.е. происходит ускоренное развитие экономики в целом.

Таким образом, именно ипотечное жилищное кредитование является не только наиболее перспективным решением “квартирного вопроса”, но и имеет ключевое значение для социально-экономического развития страны.

Анализ экономических интересов субъектов ипотечного жилищного кредитования необходимо начать с рассмотрения категории “ипотека” и выявления ее отличительных черт. В классическом понимании ипотека - это не только выдача кредита, но и способ привлечения ресурсов, связанных с эмиссией ценных бумаг - закладных и облигаций. Согласно определению, которое дает И.А. Разумова, ипотека представляет собой разновидность имущественного залога, служащего обеспечением исполнения основного денежного обязательства должником-залогодателем перед кредитором-залогодержателем, который приобретает право в случае неисполнения должником обеспеченного залогом основного обязательства получить удовлетворение за счет заложенного недвижимого имущества, собственником (владельцем) которого является залогодатель¹. На наш взгляд, оно точно и полно отражает сущность ипотеки как особых экономических отношений между кредитором и заемщиком.

Экономические отношения, по мнению классиков политической экономии, проявляются в многообразии экономических интересов, специфичных для каждого способа производства и неразрывно связанных друг с другом. Так, Ф. Энгельс писал, что “экономические отношения каждого данного общества проявляются, прежде всего, как интересы”². Адам Смит считал, что, “пресле-

дую свои собственные интересы, индивид часто больше действительным образом служит интересам общества, чем тогда, когда сознательно стремится сделать это”³.

Исследуя экономическую природу интересов, мы исходим из точки зрения современных ученых, считающих, что экономические интересы существуют независимо от воли и сознания людей и потому объективны по своей природе (Л.И. Абалкин, В.О. Бернацкий, Б.Я. Гершкович и др.). Согласно этой концепции, объективность интересов предполагает их дифференциацию, определяемую разнообразием экономических отношений и потребностей их субъектов, что предполагает наличие неизбежных противоречий в рамках каждой из их разновидностей и между ними.

Исходя из сказанного, мы рассматриваем экономический интерес как основополагающую, системообразующую категорию, практическая реализация которой протекает в системе экономических отношений субъектов хозяйствования. Особенностью экономических интересов является их строгая персонификация: экономический интерес связан с определенным хозяйствующим субъектом⁴.

Отношения, возникающие в процессе ипотечного жилищного кредитования, несомненно, связаны с экономическими интересами каждого из субъектов, как любые другие экономические отношения.

1. Заемщики - физические или юридические лица (коммерческие или некоммерческие организации всех форм собственности), заключившие кредитные договоры с банками (кредитными организациями) или договоры займа с юридическими лицами (некредитными организациями), по условиям которых полученные кредитные средства используются для приобретения жилья. Обеспечением исполнения обязательств по договору ипотечного жилищного кредитования является залог приобретаемого жилья.

2. Продавцы жилья - физические и юридические лица, которые продают жилые помещения, находящиеся в их собственности или принадлежащие другим физическим и юридическим лицам, по их поручению.

3. Кредиторы - банки (кредитные организации) и иные юридические лица (небанковские кредитные организации), предоставляющие заемщикам в установленном законом порядке ипотечный жилищный кредит под залог недвижимости на при-

обретение, строительство и реконструкцию жилья для своих нужд или с целью последующей перепродажи, эмитирующие ипотечные ценные бумаги. Функциями кредитора являются: выдача ипотечного кредита на основе оценки платежеспособности и кредитоспособности заемщика в соответствии с нормами и условиями кредитования, оформление кредитного договора и договора об ипотеке, а также обслуживание выданных ипотечных кредитов. По договору об ипотеке жилья кредитор становится залогодержателем, что дает ему возможность в случае неисполнения заемщиком обязательств по кредитному договору реализовать свои экономические интересы путем удовлетворения своих денежных требований к должнику за счет стоимости заложенного жилого помещения. В этом заключается его преимущество перед другими кредиторами залогодателя.

4. Операторы вторичного рынка ипотечных кредитов (агентства по ипотечному жилищному кредитованию) - специализированные организации, которые осуществляют рефинансирование кредиторов, выдающих долгосрочные ипотечные жилищные кредиты населению. В функции данных субъектов входит: рефинансирование кредиторов согласно установленным стандартам и требованиям, предъявляемым к процедурам ипотечного кредитования; выпуск эмиссионных ипотечных ценных бумаг; привлечение средств инвесторов в сферу жилищного кредитования. Также они оказывают помощь в вопросах повышения доступности кредитов для заемщиков и уменьшения кредитных рисков для кредиторов.

5. Органы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним - государственные органы, которые регистрируют сделки купли-продажи жилых помещений, оформляют переход прав собственности к новому собственнику; регистрируют договоры об ипотеке и права ипотеки, а также хранят и предоставляют информацию по правам собственности и обременению залогом жилья всем участникам ипотечного рынка.

6. Страховые компании - компании, имеющие лицензии на ведение страховой деятельности, осуществляющие страхование заложенного жилья, личное страхование заемщиков и страхование гражданско-правовой ответственности субъектов ипотечного рынка.

7. Оценочные компании - юридические и физические лица, имеющие специальное разреше-

ние (лицензию) на проведение оценочной деятельности, осуществляющие оценку жилой недвижимости, на приобретение которой запрашивается кредит и которая предоставляется в залог.

8. Риелторские фирмы - юридические лица, осуществляющие сделки с недвижимым имуществом. К функциям риелторов относятся подбор вариантов и организация заключения и (или) исполнения договоров купли-продажи жилья в качестве посредников, участие в договорах купли-продажи жилья в качестве представителей, а также регистрация сделок с недвижимостью в органах, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

9. Инвесторы - юридические и физические лица, которые приобретают ценные бумаги, обеспеченные ипотечными кредитами, эмитируемые кредиторами или операторами вторичного рынка. К ним относятся пенсионные и паевые инвестиционные фонды, страховые компании, инвестиционные банки.

10. Инфраструктурные звенья системы ипотечного кредитования - юридические лица, которые обеспечивают необходимое юридическое сопровождение сделок с жилыми помещениями, регистрацию потребителей по месту жительства, а также защиту прав несовершеннолетних при

базу, условия для развития институциональной инфраструктуры, надзора и регулирования деятельности участников, а также формирует понятную и прозрачную систему повышения доступности ипотечных кредитов для населения⁵.

Следует отметить, что субъекты ипотечного кредитования имеют различные цели и стремятся к удовлетворению собственных различных интересов. Каждый кредит предполагает мотивацию получателя на удовлетворение какого-либо экономического интереса, в частности, приобретение товара, создание новых или реконструкцию действующих предприятий, строительство или приобретение жилья и т.д. Однако нельзя забывать, что за любым кредитом, помимо экономического интереса заемщика, также стоит интерес кредитора - извлечение прибыли. При этом последний несет определенный риск, связанный с невозвратом кредита или процентов по нему, и есть вероятность неудовлетворения его экономического интереса. В этом проявляется противоречие экономических интересов, которое присуще всем экономическим отношениям. Для того чтобы четко понимать глубину возникающих противоречий, необходимо рассмотреть экономические интересы субъектов ипотечного кредитования (см. таблицу).

Субъекты рынка ипотечного жилищного кредитования (ИЖК) и их интересы

Субъект рынка ИЖК	Экономические интересы
Заемщик (залогодатель)	Максимизация объема привлечения дешевых финансовых ресурсов
Кредитор (залогодержатель)	Максимизация прибыли
Продавец жилья	Максимизация дохода
Государство	Обеспечение взаимодействия всех участников рынка ипотечного кредитования
Операторы вторичного рынка ипотечных кредитов	Привлечение средств инвесторов
Страховые компании	Максимизация прибыли, повышение рейтинга
Оценщики	
Риелторские компании	
Инвесторы	Максимизация дохода, минимизация риска

заключении сделок с недвижимостью. К ним можно отнести нотариат, паспортные службы, органы опеки и попечительства, юридические консультации и т.д.

Важная роль, особенно на начальном этапе согласования интересов субъектов ипотечного жилищного кредитования, должна быть отведена государству, которое определяет концепцию развития системы ипотечного кредитования, создает необходимую правовую и нормативную

Совершенствование системы ипотечного жилищного кредитования в России тормозится рядом противоречий, обусловленных конфликтом интересов участников ипотечного рынка. Например, интерес покупателей жилья в получении долгосрочных ипотечных кредитов зачастую не реализуется из-за недостаточного предложения данной услуги со стороны кредиторов. В свою очередь, кредиторы не могут удовлетворить интерес в реализации заложенного имущества в

случае невозврата кредита в связи с наличием юридической возможности воспрепятствовать в этом.

Главную роль в разрешении данных противоречий призвано играть государство с помощью механизма реализации интересов субъектов ипотечного жилищного кредитования, который включает в себя:

- концепцию - создание систем ипотечного жилищного кредитования по типу расширенной открытой модели с возможностью альтернативного использования автономной (немецкой системы строисбережений). Выбор американской модели обусловлен прежде всего возможностью ее быстрой реализации в значительных объемах, тогда как немецкая система требует значительного по времени начального периода накоплений средств физических лиц (от 2 до 10 лет);

- цели - создание условий для развития инфраструктуры в сфере ипотечного жилищного кредитования во всех субъектах Российской Федерации, а также формирование государственной политики в сфере обеспечения жильем социально незащищенных слоев населения;

- методы, а именно: правовые - формирование юридической базы в сфере выпуска и оборота доступных для населения со средним уровнем дохода ипотечных ценных бумаг, а также реализации заложенного жилья; административные - совершенствование норм, регулирующих взаимоотношения заемщиков и кредиторов, для достижения гармонии их интересов; налоговые - различные льготы для ипотечных кредиторов и инвесторов, а также ценовые - предоставление целевых субсидий для компенсации части стоимости жилья социально незащищенным слоям населения или компенсация страхования ипотечных обязательств потребителям;

- инструменты, такие как:

- рефинансирование ипотечных жилищных кредитов в виде целевых кредитов (займов) и выпуска ипотечных ценных бумаг;

- предоставление жилищных займов для завершения строительства для стимулирования роста объемов строительства индивидуального жилья;

- создание жилищного фонда для временно проживающих заемщиков, на жилье которых обращено взыскание;

- стимулирование развития специальных социальных программ ипотечного кредитования, ориентированных на первичный рынок жилья и отдельные категории заемщиков путем внедрения новых ипотечных продуктов (“Новостройка”, “Материнский капитал”, “Военная ипотека”, “Молодые семьи”).

Следует отметить, что последнее десятилетие государством ведется активная работа по совершенствованию механизма реализации интересов субъектов ипотечного жилищного кредитования, а также мер по повышению доступности жилья. В частности, с 2002 г. и по настоящее время на территории Российской Федерации осуществляется реализация национального проекта “Доступное и комфортное жилье - гражданам России”, целью которого является формирование рынка доступного жилья и обеспечение комфортных условий проживания гражданам России.

Основным инструментом реализации данного проекта выступает федеральная целевая программа “Жилище” на 2011-2015 гг., которая является продолжением одноименной программы на 2002-2010 гг.

Главная цель Программы - комплексное решение проблемы перехода к устойчивому функционированию и развитию жилищной сферы, обеспечивающее доступность жилья для граждан, безопасные и комфортные условия проживания в нем.

Таким образом, работа по совершенствованию механизма реализации интересов субъектов ипотечного жилищного кредитования активно ведется. Однако государству еще необходимо решить ряд важнейших задач для ее успешного завершения.

¹ Разумова И.А. Ипотечное кредитование. СПб., 2005. С. 12.

² Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. 2-е изд. Т. 18. М., 1961.

³ Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов: пер с англ. М., 1962. С. 33.

⁴ Ларионова К.А. Налоговый инструментальный механизма реализации экономических интересов государства: автореф. ... канд. экон. наук. Ростов н/Д., 2006. С. 13.

⁵ Ивасенко А.Г. Ипотечное кредитование: сущность, проблемы и перспективы развития / Новосибирская государственная академия экономики и управления. Новосибирск, 1996. С. 31.

Поступила в редакцию 04.01.2012 г.

МЕСТО ИСТОРИИ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ НАУКЕ И РОЛЬ ИСТОРИИ В ЭКОНОМИЧЕСКОМ ОБРАЗОВАНИИ

© 2012 Т.Г. Семенкова

доктор экономических наук, профессор
заслуженный деятель науки РФ

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

E-mail: tsemenkova@mail.ru

Поднимаются вопросы совершенствования вузовского образования, необходимости расширения научно-исследовательской работы студентов с учетом российского и европейского опыта; вопрос, зачем экономистам надо знать историю. Раскрывается значение истории в развитии экономической науки, роль исторических подходов в анализе экономических категорий.

Ключевые слова: история, экономика, экономические категории, история денег, развитие торговых отношений, эволюция экономической мысли, история экономики.

В условиях укрепления интеграционных процессов в мировой системе хозяйства неизмеримо возросла роль истории в экономической науке и образовании. Научное исследование в любой отрасли науки - в естествознании, экономике, физике, медицине и других направлениях - будет неполноценным без исторического обзора причин возникновения и развития исследуемых проблем.

Знание истории вооружает научных работников, аспирантов и студентов экономических вузов умением критически анализировать современные экономические тенденции с учетом исторического опыта прошлых лет. Это способствует подготовке более квалифицированных специалистов как в экономике, так и во всех отраслях науки и практической деятельности.

Высшее экономическое образование предполагает подготовку специалистов, обладающих знанием истории возникновения экономических категорий и путей их инновационных изменений на протяжении веков. Эти требования общепризнаны и не вызывают сомнений. Однако возможность приобретения историко-экономических знаний в настоящее время встречает ряд трудностей.

Несмотря на общее признание важной роли знаний в области истории экономики, преподаванию таких дисциплин, как "История экономических учений" (08002) и "Экономическая история" (08005), сегодня не уделяется должное внимание. В последнее время получила распространение тенденция замены преподавания истории экономической науки спецкурсами. При этом исторический опыт становления и развития экономической науки во всех ее направлениях остается не

изученным молодыми специалистами в должной мере. А спецкурсы нацелены не на изучение многовековой истории экономической науки, а на поверхностное ознакомление с "новорожденными" концепциями и экономическими направлениями конца XX в.

Знание новейших западных теорий, несомненно, вооружает экономистов пониманием экономических тенденций в современном мире.

Но замена изучения истории экономической науки только ознакомлением с последними, новыми вариантами экономтеории чревата опасностью снизить научно-теоретический уровень подготовки специалистов-экономистов. Дело в том, что отсутствие анализа исторических корней экономической науки затрудняет применение и использование научных категорий в современной экономической теории.

Не зная истории противостояния и борьбы разных экономических направлений в теориях прежних лет, трудно осмысливать и находить правильное решение в аналогичных ситуациях на современном этапе, в начале XXI в. Например, противостояние экономических концепций "стяжателей" и "нестяжателей" в начале XVI в. отражали основы экономических принципов землевладения. Это полезно знать экономистам для решения современных вопросов, особенно связанных с земельной собственностью, и для понимания инновационных и институциональных особенностей данной проблемы в России.

Экономисту необходимо знать историю науки по ряду причин.

Во-первых, знание истории способствует:

- глубокому пониманию экономических факторов роста;

- правильной группировке процессов экономического развития.

Во-вторых, знание истории дает возможность:

- прогнозировать экономический рост и его темпы;

- установить закономерности развития экономики.

Еще в XIX в. выдающийся мыслитель А. Герцен, отмечая важность изучения истории, писал о том, что знать прежние успехи России, а также промахи и крушения в истории страны, необходимо для всех, как для правительства, чтоб оно не забывалось, так и для всех россиян, чтобы не отчаивались. Все это свидетельствует о важном, значимом месте истории в экономическом образовании на современном этапе.

До недавнего времени в учебную программу экономических вузов обязательно входило преподавание дисциплин “История экономических учений” и “История экономики”. Но когда вопросам истории экономической науки посвящено лишь одно или два семинарских занятия, главной формой изучения роли истории в экономике становится *изучение исторической литературы*, тем более, что история экономики и экономической науки породила обширную литературу: научные трактаты и указы царей, летописи и сочинения ученых, труды лауреатов Нобелевской премии по экономике¹.

Знакомство с такой обширной литературой по истории экономики - лучший путь изучения студентами-экономистами истории науки.

Важно понять, что необходимость изучения истории экономистами и понимания ими роли истории в экономике связана с тем, что история знакомит с возникновением и развитием не только экономической науки, но и таких наук, как финансы, денежное обращение, кредитование, бухгалтер и многие им сопутствующие.

Необходимость изучения истории МОЛОДЫМ ПОКОЛЕНИЕМ подробно объяснил Тимофей Николаевич Грановский (1813 - 1855) в своей докторской диссертации: благородная задача историка - поставить на вид забытые заслуги. Это нравственная, в высшем значении слова, часть труда историка.

По мнению автора данной статьи, эти высказывания Т.Н. Грановского характеризуют нрав-

ственную сторону труда экономиста, инновации которого основаны на достижениях экономической науки в предшествующие годы, века и тысячелетия.

Российский экономист М.М. Щербатов писал, что “знать историю своей страны необходимо для тех, кто правит, а те, кто освещает ее, приносят истинную пользу государству”².

Экономистам надо знать историю, поскольку специалист, как личность, получит признание в обществе и на работе, если у него будет высокий уровень *культуры специальности*.

Вопрос “Для чего надо знать историю экономистам?” подробно рассматривал выдающийся русский историк С.Ф. Платонов в “Полном курсе лекций по русской истории”³. Он писал, что история существовала в глубокой древности, но поначалу история не считалась наукой. Историей называли сказания о достопримечательных событиях и выдающихся личностях. Однако любая форма изложения, даже художественно-прагматический рассказ, содержат нравственные наставления. По нашему мнению, они весьма полезны для экономистов в практической работе.

Платонов считал важным для образованного человека, тем более для экономиста, знать, как древние мыслители определяли роль истории для человечества в целом. Роль, цель и смысл истории итальянец Вико в XVII в. определял так: “Задачей истории, как науки, является описание, изображение тех одинаковых состояний, которые суждено переживать всем народам”. История рассказывает о них в назидание потомкам, история учит, какие результаты можно ожидать от одинаковых исторических событий, например, от смены власти в государстве, от войны, от землетрясения, неурожая и эпидемии.

В древние времена историю называли *MAGISTRA VITAE*, что значит *НАСТАВНИЦА ЖИЗНИ*. Роль истории состояла и состоит в таком изложении прошлой жизни и человечества, которое бы объясняло экономические события настоящего и задачи будущего времени.

Древние мыслители видели *роль истории* в том, чтобы служить практическим руководством для общественных деятелей и нравственной школой для всех людей. В трудах мыслителей древних и средневековых цивилизаций экономические вопросы получили широкое освещение. Их экономические экскурсы обнаруживают гениальность и оригинальность мышления⁴.

Экономистам надо знать историю, поскольку специалист, как личность, получит признание в обществе и на работе, если у него будет высокий уровень *культуры специальности*. Нельзя не согласиться с этим мнением ученых-историков. Действительно, история в назидание потомкам показывает и учит, какие результаты можно ожидать от событий - например, от смены власти в государстве, от войн, землетрясений, неурожая и эпидемий. Все эти институциональные факторы непосредственно связаны с мировой экономикой и отражены во всемирной истории экономической науки.

1. Неолитическая	10 - 5 тыс. до н. э.
2. Раннеклассовая цивилизация	4 тыс. - 2-я половина 2 тыс. до н. э.
3. Античная	XII в. до н. э. - V в. н. э.
4. Средневековая	Серия V в. - середина XIV в.
5. Предуиндустриальная	XV в. - XVII в.
6. Индустриальная цивилизация	XVIII в. - XX в. 1914 -1972 гг.
7. Постиндустриальная	Конец XX - XXI в. От 1973 - 2020 г.

Наряду с проблемой “зачем экономисту надо знать историю”, не менее важным является *вопрос о путях и формах изучения экономистами истории*.

Многообразие подходов с учетом исторических условий создает выбор методов и концепций, которые и предстоит изучить будущим специалистам еще в процессе получения высшего образования. Поскольку во многих вузах учебными планами не предусмотрены лекции и семинарские занятия по дисциплине “История экономических учений”, восполнить этот пробел могут новые формы в методике преподавания историко-экономических дисциплин.

С особым вниманием следует изучать и преподносить студентам вопрос о *роли истории в развитии экономической науки*. При этом всегда помнить вечную истину: *история - кладовая знаний для создания новых и наисовременнейших теорий*.

В экономической науке роль истории состоит в том, что она раскрывает процесс возникновения развития и смены экономических теорий на всех этапах исторической эволюции общества.

Во всех экономических теориях, созданных на разных исторических этапах, заключено зерно истины, хотя нет и не может быть единой “правильной” теории для всех времен и народов. В жизни человечества и развития экономической мысли, а затем и науки есть два подхода: *формационный и цивилизационный*:

Формационный метод исходит из признания пяти способов производства: первобытнообщинного, рабовладельческого (а) *восточное раннее рабство*, б) *античное рабство*), феодализма, капитализма, коммунизма и его *первой стадии* социализма. Эта градация, основанная на марксистской теории, должна быть дополнена еще одним способом производства - современным либерально-демократическим капитализмом.

Цивилизационный метод принимает во внимание *хронологические рамки* мировых цивилизаций:

Как уже отмечено выше, роль истории как в экономической, так и во всех других направлениях науки состоит в том, что она помогает пользоваться накопленным в поколениях опытом и знаниями для решения вопросов современности. С обоснованием этой истины выступил выдающийся русский ученый XIX в. Петр Лаврович Лавров⁵. В 1876 г. он написал обстоятельную работу “Общие законы приготовления социальной революции”. В своих суждениях о развитии общества он исходил из признания зависимости исторического процесса от экономического взаимодействия двух сторон: объективной, материальной - “силы природы” и субъективной - “человека, организованного в определенные формы общества”. Развитие общества он ставил в зависимость от роста общественного сознания и понимания общественных задач, постичь которые можно лишь через изучение истории экономической мысли. Лавров в прошлом веке писал о пользе установления в России капитализма до победы социалистической революции, которую считал неизбежной. Как историк экономики и экономической мысли, он приветствовал свободу “личной предприимчивости” крестьян и переход земли в руки частных земельных собственников (фермеров).

Другой революционный народник Петр Никитич Ткачев (1844-1885) утверждал, что земля, переданная в частную собственность крестьянам, быстро станет предметом купли-продажи и это приведет к их обезземеливанию и проникно-

вению капиталистических отношений в деревню. Мнения этих двух экономистов дополняют и развивают понимание истории экономического развития общества в России.

Центральной проблемой *истории политэкономии* является анализ таких категорий, как стоимость, товар, деньги, капитал, прибыль, процент, рента.

Главная роль истории в экономическом образовании заключается в том, что знание истории позволяет на примере исторического опыта принимать научно обоснованные решения в современных условиях.

¹ См.: *Воронин М.С.* Фонд Альфреда Нобеля и лауреаты Нобелевской премии по экономике. СПб., 1997; Нобелевские лауреаты по экономике: библиографический словарь, 1969-1992. М., 1992.

² *Щербатов М.М.* Очерки истории российской от древнейших времен. М., 2003.

³ *Железнов В.Я.* Россия /Die Wirtschaftstheorie der Gegenwart/ Wien: Verlag von Julius Springer. 1927/ Bd.1 // *Историки экономической мысли России.* М., 2003.

⁴ *Кавелин К.Д.* Взгляд на юридический быт Древней России // *Собр. соч.:* в 4 т. Монография по русской истории. СПб., 1897.

⁵ *Семенкова Т.Г.* Экономические взгляды П.Л. Лаврова: монография. М., 1980.

Поступила в редакцию 06.01.2012 г.

К ВОПРОСУ О КОМПЕНСАЦИИ МОРАЛЬНОГО ВРЕДА

© 2012 П.А. Паулов

кандидат юридических наук

Самарский государственный экономический университет

E-mail: paulovpavel@yandex.ru

Рассмотрено понятие морального вреда, его компенсации; проведен анализ нормативной базы по данному вопросу; изучены условия наступления морального вреда; определен перечень критериев, учитываемых судом при определении размера компенсации морального вреда.

Ключевые слова: моральный вред, компенсация, условия наступления морального вреда, критерии определения размера компенсации морального вреда.

Институт морального вреда в российском законодательстве достаточно молод, но судами уже рассмотрено довольно большое количество дел, связанных с его компенсацией, и количество таких исков постоянно растет.

На данный момент требование о возмещении морального вреда сопровождает половину судебных процессов. Моральный вред возмещается только в судебном порядке.

Нормативную базу компенсации морального вреда составляют: Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ)¹; Трудовой кодекс Российской Федерации (ТК РФ); Следственный комитет Российской Федерации (СК РФ); Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ); Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (УПК РФ); закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 “О средствах массовой информации”; закон РФ “О защите прав потребителей”²; постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 20 декабря 1994 г. № 10 “Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда”³ и др.

Моральный вред, согласно постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 20 декабря 1994 г. № 10 “Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда”, - это нравственные или физические страдания, причиненные действиями (бездействием), посягающими на принадлежащие гражданину от рождения или в силу закона нематериальные блага, либо нарушающими его личные неимущественные права, либо нарушающими имущественные права гражданина.

Страдания - необходимое условие морального вреда. Термин “страдание” определяет, что дей-

ствия причинителя морального вреда обязательно должны найти отражение в сознании потерпевшего, вызвать определенную психическую реакцию. При этом вредоносные изменения в охраняемых благах находят отражение в сознании в форме ощущений (физические страдания) и представлений (нравственные страдания). Наиболее близким к понятию “нравственные страдания” следует считать понятие “переживания”. Содержанием переживаний может являться страх, стыд, унижение, иное неблагоприятное в психологическом аспекте состояние⁴.

Регулирование компенсации морального вреда предусмотрено ст. 1099, 1100 и 1101 ГК РФ. В данных статьях содержатся общие положения, основания, способ и размер компенсации морального вреда. Принципы компенсации морального вреда сводятся к тому, что моральный вред компенсируется в случаях нарушения или посягательства на личные нематериальные блага (права) граждан. При нарушении имущественных прав граждан компенсация морального вреда допускается лишь в случаях, предусмотренных законом. Такая компенсация при нарушении имущественных прав предусмотрена законом Российской Федерации “О защите прав потребителей”

Человек может испытывать страдания в различных случаях, в том числе и в результате неправомерных действий других лиц, но он не всегда приобретает право на компенсацию морального вреда. Это право возникает при наличии предусмотренных законом условий или оснований ответственности за причинение морального вреда. Обязательство по компенсации морального вреда возникает при наличии:

- страданий, т.е. морального вреда как последствия нарушения личных неимущественных

прав или посягательства на иные нематериальные блага;

- неправомерного действия (бездействия) причинителя вреда;

- причинной связи между неправомерным действием и моральным вредом;

- вины причинителя вреда.

Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении от 20 декабря 1994 г. № 10 определил предмет доказывания по спорам, связанными с компенсацией морального вреда, указав, что суду «необходимо также выяснить, чем подтверждается факт причинения потерпевшему нравственных или физических страданий, при каких обстоятельствах и какими действиями (бездействием) они нанесены, степень вины причинителя вреда, какие нравственные или физические страдания перенесены потерпевшим, в какой сумме или иной материальной форме он оценивает их компенсацию и другие обстоятельства, имеющие значение для разрешения конкретного спора».

Важным условием ответственности за причинение морального вреда является противоправность действий (бездействия) причинителя вреда. Часто правонарушитель избегает ответственности за причинение морального вреда потому, что потерпевший не в состоянии квалифицировать происшедшее как правонарушение и не предъявляет соответствующий иск.

Ответственность за причинение морального вреда, как правило, возникает при наличии вины причинителя вреда в форме как умысла, так и неосторожности. Однако действующее законодательство не всегда считает вину необходимым условием ответственности за причинение морального вреда.

Статья 1100 ГК РФ устанавливает, что компенсация морального вреда осуществляется независимо от вины причинителя вреда в случаях, когда:

- вред причинен жизни или здоровью гражданина источником повышенной опасности;

- вред причинен гражданину в результате его незаконного осуждения, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного наложения административного взыскания в виде ареста или исправительных работ;

- вред причинен распространением сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию;

- в иных случаях, предусмотренных законом.

Владельцы источников повышенной опасности солидарно отвечают за вред, причиненный третьим лицам в результате взаимодействия этих источников (столкновение транспортных средств и т.п.). Вред, причиненный в результате взаимодействия источников повышенной опасности их владельцам, возмещается на общих основаниях (п. 3 ст. 1079 ГК РФ). Из этого следует, что выплата компенсации морального вреда пострадавшему владельцу источника повышенной опасности может быть возложена только на другого, виновного владельца источника повышенной опасности.

Следует иметь в виду, что под источником повышенной опасности понимается деятельность граждан и юридических лиц, связанная с повышенной опасностью для окружающих (использование транспортных средств, механизмов, электрической энергии высокого напряжения, атомной энергии, взрывчатых веществ, сильнодействующих ядов и т.п.; осуществление строительной и иной, связанной с нею деятельности и др.).

Вина как необходимое условие ответственности за причинение морального вреда предусмотрена законом «О защите прав потребителей», где конкретизируется определение морального вреда, данное в Гражданском кодексе РФ. Право требовать возмещения морального вреда, причиненного в результате недостатков товара, работы или услуги признается за любым потерпевшим потребителем⁵.

В общем случае для возникновения права на компенсацию морального вреда необходимо одновременно наличие следующих четырех условий:

- претерпевание гражданином морального вреда, т.е. физических или нравственных страданий;

- противоправное действие (бездействие) причинителя вреда, нарушающее принадлежащие гражданину неимущественные права или посягающее на принадлежащие гражданину другие нематериальные блага;

- причинная связь между противоправным действием (бездействием) и моральным вредом;

- вина причинителя вреда.

Статья 15 Закона устанавливает, что для наступления ответственности необходимо наличие вины причинителя вреда (в любой форме). Обязанность доказывать отсутствие вины поэто-

му лежит на причинителе морального вреда. Он может быть также освобожден от ответственности, если докажет, что моральный вред был причинен нарушением прав потребителей, вызванным действием непреодолимой силы.

Гражданским кодексом предусмотрена единственная форма, в которой суд может взыскать компенсацию с причинителя вреда, - денежная (п. 1 ст. 1101 ГК РФ).

Основной проблемой при компенсации морального вреда всегда являлось определение его размера, так как судам приходится давать субъективную денежную оценку нравственным и физическим страданиям. Сложности порождены в первую очередь отсутствием четких указаний в законодательстве, которые позволили бы суду обоснованно определять размер компенсации при разрешении конкретного дела.

В ст. 151 ГК РФ законодатель установил следующие критерии, которые должны учитываться судом при определении размера компенсации морального вреда:

- степень вины нарушителя;
- степень физических и нравственных страданий, связанных с индивидуальными особенностями лица, которому причинен вред;
- иные заслуживающие внимания обстоятельства.

С ст. 1101 ГК РФ перечень дополнен следующими критериями:

- характер физических и нравственных страданий, который должен оцениваться с учетом фактических обстоятельств, при которых был причинен моральный вред, и индивидуальных особенностей потерпевшего;
- требования разумности и справедливости.

В случае противоречия между установленными в ст. 151 и ст. 1101 ГК РФ критериями размера компенсации морального вреда следует руководствоваться ст. 1101 ГК РФ, которая, находясь в составе второй части ГК РФ, не только является более поздней по сравнению со ст. 151 ГК РФ нормой, но и, как следует из ее названия, представляет собой специальную норму, устанавливающую правила определения размера компенсации морального вреда.

Под степенью страданий следует понимать их глубину ("глубина страданий", возможно, не очень хорошее словосочетание, но именно в таком смысле мы говорим, например, о боли - "слабая", "терпимая", "сильная" боль, что определя-

ет, насколько глубоко мы при этом страдаем). Глубина страданий "среднего" человека зависит в основном от вида того неимущественного блага, которому причиняется вред, и степени умаления этого блага, а индивидуальные особенности потерпевшего могут повышать или понижать эту глубину (степень) страданий⁶.

Индивидуальные особенности потерпевшего в смысле ст. 151, 1101 ГК РФ являются подлежащим доказыванию обстоятельством, которое суд должен установить предусмотренными процессуальным законодательством способами и принять во внимание при оценке действительной глубины (степени) физических и нравственных страданий и определении соответствующего размера компенсации.

Перейдем к анализу критерия "характер физических и нравственных страданий". Вряд ли под характером страданий может пониматься что-либо иное, чем вид страданий. Для целей компенсации морального вреда законодатель подразделил страдания как общее понятие на нравственные и физические страдания. Исходя из требования оценивать при определении размера компенсации характер физических и нравственных страданий, можно предположить, что законодатель намерен поставить размер компенсации в зависимость от видов как физических, так и нравственных страданий⁷.

Существуют еще такие критерии оценки размера компенсации морального вреда, как имущественное положение гражданина - причинителя вреда и степень вины потерпевшего. Использование этих критериев основано на ст. 1083 ГК РФ, применяемой к возмещению любых видов вреда, в том числе и морального.

Степень вины потерпевшего при наличии в его действиях грубой неосторожности, содействовавшей возникновению или увеличению вреда, является обязательным критерием оценки судом размера компенсации морального вреда, в то время как имущественное положение гражданина - причинителя вреда - это факультативный критерий, применять который суд не обязан. Суд может проявить снисхождение к причинителю вреда, приняв во внимание его имущественное положение при определении окончательного размера подлежащей выплате компенсации⁸.

Представляются обоснованными мнения авторов, которые возражают против практики взыскания в качестве компенсации морального

вреда символических сумм. Действительно, такая “компенсация” никакого восстановительного (компенсационного) значения не имеет, а служит знаком одержанной победы в судебном споре, символом защиты нарушенных прав.

Исковое заявление с требованием о компенсации морального вреда в таких размерах свидетельствует либо об отсутствии морального вреда, либо об отказе истца участвовать в доказывании обстоятельств, учитываемых судом при определении размера компенсации, либо о неуважении к правам, предоставленным законом. Если истец просто хочет защитить свои нарушенные нематериальные блага или неимущественные права, то для этого существуют другие способы защиты (такие как: опровержение несоответствующих действительности требований, возмещение убытков и др.), а путем компенсации защищаются, прежде всего, причиненные нравственные и физические страдания лица. Представляется, в таких случаях суд не только может в соответствии со ст. 195 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (ГПК РФ), а именно должен выйти за пределы исковых требований и назначить размер компенсации морального вреда по своему усмотрению⁹.

Степень нравственных и физических страданий потерпевшего устанавливается при помощи психологической экспертизы.

Не представляется возможным в настоящее время законодательно закрепить методику определения величины компенсации морального вреда, которая бы учитывала сугубо индивидуальный характер переносимых нравственных и физических страданий. Поэтому считаем обоснованным право суда в каждом конкретном случае в зависимости от обстоятельств дела, с учетом требований разумности и справедливости, определять размер такой компенсации.

В основном суды исходят из того, что норма о компенсации морального вреда не должна служить источником обогащения лиц. В связи с этим,

как правило, суммы компенсации невелики. По нашему мнению, суды слишком осторожничают при взыскании компенсации морального вреда под влиянием судебной практики.

Данное положение дел в судебной практике существенно ущемляет права потерпевшей стороны и, наоборот, развязывает руки потенциальным причинителям вреда, так как они знают, что даже в случае их привлечения к ответственности негативные последствия этого для них будут незначительными.

По нашему мнению, необходимо изменение судебной практики с учетом принципа разумности и справедливости в сторону существенного увеличения размера компенсации за причинение морального вреда.

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации от 21 октября 1994 г. Часть первая.

² О защите прав потребителей: закон Рос. Федерации от 7 февр. 1992 г. № 2300-1: [ред. от 9 янв. 1996 г. № 2-ФЗ, от 17 дек. 1999 г. № 212-ФЗ, от 30 дек. 2001 г. № 196-ФЗ] // Рос. газ. 1999. 21 дек.

³ Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 20 дек. 1994 г. № 10 // Бюл. Верховного Суда Рос. Федерации. 1995. № 3. С. 16.

⁴ Эрделевский А.М. Компенсация морального вреда: анализ и комментарий законодательства и судебной практики. М., 2000. С. 256.

⁵ Комментарий к закону Российской Федерации “О защите прав потребителей” (постатейный) / под ред. О.Н. Зименковой, А.Е. Шерстобитова и др. М., 1997. С. 129.

⁶ Эрделевский А.М. Компенсация морального вреда в России и за рубежом. М., 1997. С. 59.

⁷ Эрделевский А.М. Моральный вред и компенсация за страдания: науч.-практ. пособие. М., 1998. С. 57.

⁸ Эрделевский А.М. Компенсация морального вреда: анализ законодательства и судебной практики. М., 1998.

⁹ Эрделевский А.М. Компенсация морального вреда: анализ и комментарий законодательства и судебной практики. С. 256.

Поступила в редакцию 06.01.2012 г.

ФАКТОРЫ, СПОСОБСТВОВАВШИЕ ФОРМИРОВАНИЮ ПРАВА СВОБОДЫ СОВЕСТИ И ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ В РОССИИ

© 2012 А.В. Босов

Самарский государственный экономический университет

E-mail: bosalex@yandex.ru

Статья посвящена исследованию возникновения в России права свободы совести и вероисповедания. Впервые выделяются факторы, оказавшие влияние на формирование права свободы совести и вероисповедания в России.

Ключевые слова: свобода совести и вероисповедания, мировоззрение, фактор, предпосылки, возникновение.

Формирование права свободы совести и вероисповедания в России начинается в XIX в. в политико-правовой литературе. Впервые законодательное закрепление это право находит в Высочайшем Манифесте “Об усовершенствовании государственного порядка” от 17 октября 1905 г.¹ Это формирование определил ряд политико-правовых и социальных факторов.

Среди политико-правовых факторов одним из основных можно выделить **слияние церковного аппарата с государственным**, в результате чего в государственной политике России проявилась протекция Русской православной церкви, как структуры государственного аппарата при дискриминации других конфессий. Так называемая “симфония властей” (отделение церковной власти от государственной), сформулированная Большим Московским Собором 1666-1667 гг.: “Царь имеет преимущество в делах гражданских, а патриарх - в церковных, дабы таким образом сохранилась целою и непоколебимою во век стройность церковного учреждения”², сменилась введением церкви в структуру государственного аппарата путем учреждения коллегиального органа управления Русской православной церковью - Святейшего Правительствующего Синода³. В дальнейшем произошло завершение проведенных Петром I реформ, как отмечает С.П. Мельгунов, “Екатерина II, окончательно уничтожила самостоятельность духовной власти и закабалила ее на службе полицейского государства. В знаменитой речи, обращенной к Синоду, после осуждения митрополита ростовского и ярославского, Арсения Мацеевича (одного из врагов церковных реформ Петра и секуляризации монастырских имуществ), Екатерина заявляет, что архиереи - не служители алтаря, не духовные сановники, но “государ-

ственные особы” - “вернейшие подданные”; для них, по мнению Екатерины, власть монарха должна быть выше законов евангельских”⁴. Можно согласиться с его выводом, что, “превратившись в колоссальную канцелярию с неизбежной, по словам И. Аксакова, “канцелярской официальной ложью”, церковь, по идее блюстительница высшей нравственности и совести... сделалась врагом прогрессивной мысли и проповедницей приниженности человеческой мысли во имя охраны неприкосновенности устоев старого, отжившего общественного порядка. Она сделалась врагом свободы...”⁵.

Одним из основных документов, регулировавших сферу религиозных отношений в XIX в., являлся Устав о предупреждении и пресечении преступлений⁶ (далее - Устав). Структура первого раздела Устава показывает характер государственной политики по вероисповедному вопросу. Первый раздел содержит нормы “о предупреждении и пресечении преступлений против веры”, *глава первая* направлена на регулирование порядка совершения богослужений в православной церкви. К примеру, в ст. 7 установлены правила участия в церковной службе: “...во время совершения службы никаких разговоров не чинить, с места на место не переходить, и вообще не отвращать внимания Православных от службы ни словом, ни деянием или движением, но пребывать со страхом, в молчании, тишине и во всяком почтении”⁷. *Вторая глава* Устава направлена на “предупреждение и пресечение уклонения от исполнения правил церкви православной”, *третья глава* Устава направлена на “предупреждение и пресечение отступлений от православной веры”. Для того чтобы побудить людей посещать воскресные и праздничные богослужения в право-

славной церкви, правительство применяло ряд полицейских мер. Так, в ст. 16 предусмотрено, что “полиция наблюдает, чтобы в воскресные или торжественные дни или в табельные или храмовые праздники (ст. 27), в городах и селениях, прежде окончания в приходской церкви литургии, не были начинаемы игрища, музыка, пляски, пение песен по домам и по улицам, театральные представления и всякие иные общенародные забавы и увеселения, а торговые лавки (исключая тех, в коих продаются съестные припасы и корм для скота) и питейные дома не были открываемы”⁸. Таким образом, в законодательстве, действовавшем до 1905 г., прослеживается явная направленность на протекцию православной церкви как структуры государственного аппарата.

Следующим политико-правовым фактором, связанным с предыдущим, является **всеобщая и детальная регламентация отношений в религиозной сфере** со стороны государственной власти **на законодательном уровне**, а также **стремление государства к униформизации** мировоззренческих позиций граждан.

На законодательном уровне, помимо ограничительных норм, государство вмешивалось в эту сферу путем властных императивных предписаний, касающихся назначения церковного руководства⁹, установления обязанностей относительно исповеди (ст. 21 Устава), отправления религиозных обрядов (ст. 8, 19, 30, 34, 81, 89 Устава). Фактически законом устанавливались государственный патронаж при распространении православного исповедания (ст. 23, 24, 41, 80 Устава) и приоритет занятия общественных должностей лицами православного вероисповедания (ст. 64 Устава). Свободе совести и вероисповедания не способствовала установленная обязанность каждого гражданина, имеющего информацию о руководителях, распространителях, учредителях “ереси”, сообщать об этом местному начальству (ст. 58 Устава).

В отношении личных правомочий граждан в сфере свободы совести существовало большое количество ограничений. В соответствии со ст. 48 Устава “раскольники не преследуются за мнения их о вере”¹⁰, а согласно ст. 73 Устава христиане иностранных исповеданий, евреи, магометане и язычники “пользуются повсеместно свободным отправлением их веры и богослужения по обрядам оной...”¹¹. Вместе с тем, хотя законодательство и содержало норму, обеспечивающую

защиту права свободы вероисповедания, однако объем ограничений и оговорок, содержащихся в других нормах Устава да и в самой ст. 48, существенно ограничивал правоприменение норм, устанавливающих религиозные свободы.

Право *иметь* религию или убеждения по своему выбору формально декларировалось (ст. 73 Устава), однако тесно связанные с ним права *принимать* или *изменять* религию или убеждения по своему выбору значительно ограничивались. Так, рожденным в православии категорически запрещалось изменять религиозную принадлежность (ст. 38 Устава)¹², соответственно, человек изначально не мог принять религию или убеждения, так как ему автоматически предписывались правила и убеждения, которым он должен был следовать. Родившийся в православии человек лишался свободной возможности их изменить, этому вопросу была посвящена полностью гл. 3 Устава с детальной регламентацией мер воздействия в случае “отступления от православной веры”. При этом необходимо отметить, что на мужьях лежала двойная ответственность: за себя и за своих жен. Муж нес ответственность, если “*понудит*” или “*понути*” жене перейти в другую веру (ст. 40 Устава). Этой же статьей предусмотрена ответственность отца за взгляды его детей.

Для граждан не православного исповедания свободы также не существовало.

В праве было следующее разделение религиозных исповеданий: 1) *господствующее* - “Христианская Православная Кафолическая Восточного исповедания” (ст. 73 Устава)¹³; 2) *терпимые* вероисповедания (ст. 94 Устава); 3) *вредные* (ст. 64, 67 Устава)¹⁴.

Исходя из представленного деления, в соответствии со ст. 94 Устава переход граждан не православного вероисповедания из одной религии в другую зависел от того, к какому уровню признаваемых государством религий он изначально относился, был возможен горизонтальный переход (в рамках одного и того же уровня) или на более высокий (имеющий большее государственное признание). Переход к религиозному исповеданию более низкого уровня, хотя формально и не был запрещен, однако множеством накладываемых ограничений практически был невозможен.

Право, связанное с *распространением* своих убеждений, также подвергалось жестким ог-

раничениям. Беспрепятственно распространять учение могла только православная церковь (ст. 78 Устава), православное учение иноверным можно было проповедовать только с разрешения Епархиального Архиерея (ст. 79 Устава). Всем иным категориям (не православным) запрещалось печатать и распространять литературу религиозного содержания (ст. 53 Устава), иностранная литература подлежала конфискации (ст. 54 Устава), распространять свои убеждения терпимым христианским религиям среди магометан и язычников допускалось только с высочайшего разрешения МВД (ст. 90 Устава). В случае “сворачивания” иноверцем подданного Российской империи в свою веру предусматривалась ответственность (ст. 93 Устава), в этом случае действовал двойной механизм контроля, меры ответственности применялись и к перешедшему, и к распространителю. Магометанам запрещалось распространять убеждения без специального разрешения (ст. 90, 93 Устава).

Право исповедания религии и убеждений, а также исполнения религиозных церемоний и ритуальных обрядов в равной мере подвергалось ограничениям. В ст. 48 Устава декларировалось: “...раскольники не преследуются за мнение их о вере”¹⁵, ст. 73 Устава устанавливается гарантия свободы: “...все непринадлежащие к господствующей Церкви подданные, природные и в подданство принятые, также иностранцы, состоящие в Российской службе или временно в России пребывающие, пользуются повсеместно свободным отправлением их веры и богослужения по обрядам оной; сия свобода веры присвоается не только Христианам иностранных исповеданий, но и Евреям, Магометанам и язычникам”¹⁶. Однако всем этим правам соответствовал огромный перечень ограничений, делающий их применение невозможным.

Раскольникам запрещалось: разводить скоты, обители и т.п., именовать себя староверами (ст. 49 Устава), строить что-либо похожее на церковь (ст. 50 Устава), устраивать часовни и молитвенные дома на кладбищах (ст. 51 Устава), попам переходить для совершения обрядов из одного селения в другое (ст. 56 Устава), собираться в один дом для молений, обрезаний, венчаний, погребений и прочих обрядов, не имеющих сходства с христианскими, использовать колокольный звон, сопровождать тело на кладбище в мантиях... или иных особенных одеяниях, а рав-

но гласное пение... (приложение к ст. 62 Устава)¹⁷.

В отношении *магометан* действовало ограничение на строительство молитвенных домов без специального разрешения властей (ст. 96 Устава).

В отношении распространения и изменения вероисповедания ограничения, касающиеся *евреев*, были жестче. Так, помимо прочего, предусматривались высылка евреев из уездов, где находилась “жидовская ересь” (ст. 70 Устава), запрет на выдачу им паспортов для самостоятельного изменения места жительства (ст. 69 Устава), запрет держать у себя слуг из христиан (ст. 91 Устава), проведение молитв допускалось только в специальных зданиях (ст. 98 Устава).

В отношении *язычества* Устав содержит меньше всего ограничительных норм, однако можно найти следы открытого осуждения и запрета языческих практик. В ст. 30 Устава запрещаются действия, включающие элементы языческого поклонения, “запрещается в навечерии Рождества Христа и в продолжении святок заводить, по некоторым старинным идолопоклонническим преданиям, игрища и, наряжаясь в кумирские одеяния, производить по улицам пляски и петь соблазнительные песни”¹⁸.

Государство вмешивалось посредством правовых предписаний в воспитание детей родителями в религиозной сфере. Выделялись обязательные религиозные требования, за исполнением которых родители должны были следить, к примеру, обязанность водить детей на исповедь с 7-летнего возраста (ст. 21 Устава). На практике имели место случаи, когда дети отбирались у родителей не православного вероисповедания и помещались для воспитания в монастыри¹⁹.

За ряд нарушений Устава о предупреждении и пресечении преступлений были предусмотрены санкции в статьях Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями²⁰ и Уложения о наказаниях уголовных и исправительных²¹ (далее - Уложение).

При проведении сравнительного анализа Уложений о наказаниях уголовных и исправительных 1845²², 1866²³, 1885²⁴ гг. за преступления против веры можно отметить следующее: в Уложении 1866 г. по сравнению с Уложением 1845 г. отмечается смягчение санкций, касающихся телесного наказания, в остальном диспозиции и санкции статей не отличаются, Уложения 1866 и 1885 гг.

в разделе “Преступления против веры...” практически полностью идентичны. Существенные изменения происходят после 1906 г., когда из всех статей второго раздела, ограничивающих право свободы совести и вероисповедания, осталась лишь ст. 206 Уложения (уголовная ответственность старообрядцев и сектантов за строительство скитов и иных “обиталищ”), другие оставшиеся в силе ст. 218, 211-215, 219-240 Уложения регламентируют охрану общественного порядка и имеют свои аналоги в праве современной России.

В социальной сфере можно выделить группу тесно связанных между собой факторов, способствовавших формированию права свободы совести: **возникновение иных мировоззренческих позиций**, не вписывающихся в имевшиеся ранее и санкционированные государством парадигмы; **снижение интереса к религии со стороны населения; рост социальных конфликтов на почве религиозных различий.**

В результате проводимой государством правовой и социальной политики и соответствующей позиции православного священства, о чем свидетельствуют их публикации и публичные выступления²⁵, возникло обострение вероисповедного вопроса. Во Всеподданнейшем Отчете обер-прокурора Святейшего Синода К.П. Победоносцева по ведомству православного исповедания за 1885 г. отмечается малая религиозная грамотность людей: “Преосвященный Смоленский пишет, что при обозрении церковей ему доводилось наблюдать такие случаи, что крестьяне, встречая его с домашними своими иконками, не могли сказать, какой святой изображен на иконе...; многие, именующиеся христианами, не имеют никакого понятия об Иисусе Христе, даже лика Его не различают”²⁶. Из отчета за 1898 г.: “...инакомыслие позволительно лишь для иностранцев, русские могут быть только православными...”²⁷, этот же год, беседа штундиста с православным миссионером: “...мы не желаем идти за вами; ...вы с вашим Христом меняли людей на собак, а мы с нашим Христом желаем быть свободными”²⁸. В ряде случаев с целью защиты православия отмечаются фальсификации уголовных дел²⁹. Фальсификацией и искажением фактов не стыдился пользоваться и сам обер-прокурор Победоносцев, что подробно рассматривается в открытом письме К.П. Победоносцеву от Г. Дальтона³⁰, что заслуживает внимания, поскольку он

был лицом, в определенной степени приближенным к Победоносцеву, и очевидцем описываемых событий. В качестве протеста против насильно насаждаемой религии имели место многочисленные случаи самоубийств в духовных учебных заведениях, забастовки³¹.

С другой стороны, помимо отторжения навязываемой идеологии, вероисповедальный вопрос обостряло самоуправство со стороны населения, зачастую под руководством православного духовенства³². В некоторых случаях под предлогом борьбы за чистоту религии применялись пытки в извращенных формах³³.

Притеснения были настолько велики, что, как указывает С.П. Мельгунов, в 1901 г. старообрядцы Поволжья обратились с просьбой избавить их “от преследования за мнения о вере” за подписью 49 713 чел., свобода которой была декларирована, однако на практике отсутствовала³⁴.

Ответом на царившее в обществе напряжение стал указ от 17 апреля 1905 г. “Об Укреплении Начал Веротерпимости”³⁵, который можно считать существенной вехой на пути к обеспечению свободы совести на государственном уровне в России. Этим Указом признавалась возможность смены вероисповедания, хотя уход из православия еще назывался “отпадением”, признавалось уравнивание прав православных и иных вероисповеданий в отношении сооружения молитвенных домов, либерализация также коснулась отношения к старообрядцам (ранее раскольникам), воспитания детей лицами не православного происхождения. Первым актом, закрепляющим религиозные права граждан, содержащим формулировку “свобода совести” стал Высочайший Манифест “Об усовершенствовании государственного порядка” от 17 октября 1905 г.³⁶, данный акт можно считать первым шагом от начал веротерпимости к свободе совести, хотя пока еще и формальным. После Манифеста 17 октября 1905 г. логичным, но менее последовательным выглядит Именной Высочайший Указ от 17 октября 1906 г. “О порядке образования и действия старообрядческих и сектантских общин и о правах и обязанностях входящих в состав общин последователей старообрядческих согласий и отделившихся от православия сектантов”³⁷. Иных значимых актов до 1917 г., касающихся права свободы совести и вероисповедания, не принималось.

Таким образом, формирование права, а затем и принципа свободы совести и вероиспове-

дания произошло под воздействием следующих факторов:

- **слияние церковного аппарата с государственным**, в результате чего в государственной политике России проявилась протекция Русской православной церкви как структуры государственного аппарата при дискриминации других конфессий;

- **всеобщая и детальная регламентация отношений в религиозной сфере со стороны государственной власти на законодательном уровне**, а также **стремление государства к униформизации мировоззренческих позиций граждан**;

- **возникновение иных мировоззренческих позиций**, не вписывающихся в имевшиеся ранее и санкционированные государством парадигмы; **снижение интереса к религии со стороны населения; рост социальных конфликтов на почве религиозных различий.**

¹ См.: Высочайший Манифест “Об усовершенствовании государственного порядка” // Ведомости СПб. градоначальства. № 221. С. 1.

² *Карташев А.В.* Очерки по истории Русской Церкви. Т. 2. Париж, 1959. С. 216.

³ *Федоров В.А.* Русская православная церковь и государство. Синодальный период. 1700-1917. М., 2003. С. 153 - 157.

⁴ *Мельгунов С.П.* Церковь и государство в России. (К вопросу о свободе совести): сб. ст. Вып. 1. 1907 С. 21.

⁵ Там же. С. 22.

⁶ Устав о предупреждении и пресечении преступлений. СПб., 1876.

⁷ Там же. С. 2-3.

⁸ Там же. С. 4.

⁹ См.: *Мельгунов С.П.* Указ. соч. С. 20

¹⁰ Устав о предупреждении и пресечении преступлений. С. 11.

¹¹ Там же. С. 15.

¹² Там же. С. 9.

¹³ Там же. С. 15.

¹⁴ В литературе имеется и другое разделение, так Ф.Г. Тернер указывает, что “в настоящее время оказываются три категории вероисповеданий: 1) признанные, 2) непризнанные, но терпимые и 3) преследуемые (по причине безнравственного своего характера)”, также он выделяет разновидность первой категории - покровительствуемые, те, которые получают денежную под-

держку (*Тернер Ф.Г.* Свобода совести и отношения государства к церкви - ценз. М., 1877. С. 16).

¹⁵ Устав о предупреждении и пресечении преступлений. С. 11.

¹⁶ Там же. С. 15.

¹⁷ См.: Устав о предупреждении и пресечении преступлений. С. 11-13.

¹⁸ См.: Там же. С. 8.

¹⁹ См.: *Булгаков А.Г.* Святая инквизиция в России до 1917 года. М., 2006. С. 128-130; *Мельгунов С.П.*, Указ. соч. С. 41 - 42.

²⁰ См.: Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями / под ред. Н.С. Таганцева. СПб., 1902. С. 123-125.

²¹ См.: Уложение о наказаниях уголовных и исправительных / тип. Шуман и Глушкова, в Черным пер., № 26. М., 1867. С. 58 - 79.

²² См.: Уложение о наказаниях уголовных и исправительных / типография второго отделения собственной его императорского величества. СПб., 1845. С. 62 - 97.

²³ См.: Уложение о наказаниях уголовных и исправительных / тип. Шуман и Глушкова, в Черным пер., № 26. М., 1867. С. 58 - 79.

²⁴ См.: Уложение о наказаниях уголовных и исправительных / под ред. Н.С. Таганцева, гос. тип. СПб., 1908. С. 234 - 250.

²⁵ См.: *Булгаков А.Г.* Указ. соч. С. 25 - 29.

²⁶ См.: Там же. С. 51.

²⁷ Там же. С. 59.

²⁸ Там же.

²⁹ См.: *Булгаков А.Г.* Указ. соч. С. 68-69; *Мельгунов С.П.* Указ. соч. С. 61-66; 72-75.

³⁰ См.: *Дальтон Г.* Открытое послание Обер-Прокурору правительствующего Синода, действительному тайному советнику К.П. Победоносцеву от Германа Дальтона. Лейпциг, 1890.

³¹ См.: *Булгаков А.Г.* Указ. соч. С. 75.

³² См.: Там же. С. 150 - 153.

³³ Там же. С. 267.

³⁴ См.: *Мельгунов С.П.* Указ. соч. С. 35.

³⁵ См.: Полное собрание законов Российской империи: собр. 3-е. Т. XXV: 1905. СПб., 1908. С. 237 - 238.

³⁶ См.: Высочайший Манифест “Об усовершенствовании государственного порядка” // Ведомости СПб. градоначальства. 1905. № 221. С. 1.

³⁷ О порядке образования и действия старообрядческих и сектантских общин и о правах и обязанностях входящих в состав общин последователей старообрядческих согласий и отделившихся от православия сектантов: Именной Высочайший Указ от 17 окт. 1906 г. / тип. П.П. Рябушинского. М., 1906. С. 24.

Поступила в редакцию 06.01.2012 г.

**ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ.
ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВО**