

Решением Президиума ВАК Министерства образования и науки РФ журнал включен в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых рекомендуется публикация основных результатов диссертационных исследований на соискание ученой степени доктора и кандидата наук

## СОДЕРЖАНИЕ

## Научный отдел

## Экономика

- Красильников О. Ю.** Перспективы развития экономики России в преддверии новой волны структурного кризиса 3
- Потапов А. П.** Инновационный вектор развития аграрного производства в России 7
- Киушина В. В.** Эволюция ключевого стратегического ресурса в моделях экономического развития России 11
- Корчагина А. С.** Государственно-частное партнерство как важная составляющая инновационного развития российской экономики 16
- Волкова Г. Г.** Противоречия развития некоммерческого сектора экономики: теоретико-методологический аспект 20
- Федоляк В. С.** Хозяйственная самостоятельность регионов в системе экономических отношений 24
- Задорожнева Ю. В.** Условия и факторы реализации региональной социально-экономической политики (теоретический аспект) 28
- Красильникова Е. В.** Системные признаки интернет-экономики 32
- Орехова Е. А., Плякин А. В.** Согласование инновационного развития экономики и стратегии устойчивого развития 38

## Управление

- Митрофанова И. В., Чаркин С. А., Митрофанова И. А.** Институциональное обеспечение стратегического планирования территориального развития в России 43
- Алексеев А. В.** Направления развития аутсорсинга в системе тылового обеспечения Вооруженных сил Российской Федерации 52
- Выгодчикова И. Ю., Верещагина Л. С.** Анализ ассортимента и формирования производственной программы предприятия обойной отрасли промышленности 54

## Право

- Вестов Ф. А.** Формирование некоторых политико-правовых представлений о государственной власти в Европе 60
- Деманова С. В.** Ограничения конституционного права на получение бесплатного высшего образования в России 64
- Кордуба С. Б.** Конституционная обязанность родителей заботиться о детях в Российской Федерации: понятие и признаки 70
- Куликова С. А.** Становление конституционного принципа недопустимости цензуры в Российской Федерации 74
- Голуб К. Ю.** Содержание и субъекты правовой политики в сфере внешнеэкономической деятельности 81
- Лобанов И. В.** Конституционное регулирование взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации 84
- Амарбаяр Чулуунжав.** Защита социально-экономических прав граждан в деятельности Конституционного суда РФ и Монголии 88

## Сведения об авторах

РЕДАКЦИОННАЯ  
КОЛЛЕГИЯ

## Главный редактор

Коссович Леонид Юрьевич

## Заместитель главного редактора

Усанов Дмитрий Александрович

## Ответственный секретарь

Клоков Василий Тихонович

## Члены редакционной коллегии

Аврус Анатолий Ильич  
Аксеновская Людмила Николаевна  
Аникин Валерий Михайлович  
Бучко Ирина Юрьевна  
Вениг Сергей Борисович  
Волкова Елена Николаевна  
Голуб Юрий Григорьевич  
Дыльнов Геннадий Васильевич  
Захаров Андрей Михайлович  
Комкова Галина Николаевна  
Лебедева Ирина Владимировна  
Левин Юрий Иванович  
Монахов Сергей Юрьевич  
Орлов Михаил Олегович  
Прозоров Валерий Владимирович  
Прохоров Дмитрий Валентинович  
Смирнов Анатолий Константинович  
Федотова Ольга Васильевна  
Федорова Антонина Гавриловна  
Черевичко Татьяна Викторовна  
Чумаченко Алексей Николаевич  
Шатилова Алла Валерьевна  
Шляхтин Геннадий Викторович

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ  
СЕРИИ

## Главный редактор

Смирнов Анатолий Константинович

## Заместитель главного редактора

Комкова Галина Николаевна

## Ответственный секретарь

Орехова Елена Анатольевна

## Члены редакционной коллегии:

Красильников Олег Юрьевич  
Синюкова Татьяна Витальевна  
Трубицына Тамара Ивановна  
Хрусталев Виталий Николаевич  
Черемисинов Георгий Александрович

## Зарегистрировано

в Министерстве Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций  
Свидетельство о регистрации СМИ  
ПИ № 77-7185 от 30 января 2001 года



## ПРАВИЛА ОФОРМЛЕНИЯ РУКОПИСЕЙ

Журнал принимает к публикации общетеоретические, методические, дискуссионные, критические статьи, результаты исследований по всем научным направлениям.

К статье прилагается сопроводительное письмо, внешняя рецензия и сведения об авторах: фамилии, имена и отчества (полностью), рабочий адрес, контактные телефоны, e-mail.

1. Рукописи объемом не более 1 печ. листа, не более 8 рисунков принимаются в редакцию в бумажном и электронном вариантах в 1 экз.:

а) бумажный вариант должен быть напечатан через один интервал шрифтом 14 пунктов. Рисунки выполняются на отдельных листах. Под рисунком указывается его номер, а внизу страницы — Ф.И.О. автора и название статьи. Подписанные подписи печатаются на отдельном листе и должны быть самодостаточными;

б) электронный вариант в формате Word представляется на дискете 3,5 или пересылается по электронной почте. Рисунки представляются в виде отдельных файлов в формате РСХ, TIFF или GIF.

2. Требования к оформлению текста.

Последовательность предоставления материала: индекс УДК; название статьи, инициалы и фамилии авторов, аннотация и ключевые слова (на русском и на английском языках); текст статьи; библиографический список; таблицы; рисунки; подписи к рисункам.

В библиографическом списке нумерация источников должна соответствовать очередности ссылок на них в тексте.

### Ведущий редактор

Бучко Ирина Юрьевна

### Редактор

Митенёва Елена Анатольевна

### Художник

Соколов Дмитрий Валерьевич

### Верстка

Багаева Ольга Львовна

### Технический редактор

Агальцова Людмила Владимировна

### Корректор

Крылова Елена Борисовна

### Адрес редакции

410012, Саратов, ул. Астраханская, 83  
Издательство Саратовского университета

Тел.: (845-2) 52-26-89, 52-26-85

E-mail: izdat@sgu.ru

Подписано в печать 20.04.11.

Формат 60x84 1/8.

Усл. печ. л. 10,92 (11,75).

Уч.-изд. л. 11,2.

Тираж 500 экз. Заказ 24.

Отпечатано в типографии

Издательства Саратовского университета

© Саратовский государственный университет, 2011

## CONTENTS

### Scientific Part

#### Economic

- Krasilnikov O. Yu.** The Perspectives of Development of Russian Economy before the New Wave of Structural Crisis 3
- Potapov A. P.** Innovative vector of Development of Agrarian Manufacture in Russia 7
- Kiushina V. V.** Evolution of the Key Strategic Resource in Models of Economic Development of Russia 11
- Korchagina A. S.** Public-Private Partnership as the Important of Innovative Development of the Russian Economy 16
- Volkova G. G.** Contradictory Development NON-SECTOR: Theoretical and Methodological Aspects 20
- Fedoljak V. S.** Economic Independence of Regions in System of Economic Relations 24
- Zadorozhneva Yu. V.** Conditions and Factors of Realization of Regional Social and Economic Policy 28
- Krasilnikova E. V.** The System Characteristics of Internet Economy 32
- Orekhova E. A., Plyakin A. V.** The Coordination of Innovative Development of Economy and Strategy of Sustainable Development 38

#### Management

- Mitrofanova I. V., Charkin S. A., Mitrofanova I. A.** Institutional Maintenance of Strategic Planning of Territorial Development in Russia 43
- Alekseev A.V.** Directions of the Development of Outsourcing in the Logistics Security System of the Armed Forces of the Russian Federation 52
- Vygodchikova I. Yu., Vereschagina L. S.** Analysis and Range Planning of the Wallpaper Industry 54

#### Law

- Vestov F. A.** Development of Some Aspects of Political and Legal Conceptions of Power in Europe 60
- Demanova S. V.** Constitutional Law Restriction on Free Higher Education in Russia 64
- Korduba S. B.** Constitutional Obligation of Parents to Take Care of Children in the Russian Federation: Concept and Characteristics 70
- Kulikova S. A.** Development of Constitutional Principle of Inadmissibility of Censorship in the Russian Federation 74
- Golub K. Yu.** Substance and Subjects of Legal Policy in the Sphere of Foreign Economic Activities 81
- Lobanov I. V.** Constitutional Regulation of the Interaction of Federal Executive Authorities and Executive Bodies of Subjects of the Russian Federation 84
- Amarbayar Chuluunjav.** Protection of Socio-Economic Rights of Citizens in the Activities of the Constitutional Court of the Russian Federation and Mongolia 88

### Information about the Authors

93

## ЭКОНОМИКА

УДК 338:12

### ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ РОССИИ В ПРЕДДВЕРИИ НОВОЙ ВОЛНЫ СТРУКТУРНОГО КРИЗИСА

О. Ю. Красильников

Саратовский государственный университет  
E-mail: ok-russia@yandex.ru

В статье рассмотрены причины современного структурного кризиса в России. Автор делает вывод о катастрофическом отставании экономики России от экономики развитых стран. Даны рекомендации по выводу российской экономики на траекторию опережающего развития.

**Ключевые слова:** структурный кризис, структурные сдвиги, S-образная кривая, модернизация, новая идеология социально-экономического развития.

#### The Perspectives of Development of Russian Economy before the New Wave of Structural Crisis

O. Yu. Krasilnikov

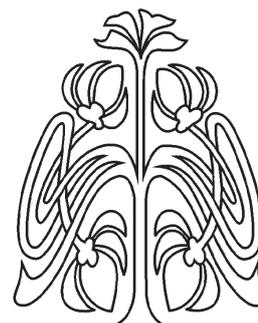
In the article there are considered the reasons of modern structural crisis in Russian economy. The author makes a conclusion of a catastrophic economical lag in Russia comparing it with economies of highly developed countries. Recommendations about the removal of Russian economy to the path of leading development are given in the article.

**Key words:** structural crisis, structural changes, S-looking curve, modernization, new ideology of social-economic development.

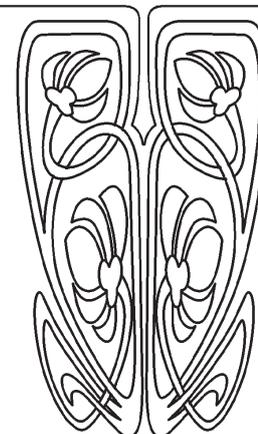
Бесконечные заявления руководителей страны, министров экономического блока и ангажированных властью экономистов о том, что «пик кризиса миновал», не помогут избежать второй и последующих волн кризиса. Мы неоднократно говорили и писали о том, что кризис в России носит не финансовый, а структурный характер<sup>1</sup>. «Нынешний экономический кризис индустриально развитых стран, – пишет Д.Е. Сорокин, – порожден «сдуванием финансовых пузырей» глобальной экономики, на существовании которых базировалось финансирование их экономического роста. Российский же кризис есть результат сложившейся воспроизводственной модели, которая ... характеризуется низкой конкурентоспособностью обрабатывающих отраслей, ведущей к «сырьевому перекосу» экономики, в результате чего ее динамика зависит от мировой конъюнктуры на мировых энерго-сырьевых рынках»<sup>2</sup>.

Проведенное нами исследование структурных сдвигов наглядно показывает основные тенденции развития экономической структуры России за последнее десятилетие с точки зрения ее деления на доиндустриальный, индустриальный и постиндустриальный секторы<sup>3</sup>. Несмотря на то, что экономическая структура обновилась более чем наполовину, необходимо отметить ухудшение качества структурных сдвигов в экономике России за последние годы: сократилась доля постиндустриального сектора в пользу индустриального, при том, что доля последнего тоже понизилась за счет перемещения производственных ресурсов в доиндустриальный сектор экономики.

Нарастание технологического консерватизма, отторжение базисных инноваций привели к тому, что в первом десятилетии XXI в. тенденция отставания России от развитых стран в развитии индустриального и освоении постиндустриального секторов обрела



НАУЧНЫЙ  
ОТДЕЛ





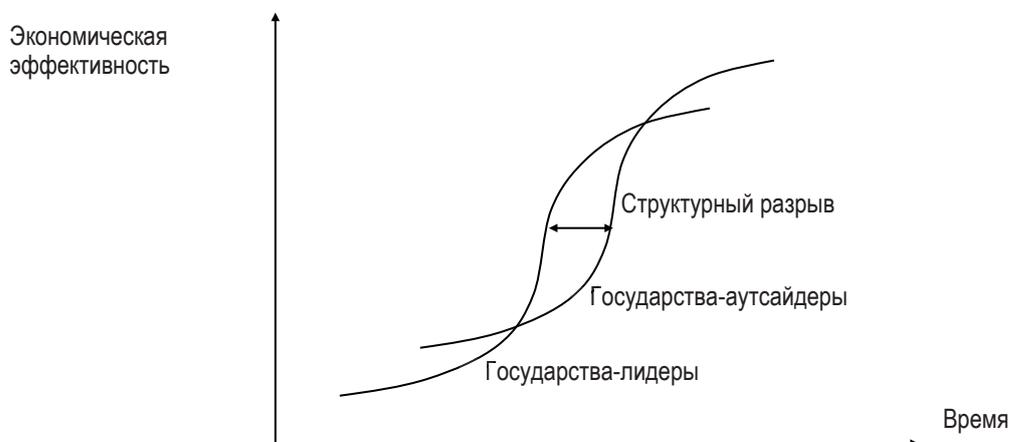
характер технологической деградации экономики. Возникает закономерный вопрос: почему в результате рыночных реформ негативные тенденции, имевшие место в структуре российской экономики, не только не были преодолены, а еще более усилились? На наш взгляд, этому существует несколько объяснений.

Первой причиной является инерционность структуры экономики, доставшейся в наследство от советской экономической системы, прогрессивные изменения в которой приостановились во время эпохи застоя. Вторая причина – пробуксовка механизма структурных сдвигов, невозможность свободного перелива и распределения капитальных ресурсов между отдельными секторами экономической системы в результате наличия в ней элементов «естественного», так искусственно созданного монополизма, прежде всего в отраслях топливно-энергетического комплекса. Третьей причиной явилось то, что структурный кризис был обусловлен необычайно благоприятной внешнеэкономической конъюнктурой: высокими ценами на энергоносители и другие сырьевые товары. Еще одной причиной стала разнонаправленная экономическая динамика в России и развитых странах. Так, снижение доли индустриального сектора и замена его постиндустриальным в развитых странах происходило в том числе и за счет структурного сдвига в сторону увеличения доли экспортоориентированных сырьевых отраслей в экономике России. В свою очередь, сдвиги в структуре потребностей российских субъектов хозяйствования, обусловленные глобальными постиндустриальными тенденциями, не сопровождались соответствующими изменениями в размещении производственных ресурсов. При этом вновь возникающие потребности удовлетворялись за счет импорта продукции передовых секторов экономики развитых стран, что явилось одной из причин их бурного роста и в то же время обусловило спад постиндустри-

ального сектора в экономике России. Средства, полученные в результате экспорта сырья и энергоносителей, либо проедались, либо оседали в иностранных банках, т.е. в большинстве своем работали на экономику других стран в ущерб развитию собственной. По нашему мнению, глубинными причинами подобного положения стала деградация реального сектора экономики, особенно в части зарождающегося нового постиндустриального уклада, не в последнюю очередь за счет перетока инвестиций в спекулятивный финансовый сектор.

По мнению В.Л. Иноземцева, государства, позже вступившие на путь постиндустриального развития, вообще не способны догнать передовые страны. В качестве примера приводятся новые индустриальные страны Юго-Восточной Азии, Китай и даже Япония. В этом смысле у России, по его мнению, вообще нет никаких перспектив. В.Л. Иноземцев пишет, что «сокращение разрыва возможно, но устранение его нереально...», и далее: «...сокращение разрыва может быть устранено только при активном заимствовании технологических достижений развитых стран. Необходимо попросить команду катера (терминология автора. – О.К.) взять Россию на буксир, чтобы ее экономика двигалась фактически с той же скоростью, не приближаясь к развитым странам, но и не отставая от них»<sup>4</sup>.

В отличие от В.Л. Иноземцева, мы считаем, что структурные сдвиги в экономике развиваются в виде S-образной кривой (рисунок). Это позволяет сделать вывод, что страны, заблаговременно наращивающие свой научно-технический, инвестиционный и производственный потенциал в перспективных направлениях становления новых технологических укладов, обретают принципиальное конкурентное преимущество. Вовремя произведенный структурный маневр в заключительной фазе структурного кризиса позволяет выйти на траекторию опережающего экономического развития.



S-образные кривые развития структурных сдвигов в экономике



Вот как об этом пишет известный исследователь S-образных кривых Р. Фостер: «Мы живем в век технологических разрывов и в век, когда сегодняшние лидеры подвергаются самому большому риску. Последствия технологического сдвига почти всегда безжалостны для обороняющегося... В ходе осуществления структурных сдвигов атакующие будут иметь преимущество перед теми, кто сидит в окопах. По мере достижения предела технологии ее совершенствование становится все более дорогостоящим. Но в то же время нередко появляется возможность новых подходов, а эти новые возможности часто зависят от знаний, которыми лидеры в достаточной мере не располагают. Когда предпринимаются такие атаки, они остаются незамеченными для лидера, отгородившегося традиционным экономическим анализом. Когда молодой атакующий силен, он, опираясь на свои успехи и знание рыночной стратегии, вполне готов к сражению. Обороняющийся же убаюкан чувством безопасности, навеянным хорошими экономическими результатами в течение длительного времени, которые побуждают его идти старой дорогой и верить в эволюционный характер перемен; в результате его реакция запаздывает. Заключительная битва скоротечна, и лидер проигрывает»<sup>5</sup>.

Подобного взгляда придерживается и С. Глазьев. По его мнению, «на ранних этапах развития нового технологического уклада у догоняющих стран возникают хорошие шансы для выхода на лидирующие позиции. В растущих отраслях сравнительным преимуществом преследователя является его меньшая обремененность устаревшими производственными фондами. Успех более вероятен, когда удастся добиться опережения еще в эмбриональной стадии нового уклада. Инерционность в развитии новых отраслей странами-лидерами научных исследований приводит к тому, что лидер оказывается заложником предшествующих успехов. Эта инерционность снижает скорость коммерциализации очередных открытий, придает развитию неравномерный характер даже при равномерном пополнении научных знаний. Тем самым получают шанс на успех страны-преследователи, располагающие, во-первых, достаточной научной базой для доведения такого рода результатов до прикладных разработок, во-вторых, технологической и финансовой базой для внедрения этих разработок в производство»<sup>6</sup>.

Таким образом, страны, осуществляющие структурный прорыв, развивающие прогрессивные структурные сдвиги на основе расширяющихся конкурентных преимуществ, получают шанс «перегнать не догоняя». В противном случае из-за неспособности своевременно «оседлать» новую волну макроструктурного обновления экономики России, подобно Алисе из сказки Л. Кэрролла, «придется бежать все быстрее, чтобы оставаться на месте». И в этом случае она будет обречена на постоянное «догоняющее развитие».

Восстановление мировой экономической конъюнктуры, если таковое произойдет, таит большую опасность для будущего развития России. Можно и дальше сидеть на нефтяной игле и ничего не делать. Это чревато дальнейшим углублением структурного кризиса, который в конце концов приведет к катастрофическим последствиям.

Получается, что В.Л. Иноземцев не так уж далек от истины. По теории S-образных кривых выходит, что догнать и перегнать развитые страны в принципе возможно. Однако практика последних лет наглядно показывает, что Россия обречена на вечное догоняющее развитие. Дальше благих намерений дело не идет. Кроме того, так и не выработано долгосрочной стратегии осуществления прогрессивных структурных преобразований. С чего начинать модернизацию, за какие технологические и институциональные звенья ухватиться, чтобы вытянуть всю цепь? Внятные ответы на данные вопросы так и не даны. Все предложения о развитии институтов демократии, экономики знаний, информационных, энергоэффективных, био- и нанотехнологий только повторяют то, что в развитых странах давно уже делается<sup>7</sup>. Но ведь эти страны тоже не будут стоять на месте. Значит, придется их снова догонять. На наш взгляд, это бесперспективный путь развития.

С сожалением мы вынуждены констатировать, что Россия уже безнадежно отстала от развитых стран в освоении нового постиндустриального уклада. По данным Д.Е. Сорокина, удельный вес России в мировой торговле технологиями и наукоемкими товарами не превышает 0,2–0,8% против 36% США, 14% Южной Кореи и 6% Китая. Лишь 3% зарубежных инвесторов испытывает интерес к России как к месту проведения научных исследований, технологического сотрудничества и инновационной деятельности, в то время как 79% рассматривают Россию прежде всего как рынок сбыта продукции и услуг. Дальнейшее развитие по такой траектории в современном мире неизбежно поведет Россию по пути превращения из субъекта в объект глобальных политико-экономических отношений<sup>8</sup>.

Истинное возрождение и модернизация России должны происходить не в области техники и технологии, не в области права и политики, а в сфере науки и образования, идеологии (если хотите – религии). По мнению А.Дж. Тойнби, «духовный прогресс индивидуальных душ в этой жизни фактически обеспечивает значительно больший социальный прогресс, чем какой-либо другой процесс»<sup>9</sup>. Все технологические революции начинались с духовно-идеологических изысканий. «Техника, была, быть может, – замечает Ф. Бродель, – только телом, но не душой цивилизаций»<sup>10</sup>.

Приведем лишь некоторые наиболее значимые исторические примеры.

1. Официальное признание христианства Римом, а затем и другими государствами предо-



пределило смену рабовладельческого строя более прогрессивным на тот момент – феодальным. «Язычество, даже в лице самых лучших представителей, оправдывало и поддерживало рабство, – пишет И. Андреев, – христианство же, систематически разрушая по частям основания, которыми оно оправдывалось в древности, привело, наконец, к его уничтожению»<sup>11</sup>.

2. Возникновение ислама в противовес христианству привело к самосохранению, а в дальнейшем и к расцвету восточной цивилизации. Не последнюю роль в этом сыграли экономические идеи Корана, которые на несколько веков опередили подобные постулаты протестантской религии.

3. Возрождение и Реформация предвосхищали буржуазную революцию. А.Ф. Лосев делает важный вывод, касающийся самой тенденции исторического развития: «сам Ренессанс еще не был этапом буржуазно-капиталистической формации. Он только ее подготавливал, и притом бессознательно, независимо от себя»<sup>12</sup>. В конечном итоге Реформация породила новое направление в христианстве, которое стало духовной основой западной цивилизации – протестантизм. Трудовая этика Реформации освещала практицизм, предпринимательство, что было наиболее адекватным западному образу жизни (М. Вебер)<sup>13</sup>.

4. Идеи К. Маркса инициировали революцию в России, которая привела к небывалым темпам роста экономики СССР в ходе первых пятилеток и победе в Великой Отечественной войне. При этом сам марксизм рассматривается некоторыми мыслителями как своеобразная религия. Так, Н. Бердяев писал: «Причина исключительного динамизма и действенности марксизма-коммунизма та, что он носит на себе все черты религии. Научная теория и политическая практика никогда не могли бы играть такой роли»<sup>14</sup>.

Приведенные примеры подтверждают тот факт, что выработка новой идеологической парадигмы может стать локомотивом дальнейшего прогрессивного развития социума. В любом обществе, для которого характерен определенный идеологический вакуум, возникает вопрос: каким образом пробудить на уровне социальной системы энергию самоорганизации? Можно сколько угодно долго спорить о нужности или ненужности выработки национальной идеи, но заполнить этот вакуум чем-то все равно необходимо. Его можно заполнить наскоро скроенными мифами, бесполезность которых в скором времени станет очевидной. А можно – целостным пониманием того этапа развития, на котором находится общество, выявив ту стержневую идею, которая способна пробудить энергию нации.

Нельзя сказать, что подобных попыток не предпринималось. Так, в 2004 г. лидерами традиционных религий России был одобрен адресованный бизнес-сообществу «Свод нравственных принципов и правил в хозяйствовании», принятый

VIII Всемирным Русским Народным Собором<sup>15</sup>. Разработанный на основе десяти библейских заповедей, Свод по своей утопичности напоминает Моральный кодекс строителей коммунизма. Нетрудно заметить, что положения этого эклектично составленного документа не соблюдаются ни предпринимателями, ни чиновниками, ни частью самого духовенства (под шумок ведущей своей, не всегда богоугодной, бизнес).

Новая идеология должна сформировать принципиально иное мировоззрение, которое добровольно будет принято большинством населения Земли и поставит Россию в центр мировых социально-экономических отношений. Такая идеология не может быть «спущена сверху». Она должна выйти из народа, быть подхвачена правящими классами, провозглашена национальной, а затем и общемировой идеей. Для продвижения подобной идеи в массы уже создана необходимая социальная и технологическая инфраструктура в виде глобальной сети Интернет. Новое учение о смысле жизни позволит объединить вокруг России самые лучшие умы человечества. Люди науки и искусства со всего мира будут стремиться в Россию и тем самым обогащать ее и мир в целом. Это обеспечит необходимый прорыв в технологиях и расцвет личности; не только духовное, но, возможно, и физическое бессмертие человека.

#### Примечания

- <sup>1</sup> См.: Красильников О.Ю. Структурный кризис в экономике России / Мировые кризисы XXI века: причины, природа, альтернативы преодоления (Россия в глобальном контексте) : материалы конф. 28–29 апр. 2009 г. / под общ. ред. А.В. Бузгалина. М., 2009. С. 348–352.
- <sup>2</sup> Сорокин Д.Е. Стратегические ориентиры антикризисной политики / Там же. С. 48.
- <sup>3</sup> Методология подобного исследования подробно описана нами в монографии : Красильников О.Ю. Указ.соч.
- <sup>4</sup> Иноземцев В.Л. Пределы «догоняющего» развития. М., 2000. С. 269–270, 273.
- <sup>5</sup> Фостер Р. Обновление производства: атакующие выигрывают / пер. с англ., М., 1987. С. 38–39.
- <sup>6</sup> Глазьев С. Какая модернизация нужна России? // Экономист. 2010. № 8. С. 10.
- <sup>7</sup> Примером может служить то, что Россия до сих пор не может произвести отечественный процессор для персональных компьютеров.
- <sup>8</sup> См.: Сорокин Д.Е. Указ.соч. С. 50.
- <sup>9</sup> Тойнби А.Дж. Постижение истории. М., 1991. С. 515.
- <sup>10</sup> Бродель Ф. Время мира. Материальная цивилизация, экономика и капитализм, XV–XVIII вв. : в 3 т. М., 1992. Т. 3. С. 64.
- <sup>11</sup> Андреев И. Сущность христианства. Из книги «Православная апологетика» / Духовное наследие русского зарубежья. Сретенский монастырь, 2006. URL: <http://www.pravoslavie.ru/put/060825114830> (дата обращения : 12.10.2010).



- <sup>12</sup> Цит. по: Попова Т.Г., Оганесян М.Н. Эпоха Возрождения и ее роль в истории человечества. Реформация. URL: <http://www.abc-people.com/data/leonardov/reformaciya-txt.htm>. (дата обращения : 14.10.2010).
- <sup>13</sup> См.: Вебер М. Царство духа и царство Кесаря (глава VIII). URL: <http://www.openlib.net> (дата обращения: 16.10.2010).

- <sup>14</sup> См.: Бердяев Н. Царство духа и царство Кесаря (глава VIII). URL: <http://www.openlib.net> (дата обращения: 16.10.2010).
- <sup>15</sup> См.: Свод нравственных принципов и правил в хозяйствовании // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2004. № 4(21).

УДК 338.432

## ИННОВАЦИОННЫЙ ВЕКТОР РАЗВИТИЯ АГРАРНОГО ПРОИЗВОДСТВА В РОССИИ

А. П. Потапов

Институт аграрных проблем РАН, г. Саратов  
E-mail: [apk@mail.saratov.ru](mailto:apk@mail.saratov.ru)

В статье рассмотрено современное социально-экономическое положение в агропродовольственном комплексе России и в сфере обеспечения продовольственной безопасности, проанализировано состояние ресурсного потенциала АПК, представлены и обоснованы важнейшие направления инновационного развития аграрного производства России.

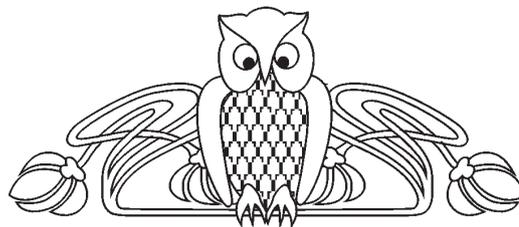
**Ключевые слова:** аграрное производство, ресурсный потенциал, инновационное развитие.

### Innovative vector of Development of Agrarian Manufacture in Russia

A. P. Potapov

In the article modern social and economic position in agrofood complex of Russia and in sphere of maintenance of food safety is considered, the condition of resource potential of agrarian and industrial complex is analysed, the major directions of innovative development of agrarian manufacture of Russia are presented and proved.

**Key words:** agrarian manufacture, resource potential, innovative development.



Современная социально-экономическая ситуация в агропродовольственном комплексе России характеризуется снижением производственных возможностей, прежде всего ресурсного потенциала, нестабильностью производства основных продуктов сельского хозяйства, низкими темпами прироста валовой продукции, низкой рентабельностью отдельных отраслей, убыточностью части предприятий, отрицательным влиянием природно-климатического фактора. Это приводит к снижению устойчивости аграрного производства, значительным колебаниям цен, нестабильному обеспечению внутреннего рынка отечественной продукцией, росту импорта продовольствия (табл. 1).

По отдельным видам продукции (прежде всего мясу и молоку) Россия во многом зависит от импортных поставок. Доля импорта в формировании внутренних ресурсов мяса составляет около 40%, по молоку – до 25%, что свидетель-

Таблица 1

Результативность деятельности предприятий сельского хозяйства России<sup>1</sup>

	Показатель	1990	1995	2000	2005	2009
1	Индексы производства продукции сельского хозяйства в сопоставимых ценах, % к 1990 году	100	67,0	60,8	68,2	81,4
2	Динамика производства продукции растениеводства в сопоставимых ценах, % к 1990 году	100	79,0	77,4	91,9	109,6
3	Динамика производства продукции животноводства в сопоставимых ценах, % к 1990 году	100	60,2	48,6	49,1	52,1
4	Производство зерна, млн тонн	116,7	63,4	65,4	77,8	97,1
5	Урожайность зерновых культур, ц/га	19,5	13,1	15,6	18,9	22,7
6	Производство скота и птицы на убой, млн тонн	10,1	5,8	4,4	5,0	6,7
7	Производство молока, млн тонн	55,7	39,2	32,3	31,1	32,6
8	Рентабельность продукции, реализованной сельхозорганизациями, %:					
	– зерно (включая кукурузу)	158	55	65	16	37*
	– семена подсолнечника	145	134	54	47	62*
	– молоко и молокопродукты	56	–1	13	18	25*
	– крупный рогатый скот	22	–20	–33	–19	–22*

\* Данные за 2008 год.



ствуется об угрозе продовольственной безопасности страны. Согласно Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы, одним из основных результатов ее реализации должно стать доведение доли российских товаров в розничной торговле до 70%<sup>2</sup>.

Импорт сельскохозяйственного сырья и продовольствия занимает 18% в структуре общего российского импорта, уступая только сфере машиностроения. Абсолютные объемы импорта продовольствия ежегодно растут: если в 2000 г. Россия приобрела за рубежом продовольственных товаров на сумму 7,4 млрд долл., то в 2005 году – на 17,4 млрд долл., в 2007 году – на 27,6 млрд долл., а в 2008 году объем продовольственного импорта вырос до 35,2 млрд долл. (в 2009 году произошло сокращение данного показателя лишь до 30,1 млрд долл.)<sup>3</sup>.

В то же время Россия располагает всеми необходимыми ресурсами для организации сельскохозяйственного производства в объемах, значительно превышающих внутренние потребности. Аграрный потенциал России – один из крупнейших в мире: он включает 8,9% мировой пашни, свыше половины черноземов, 20% мировых запасов пресной воды, 8,3% мирового производства минеральных удобрений и огромные сырьевые

ресурсы для получения органических удобрений при 2,2% численности населения планеты<sup>4</sup>. Несмотря на это, ресурсный потенциал АПК используется недостаточно эффективно. В сфере растениеводства сохраняется продовольственная независимость практически по всем основным сельскохозяйственным культурам (зерну, подсолнечнику, картофелю, отдельным видам овощей). Однако производство мяса (особенно говядины), молока, сахарной свеклы, риса, кукурузы, некоторых видов овощей и фруктов не удовлетворяет полностью потребности страны.

В период рыночных реформ значительно сократились основные показатели, характеризующие ресурсный потенциал агропродовольственного комплекса (табл. 2). Уровень использования земельных ресурсов в сельском хозяйстве остается крайне низким. Из сельскохозяйственного оборота выбыло более 15 млн га пашни, а площадь сельскохозяйственных угодий, занятых зерновыми культурами, сократилась почти на 16 млн га. Общая посевная площадь сократилась на 40 млн га. В три раза уменьшилось количество внесенных органических удобрений, а минеральных – в 2,5 раза по сравнению с 1990 годом. Снижение потенциала наблюдалось и в сфере животноводства: поголовье сельскохозяйственных животных снизилось более чем в 2 раза. Количество занятых в сельхозпроизводстве сократилось на 3 млн человек.

Таблица 2

Ресурсный потенциал аграрного производства России<sup>5</sup>

	Показатель	1990	1995	2000	2005	2009
1	Индекс физического объема основных фондов* (в сопоставимых ценах), в % к предыдущему году	104,6	99,6	97,1	97,9	99,7
2	Износ основных фондов* (на начало года), в %	23,4	37,6	50,4	46,8	42,2
3	Общая посевная площадь сельскохозяйственных культур, млн га	117,7	102,5	84,7	75,8	77,8
4	Посевная площадь зерновых культур, млн га	63,1	54,7	45,6	43,6	47,6
5	Посевная площадь кормовых культур, млн га	44,6	37,1	28,9	21,6	18,3
6	Нагрузка пашни на 1 трактор в сельскохозяйственных организациях, га	95	108	135	181	226
7	Приходится посевов зерновых культур на 1 зерноуборочный комбайн в сельскохозяйственных организациях, га	152	173	198	253	344
8	Внесение минеральных удобрений на 1 га всей посевной площади в сельскохозяйственных организациях, кг	88	17	19	25	36
9	Внесение органических удобрений на 1 га всей посевной площади в сельскохозяйственных организациях, т	3,5	1,4	0,9	0,9	1,0
10	Поголовье крупного рогатого скота, на конец года, млн голов	57,0	39,7	27,5	21,6	20,7
11	Поголовье свиней, на конец года, млн голов	38,3	22,6	15,8	13,8	17,2
12	Среднегодовая численность занятых в сельском хозяйстве, тыс. чел.*	9727	9744	8996	7381	6562

\* Данные по сельскому хозяйству, охоте и лесному хозяйству (с 2000 года).

Главная проблема современного сельского хозяйства России – слабая материально-техническая база. Сохраняется тенденция выбытия техники вследствие ее физического и морального износа из-за превышения фактической нагрузки над нормативной. Приобретение новых тракторов, комбайнов

и другой техники в 1,5–2 раза меньше, чем списание старых машин, в результате чего ежегодно происходит абсолютное сокращение числа единиц техники, используемой в аграрном производстве.

Обеспечение роста отечественного сельскохозяйственного производства и продовольствен-



ной безопасности ставит перед хозяйствующими субъектами и государством задачу развития аграрной сферы на инновационной основе. Эффективное развитие АПК, повышение объемов производства продукции сельского хозяйства при сокращающейся ресурсной обеспеченности аграрного производства и снижении использования совокупного ресурсного потенциала возможно только в условиях ведения масштабной инновационной деятельности, внедрения достижений научно-технического прогресса, применения ресурсо- и энергосберегающих технологий. Только инновационный вектор развития агропродовольственного комплекса позволит увеличить собственное производство сельскохозяйственной продукции и снизить зависимость от импорта продовольствия.

Инновационное развитие аграрного производства – это объективная необходимость современного развития и повышения эффективности функционирования АПК в условиях социально-экономической нестабильности, которое становится особенно актуальным в условиях неустойчивости погодных явлений, в условиях нарастания силы и частоты неблагоприятных и экстремальных природных процессов. В 2010 г. вследствие засухи и отсутствия осадков в основных аграрных регионах России, а также из-за продолжительного периода высоких температур воздуха погибла часть посевов сельскохозяйственных культур. Это привело к сокращению их урожайности и валовых сборов (например, в 2010 году недополучено около 30–35 млн тонн зерна). Низкий урожай зерна повлек за собой две основные проблемы: отсутствие семенного материала и сокращение кормовой базы животноводства. В зернопроизводящих регионах России возник дефицит семян для посева озимых и яровых культур на следующий год. Снижился потенциал развития отечественного животноводства. Отсутствие в достаточном количестве кормов и их высокая цена станут в ближайшем будущем факторами сокращения поголовья сельскохозяйственных животных и снижения ресурсных возможностей отраслей животноводства.

Основными направлениями развития аграрного производства на инновационной основе являются:

1. Техническая и технологическая модернизация. Ежегодное выбытие сельскохозяйственной техники привело к тому, что улучшить ситуацию в АПК невозможно только за счет увеличения количества техники. Необходим качественный прорыв в развитии инфраструктуры агропромышленного комплекса, создание системы его технико-технологического оснащения. Важна и роль государства в экономическом стимулировании инновационной деятельности с целью технического и технологического перевооружения сельскохозяйственных производителей, оснащения их современными видами техники, внедрения ресурсосберега-

ющих технологий обработки почвы и посева сельхозкультур, воссоздания системы мелиорации. Инновационная инфраструктура должна обеспечить восприимчивость производителей к современным технологиям, которые позволят им повысить собственную рентабельность. Требуется повсеместная поддержка государством системы лизинга и субсидирования процентных ставок по инвестиционным кредитам.

2. Создание эффективного экономического механизма взаимодействия аграрного производства и агропродовольственного рынка с целью обеспечения доходов сельских товаропроизводителей, достижения прибыльности и рентабельности сельскохозяйственной деятельности, гарантирующих не только простое, но и расширенное воспроизводство. В экономической сфере требует также скорейшего решения проблема диспаритета цен на сельскохозяйственную, промышленную и энергетическую продукцию. Темпы роста цен на основные виды материальных и энергетических ресурсов, приобретаемых сельхозпроизводителями (технические средства, электроэнергия, дизельное топливо, строительные материалы), в несколько раз выше, чем рост цен реализации аграрной продукции.

3. Повышение уровня химизации сельского хозяйства. Внесение минеральных удобрений в почву на 1 га в России, по усредненным оценкам, в 8–10 раз меньше, чем в развитых и некоторых развивающихся странах. Если в России по всем видам хозяйств в среднем вносится около 20 кг минеральных удобрений на 1 га, то в Австралии – 41 кг, в Аргентине – 55 кг, в Канаде – 105 кг, в Индии – 142 кг, в США – 171 кг, в Бразилии – 190 кг, в Германии – 194 кг, во Франции – 208 кг, в Норвегии – 250 кг, в Китае – 331 кг<sup>6</sup>. При этом в России есть вся необходимая ресурсная и производственная база для обеспечения сельского хозяйства необходимыми удобрениями. Однако более 80% производимых в стране удобрений экспортируется, что связано с низкой платежеспособностью сельхозпредприятий. Предстоит переориентировать сферу производства минеральных удобрений преимущественно на внутреннее потребление. Это позволит не только увеличить урожайность сельскохозяйственных культур, но и обеспечить устойчивость аграрного производства, повысить адаптационные возможности сельского хозяйства в отношении неблагоприятных климатических, погодных и почвенных условий. Необходимо восстановить систему химической мелиорации земель и почв, которая была практически разрушена за годы реформирования агропромышленного комплекса. К середине 2000-х гг. были практически свернуты все работы по гипсованию, а также известкованию и фосфоритованию кислых почв, не проводились культуртехнические работы на земле.

4. Решение комплекса социальных проблем российского села, прежде всего занятости. Это



может быть осуществлено путем увеличения рабочих мест собственно в сельском хозяйстве; за счет роста занятости в отраслях, смежных с сельским хозяйством – материально-техническое обслуживание, хранение и переработка, транспортировка и сбыт сельскохозяйственного сырья и продукции; с помощью развития в сельской местности иных отраслей национальной экономики, где могут найти работу сельские жители, – строительство, транспорт, лесное и охотничье хозяйство, социальная сфера. Благоприятная социальная среда зависит также от качества и доступности социальной инфраструктуры (больницы, школы, детские сады)<sup>7</sup>.

5. Усиление инновационной составляющей при формировании основных программных документов и нормативно-правовых актов, принимаемых и реализуемых на федеральном и региональном уровнях. Прежде всего это относится к Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации, Федеральному закону «О развитии сельского хозяйства», Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы, аналогичным региональным программам. В Доктрине продовольственной безопасности недостаточный уровень инновационной и инвестиционной активности в сфере сельскохозяйственного производства признан одним из препятствий устойчивому развитию аграрной экономики. Однако практически во всех действующих программных и концептуальных документах инновационное развитие АПК заявлено на декларативном уровне без системы мер по его реализации, без достаточной финансовой базы и организационного механизма внедрения.

6. Использование накопленного научного опыта в прогнозировании урожайности сельскохозяйственных культур и неблагоприятных погодных явлений для применения превентивных мер. Например, использование данных о циклах солнечной активности и их связях с критическими значениями урожайности позволяет осуществить прогноз колебаний урожайности зерновых культур на 8–10 лет. Целесообразно использовать опыт В. Докучаева в создании научного подхода к исследованию неблагоприятных погодных и природно-климатических процессов. Так называемый «докучаевский колодец» вот уже почти 120 лет является наиболее информативным методом в отношении увлажненности почвы, где ведутся мониторинговые наблюдения за грунтовыми во-

дами<sup>8</sup>. Данный способ позволяет прогнозировать засушливые годы в зависимости от уровня грунтовых вод.

Таким образом, инновационный вектор развития отечественного аграрного производства в современных социально-экономических условиях является ключевым направлением агропродовольственной политики страны. Инновационное развитие будет определяться совокупностью экономических, социальных, научно-технологических, законодательных, организационных мер. Эти меры позволят создать благоприятную среду для повсеместного внедрения инноваций, использования современных технологий в растениеводстве и животноводстве, повышения инновационной активности людей, занятых в сельском хозяйстве, для ресурсо- и энергосбережения в АПК. Инновационное развитие АПК сможет внести свой вклад в обеспечение национальной безопасности страны в продовольственной сфере.

#### Примечания

- 1 Российский статистический ежегодник. 2009 : стат. сб. / Росстат. М., 2009. С. 413; Сельское хозяйство России в 1990–2009 гг. (экономический обзор) // АПК: экономика, управление. 2010. № 8. С. 47–57.
- 2 Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы // Экономика сельхоз. и перераб. предприятий. 2007. № 9. С. 84.
- 3 Россия в цифрах. 2010 : крат. стат. сб. / Росстат. М., 2010. С. 531.
- 4 См.: Алтухов А. Зерновому хозяйству и рынку зерна – устойчивое развитие // Экономика сельского хозяйства России. 2008. № 1. С. 21.
- 5 Россия в цифрах. 2010 : крат. стат. сб. / Росстат. М., 2010. С. 70, 250–253, 257; Российский статистический ежегодник. 2009 : стат. сб. / Росстат. М., 2009. С. 136, 331, 414–416, 426; Российский статистический ежегодник. 2001 : стат. сб. / Росстат. М., 2001. С. 305–306; Экономическая активность населения России. 2010 : стат. сб. / Росстат. М., 2010. С. 85.
- 6 Сельское хозяйство, охота и лесоводство в России. 2009 : стат. сб. / Росстат. М., 2009. С. 195.
- 7 См.: Потапов А.П. Трудовые ресурсы в системе ресурсного потенциала АПК России // Вестн. СГАУ им. Н.И. Вавилова. 2010. № 8. С. 85.
- 8 См.: Шевченко В., Белоусов В., Турусов В. Потери от засухи как следствие игнорирования науки // Экономист. 2010. № 10. С. 93.



УДК 33(470+571)(043.3)

## ЭВОЛЮЦИЯ КЛЮЧЕВОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО РЕСУРСА В МОДЕЛЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

В. В. Киушина

Саратовский государственный университет  
E-mail: vivacious@yandex.ru

В статье рассмотрена эволюция моделей экономического развития России и его ключевого стратегического ресурса. Раскрыты дисбалансы и противоречия, сформировавшиеся в контексте экспортно-сырьевой специфики российской экономики в различные исторические периоды и создавшие серьезные ограничения для определения целей перспективного экономического развития и способов их достижения. Охарактеризованы основные направления новой модели зарождающегося послекризисного развития отечественной экономики и роль технологических ресурсов в обеспечении современного устойчивого экономического роста.

**Ключевые слова:** сырьевая модель экономического развития, инновационная модель экономического развития, ключевой стратегический ресурс, технологические ресурсы, ресурсные ограничения экономического развития.

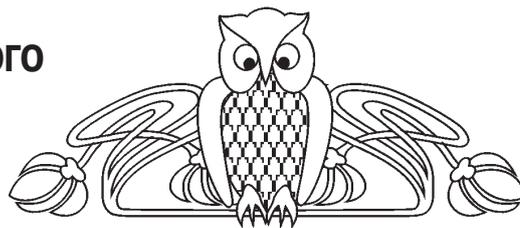
### Evolution of the Key Strategic Resource in Models of Economic Development of Russia

V. V. Kiushina

The article describes the evolution of patterns of economic development of Russia and its key strategic resource. Solved imbalances and contradictions that have emerged in the context of export of raw materials specifics of the Russian economy in different historical periods and a major limitation for purposes of determining the perspective of economic development and ways to achieve them. Outlines the main directions of the emerging new model of post-crisis development of the domestic economy and the role of technological resources to provide modern sustainable economic growth.

**Key words:** raw model of economic development, innovative model of economic development, key strategic resource, technological resources, resource constraints and economic development.

По словам Э. Гидденса, мы живем в условиях «ускользающего мира», в состоянии перманентной переоценки ценностей, и исследователь должен вовремя и точно отвечать на новые вызовы, видеть и указывать в это действительно тревожное время на складывающиеся или только зарождающиеся альтернативы развития страны и мира<sup>1</sup>. Среди ученых есть мнение, что современная эпоха заканчивается, и мир капитализма находится в преддверии новой эпохи, границы которой трудно угадать. Иными словами, подойдя к естественным пределам своего роста на основе прежней модели, капитализм, как при переходе к кейнсианской эпохе, а затем к неоконсервативным моделям, вновь ищет новую модель развития. Именно сегодня, когда идет напряженный поиск



ответов на новые вызовы, Россия может и должна предложить свои, но в то же время приемлемые для остального мира версии новой экономики и международного экономического порядка<sup>2</sup>.

Ключевым стратегическим ресурсом зарождающегося послекризисного периода экономического развития призваны стать новые технологии. Слова старшего вице-президента по исследованиям и стратегии Майкрософт Крейга Манди можно отнести не только к отдельно взятой корпорации, но и к целым национальным экономикам: «Самая большая ошибка, которую можно сделать под давлением кризиса, – сократить расходы на науку и разработки»<sup>3</sup>. В этой фразе обозначена роль технологических ресурсов как определяющих будущие достижения человечества. В данном значении технологические ресурсы включают в себя набор применяемых в экономической деятельности конструкторских решений, методов и процессов производства товаров и оказания услуг, а также материализованную или овеществленную технологию (машины, оборудование и т.д.). Однако избранный в России в качестве приоритетного инновационно-технологический путь развития сталкивается с серьезными ограничениями, сформированными экономической дезориентацией в выборе средств и ресурсов достижения устойчивого роста в 1990-е годы. Некоторые из них были в различной мере смягчены и преодолены в период подъема, но их первопричины остались. Задача перехода к инновационному развитию оказывается очень непростой в контексте сложившейся экспортной специфики национального хозяйства, когда ключевым стратегическим ресурсом на долгое время стал укрепившийся сырьевой сектор.

Выход на траекторию устойчивого роста экономики и благосостояния общества возможен только путем формирования нового способа производства, ибо структурная перестройка мировой экономики, разворачивающаяся на основе новых технологий, далеко опережает технологическую структуру российской экономики, в которой наблюдается сужение потенциала роста современного и нового технологических укладов, потеря способности к самостоятельному воспроизводству. И начинать эту работу, по мнению Н. Старикова, необходимо уже теперь, одновременно с реализацией антикризисных мер и мерами формирования инновационного развития<sup>4</sup>.

В советской экономике форсирование роста гражданского сектора происходило в условиях, когда высокие технологии были жестко лока-



лизованы в оборонной промышленности. Уже тогда начинался процесс деградации и огромного потребления первичных ресурсов (прежде всего трудовых и природных). И, несмотря на существование уникальной возможности трансформировать военную мощь в экономическую путем направления в гражданские отрасли качественных инвестиций, генерируемых ВПК, она не была реализована должным образом. Административная система управления оказалась неспособной к поддержанию высоких темпов роста производства на основе развивающихся технологий и структурной перестройки экономики. Нарастающее технологическое отставание гражданского сектора повлекло за собой поиск путей реформирования советской экономики и в конечном счете закончилось отказом от системы централизованного планирования народного хозяйства. Это не привело к автоматическому формированию эффективных механизмов и институтов экономического развития. Напротив, в хаотическом разрушении производственно-хозяйственных образований технологические ресурсы страны оказались в тяжелой фазе глубокого спада.

Так, в 1990-е годы экономика России оказалась в концептуальной ловушке, одним из источников которой стало обострение мировой конкуренции за невозобновляемые природные ресурсы (прежде всего энергетические), которое побуждало высокоразвитые страны активно искать благоприятные для себя исходы и подталкивать богатые ресурсами постсоциалистические и развивающиеся страны к реформам и трансформациям по своим сценариям. К тому же экономическая политика, проводимая российским государством, исходила из предположения о достаточности создания необходимых макроэкономических условий и институционально-правовой среды для действия рыночных регуляторов и мотиваций, которые должны были обеспечить экономический подъем и общее оздоровление производства. Опыт показал, что в условиях разбалансированной экономики и искаженных хозяйственных мотиваций такой подход не обеспечил переход к экономическому росту и привел к хроническому спаду, сопровождавшемуся свертыванием значимых секторов экономики и наращиванием государственного долга. Кривая мировой рыночной конкуренции в глобальном измерении оказалась безжалостной к слабым странам и направлялась отнюдь не законами справедливости, а жесткими интересами ключевых субъектов экономических и политических отношений. Такой механизм выводил на передовые позиции экономического развития тех, чьими руками расставлялись основные мировые ресурсы и кому принадлежала инициатива в концептуальном творчестве.

С середины 1990-х годов в структуре российской экономики сложился и воспроизводится сырьевой перекоп в сторону ресурсных отраслей (нефтегазовой, металлургической, лесохимиче-

ской промышленности). С этого времени экономика страны начала становиться все более примитивной, беря на себя функции сырьевого придатка Евросоюза и Китая. В сферах экономики, не связанных с экспортом природного сырья, стали формироваться острые противоречия в сфере трудовых и производственно-финансовых ресурсов. Речь идет, прежде всего, о противоречиях между растущей потребностью в социальной поддержке населения, определяемой его низкими доходами (за 1992–1998 гг. реальные располагаемые доходы населения сократились вдвое, резко усилилась социальная дифференциация<sup>5</sup>), и ограниченными возможностями государственной системы социальной защиты; между сокращающимся потреблением и опережающим падением объема производства (при сокращении в 1992–1998 годах ВВП почти на 40% объем розничной торговли снизился лишь на 12%<sup>6</sup>); между масштабно сжатым производством и существенно менее сократившейся численностью работающих; между актуализирующимися потребностями устойчивого развития национальной экономики и низким уровнем инвестиций, не обеспечивающим даже простого воспроизводства основного капитала (к 1998 г. уровень производства в России сократился по сравнению с 1990 г. на 42,5%, а инвестиции в основной капитал – на 79%<sup>7</sup>).

Таким образом, в России сформировался ряд ресурсных ограничений дальнейшего развития национальной экономики, которые и в настоящее время не позволяют ей двигаться в направлении высокоразвитых стран мира. Самыми серьезными и значимыми для долгосрочной перспективы ограничениями экономического развития стали деградация и резкое сокращение научно-технологического потенциала. Наибольшие разрушения произошли в отраслях с высокой добавленной стоимостью (наукоемкой промышленности, инвестиционном и сельскохозяйственном машиностроении, легкой промышленности и производстве промышленных товаров народного потребления) и в отраслевой науке. В отсутствие сколько-нибудь выраженной инвестиционной и структурной политики государства технологические сдвиги в российской экономике приобрели явно регрессивный характер. Это выразилось в отставании России по уровню развития ключевых технологий от высокоразвитых стран мира на 15–20 лет. Большинство производств было практически свернуто. Произошло практически полное вытеснение отечественной продукции с внутреннего рынка импортными аналогами. По некоторым экспертным оценкам, доля технологических ресурсов в структуре производства машиностроительной продукции сократилась с 33% в 1992 г. до 21% в 1998 г.<sup>8</sup>, а в экономике в целом в первой половине 1990-х гг. их доля снизилась с 6 до 2%<sup>9</sup>. Спад производства в высокотехнологичных отраслях оказался намного больше среднего по промышленности. При этом



чем выше был технический уровень отрасли, тем значительнее спад производства в ней. Резко снизилась инновационная активность предприятий. Если в конце 1980-х гг. доля предприятий, ведущих разработку и внедрение нововведений в СССР, составляла около 2/3 всех промышленных предприятий страны, то к 2000 г. она снизилась до 9,8% (для сравнения, в развитых странах эта доля превышает 70%)<sup>10</sup>, что повлекло за собой резкое снижение конкурентоспособности национальной экономики и утрату значительной части потенциала экономического развития. При этом наибольшему разрушению подверглась прикладная наука, ставшая жертвой приватизации, уничтожившей большую часть отраслевых НИИ и КБ. Глубокими последствиями этого продолжительного и резкого падения наукоемкости производства и инвестиций во многом определяется и сегодняшнее состояние российской экономики.

Модель экономического развития, сложившаяся в России в 1992–1998 гг., характеризовалась разрушением социальной сферы, экспортно-сырьевой ориентацией, низким уровнем инвестиций, недостаточной монетизацией, натурализацией хозяйственных связей, деформированной системой мотиваций. По многим конкурентным позициям Россия уступала не только промышленно развитым странам, но и ряду развивающихся стран-экспортеров сырьевых товаров, которые смогли одновременно создать стратегические высокотехнологичные производства на основе прибыли от торговли природными ресурсами. По мере углубления научно-аналитической работы стало появляться все больше данных, колеблющихся представления о прогрессивности избранной в 1991 г. модели экономической трансформации, а наступивший после дефолта 1998 г. период высоких темпов экономического роста потребовал создания и проектирования новой стратегии сбалансированного экономического развития. Формирование новой модели экономического развития, преодоление имеющихся ограничений и переход к устойчивому экономическому росту предусматривал более эффективное использование экономических ресурсов, и прежде всего природных, за которыми надолго закрепилось место ключевого стратегического ресурса для реализации целей экономического развития страны.

Экономический рост, наметившийся в начале 2000-х гг., несмотря на видимое благополучие формальных макроэкономических показателей, наталкивался на серьезные барьеры, возникшие в постсоветский период. Технологический прогресс сконцентрировался в рамках нефте- и газодобывающих предприятий, а модернизацией в остальных отраслях (обрабатывающей промышленности, сельском хозяйстве, сфере социальных услуг) обозначались в основном институциональные изменения. Но главной проблемой стало то, что даже вполне конкурентоспособная продукция отечественного высокотехнологического ма-

шиностроения для топливно-энергетического комплекса оказывалась не востребовавшейся сырьевыми корпорациями, ориентирующимися на иностранную технику. Российская экономика полностью переориентировалась на импортные технологические ресурсы. При этом стала существенно ухудшаться структура производства – в отличие от успешно развивающихся стран, наращивающих производство товаров с высокой добавленной стоимостью, в России увеличение ВВП обеспечивалось главным образом экспортом энергоносителей и ростом торговли. В структуре промышленного производства резко выросла доля топливно-энергетического и химико-металлургического комплексов при сокращении доли машиностроения.

Вместе с тем уже с 2004 г. начала формироваться альтернативная модель экономического роста, поддерживаемого главным образом внутренне ориентированными отраслями. Эта модель оказалась намного совершеннее предыдущей в качественном отношении: не столь очевидными стали пределы экономического роста, как при ориентации почти исключительно на сырьевой экспорт, существенно уменьшилась его капиталоемкость, отодвинулись некоторые барьеры, в которые уперлась предшествовавшая экспортно-сырьевая модель экономики, замедлилась динамика развития добывающих отраслей, произошло смягчение инфраструктурных ограничений, сократилось предложение трудовых ресурсов. В результате считавшаяся многими экспертами несколько лет назад почти неизбежной «пауза экономического роста», при которой ограничения, накладываемые производственными мощностями и инфраструктурой, практически останавливают рост экспорта энергоресурсов, так и не случилась. Несмотря на значительные масштабы, экспортный сектор российской экономики все же сравнительно мал с точки зрения занятости и потребляемых экономических ресурсов. Распространение генерируемой им «спросовой волны» происходит достаточно медленно. Очевидно, что сырьевой экспорт – слабый катализатор экономического роста, поскольку потребность в продукции сопряженных отраслей невелика, а сама экспортируемая продукция не требует большого количества технологических переделов. Следствием этого стала сложившаяся двухслойная структура российской экономики, состоящая, с одной стороны, из секторов, обслуживающих материальные и финансовые потоки экспорта, а с другой – из отраслей и регионов, не затронутых этими потоками. Лишь вовлечение в воспроизводственный процесс внутренне ориентированных производств привело к быстрому размыванию границ между этими двумя секторами в используемых ресурсах и уровне доходов. Наконец, стоит отметить огромную концентрацию прав собственности и доходов, свойственную экспортно-сырьевым отраслям, и, соответственно, финансовых ресурсов без каких-либо обязательств,



что они будут вложены в России за пределами сырьевого сектора. В сравнении с этим присущие внутренне ориентированному сектору большая дисперсность и отсутствие склонности к вывозу капиталов тоже выглядят как явное преимущество с точки зрения экономического развития.

Волна ускорения развития российской экономики, опирающаяся на инвестиции, совпала с началом кредитного бума и массивного притока капиталов в 2006 году. Хотя именно на этот год пришелся последний экспортный рывок, сопряженный с металлургической отраслью. Физические объемы добычи и вывоза газо- и нефтепродукции тогда уже не росли. Но даже с учетом этого нельзя было заключить, что российская экономика вышла на устойчивую траекторию сбалансированного развития, которая позволит поддерживать столь же высокие темпы роста достаточно долго. Этот механизм экономического роста стал хотя и весьма эффективным, но все же промежуточным, переходным. Объем инвестиций быстро увеличивался, и они стали играть весьма заметную роль двигателя совокупного спроса и сопряженных отраслей промышленности, но не они смягчали ресурсные ограничения экономического развития. Их доля в использовании ВВП оказалась сравнительно невелика (по расчетам специалистов, она выросла в постоянных ценах 2003 года с 19,2% в 2000 году до 23,5% в 2006 году и до такого же уровня – в 2007 году; в текущих ценах из-за опережения экспортных цен она оставалась практически постоянной и еще более низкой<sup>11</sup>). Можно с уверенностью утверждать, что только интенсивные структурные сдвиги в сторону таких сравнительно малокапиталоемких отраслей, как строительство и торговля, обеспечили возможность столь низких удельных инвестиций. Те же фавориты – строительство и торговля – расширили ограничения по трудовым ресурсам за счет вовлечения иностранной рабочей силы и женщин. Вполне очевидно существование возможностей обхода и инфраструктурных ограничений экономического развития.

Таким образом, по многим параметрам модель экономического развития, просуществовавшая в России до 2008 г., несмотря на, казалось бы, большую сбалансированность и инвестиционную природу экономического роста, явилась лишь своего рода надстройкой, дополнением к прежней экспортно-сырьевой модели. В ней рост объемов экспорта энергоресурсов с успехом заменило повышение экспортных цен, а вся конструкция дополнилась финансовой инфраструктурой, опирающейся на привлечение капиталов из-за рубежа. Причем привлекательной финансовой системой оказалась не для долгосрочных инвестиций, а для спекулятивных атак с целью получения сверхприбылей от дестабилизации валютно-финансовой системы. Большой размах финансовых флуктуаций, подпитываемых глобальными финансовыми пирамидами, принес в мировую экономику

циклическую рецессию, возникшую вследствие массовых рискованных инвестиций, инициированных доступностью денег, для эффективного функционирования которых в действительности не было ресурсов. Коллапс мировых финансовых ресурсов застал врасплох большинство стран мира. Бурный рост капитализации фондового рынка в России также оказался финансовым пузырем, который лопнул сразу же после оттока иностранных спекулятивных капиталов, повергнув экономику страны в глубокий кризис. При этом открытость экономики и отказ от валютного контроля и регулирования финансовых ресурсов обеспечили сильное падение ВВП с высочайшим уровнем инфляции. Во второй половине 2009 г. отрицательная динамика ВВП составила 10,9% относительно соответствующего периода 2008 года<sup>12</sup>. Произошло резкое, более чем на 15%, снижение инвестиций в развитие производства, разорились сотни тысяч граждан, взявших ипотечные потребительские кредиты. Девальвация рубля на 40% привела к потере доверия к российской валюте и спровоцировала бегство капитала, величина которого составила в 2008 г. свыше 50 млрд долл.<sup>13</sup>

Дальнейшее развертывание кризиса в России, как и в ведущих странах мира, будет определяться сочетанием двух процессов – разрушением прежних экономических структур и становлением новых. Условием благополучного выхода экономики страны из кризиса является наличие собственной стратегии, ориентированной на сохранение своего экономического потенциала и опережающее создание предпосылок роста новых производств, что предполагает защиту стратегического ресурса и внутреннего рынка от набегов иностранного спекулятивного капитала, а также проведение активной научно-технической и структурной политики по выращиванию конкурентоспособных предприятий на перспективных направлениях экономической динамики. Несмотря на то, что финансово-экономический кризис ухудшает инвестиционный климат и может спровоцировать паузу в процессе базовых нововведений, он способствует переориентации инвестиций на реальные активы, стимулируя выход из депрессии, обеспечиваемый увеличением значимости новых отраслей.

Неизбежно произойдут существенные изменения в структуре и относительном значении экономических ресурсов, переход к экономике знаний, где основной ценностью станут не средства производства, а научно-технические и интеллектуальные ресурсы. Из этого следует необходимость серьезных изменений в системе экономических институтов и механизмах управления хозяйственной деятельностью, неготовность которой к освоению новых типов экономической активности ограничивает становление новой модели экономического развития в России. Расширение внедрения технологических ресурсов ограничивается как незначительным масштабом



и неотработанностью передовых технологий, так и неготовностью социально-экономической среды к их широкому применению, хотя последнее время расходы на освоение новейших технологий и масштаб их применения в нашей стране растут по экспоненте. Здесь стоит учесть особенность технологических ресурсов – их высокую интегрированность. Это требует комплексной экономической политики, предусматривающей одновременное создание кластеров технологически сопряженных производств и соответствующей им сферы потребления и культуры управления. При этом существующие ныне финансовые, хозяйственные и политические институты либо перестроятся в соответствии с потребностями роста новых производственно-технологических систем, либо прекратят свое существование.

Исторический опыт показывает, что страны и институты ядра мировой финансовой системы будут пытаться использовать свое доминирующее положение для выживания за счет присвоения экономических ресурсов периферийных стран путем установления контроля за ними<sup>14</sup>. Поэтому не только внутренние, но и внешние факторы определяют сегодня необходимое и возможное пространство действий и намерений правительства и хозяйствующих субъектов России. Важнейшим в этой связи представляется анализ фундаментальных отношений между экономической политикой и природно-ресурсной базой хозяйствования. Их роль в перспективном плане экономического развития настолько важна, что требует предельной внимательности и политиков, и хозяйственников. В этих условиях необходимо не только вести экономическую политику, используя механизмы генерирования долгосрочных инвестиций в освоение нового ключевого стратегического ресурса, но и не забывать о приведении в соответствие уровня использования традиционных ресурсов, поскольку модернизация ключевых «старых отраслей» должна происходить на основе новых технологических ресурсов, проникающих во все сферы экономики, открывая новые возможности повышения эффективности и качества продукции.

Современная и принципиально новая модель экономического развития России должна уйти от ограничений ресурсной базы, на которой строился тупиковый инерционный энергосырьевой сценарий развития, низводящий последние два десятка лет страну до роли сырьевого придатка мировой экономики. Тогда отнюдь не ограниченность, а богатство природных ресурсов стало основным барьером реализации стратегии лидерства в тех направлениях, где российский научно-промыш-

ленный комплекс имел огромное технологическое превосходство. Главной целью современной модели экономического развития страны должно стать обеспечение эффективного воспроизводства, позволяющего решать задачи повышения уровня жизни, модернизации производственного аппарата, укрепления конкурентоспособности, сохранения целостности и обеспечения безопасности страны на принципиально ином ключевом стратегическом ресурсе.

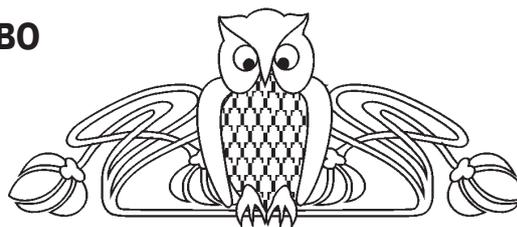
## Примечания

- 1 См.: Гидденс Э. Ускользящий мир: как глобализация меняет нашу жизнь / пер. с англ. М., 2004. С. 120.
- 2 См.: Гринберг Р. Юбилей зрелости: дела и планы: Институту экономики РАН 80 лет // Вопр. экономики. 2010. № 5. С. 4–15.
- 3 Цит. по: Ходырев А. Дом, который построил Билл // Эксперт. 2010. № 40(724). С. 64.
- 4 См.: Стариков Н. Кризис: Как это делается. СПб., 2009. С. 92.
- 5 Концепция программы социально-экономического развития Российской Федерации в 1999–2002 годах. Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования. [Официальный сайт]. URL: [http://www.forecast.ru/mainframe.asp?ADDR\\_FROM=http://www.forecast.ru/\\_ARCHIVE/Analytics/Konc/konc.asp](http://www.forecast.ru/mainframe.asp?ADDR_FROM=http://www.forecast.ru/_ARCHIVE/Analytics/Konc/konc.asp) (дата обращения: 11.10.2010).
- 6 Там же.
- 7 Там же.
- 8 См.: Глазьев С.Ю. О стратегии развития российской экономики в условиях глобальных технологических сдвигов. Часть II. Тенденции и проблемы экономического развития России : научный доклад. Центральный экономико-математический институт РАН [официальный сайт]. URL: <http://edu.ioffe.ru/lectures/glaziev> (дата обращения: 02.10.2010).
- 9 См.: Стратегия научно-технологического прорыва: сб. науч. трудов / под ред. Ю.В. Яковца, О.М. Юня. М., 2001. С. 44.
- 10 См.: Инновационный путь развития для новой России / отв. ред. В.П. Горегляд ; Центр социально-экономических проблем федерализма Института экономики РАН. М., 2005. С. 99.
- 11 См.: Журавлев С. Обходя рифы // Эксперт. 2008. № 2(591). С. 22–24.
- 12 См.: Григорьев Л.М. Мониторинг финансового кризиса // Периодическое издание Института энергетики и финансов. 2009. № 9. С. 10.
- 13 Там же. С. 12.
- 14 См.: Глазьев С.Ю. Стратегия опережающего развития России в условиях глобального кризиса. М., 2010. С. 74.



УДК 330.111.62

## ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ВАЖНАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ



А. С. Корчагина

Саратовский государственный университет  
E-mail: ale-korchagina@yandex.ru

В статье рассматривается необходимость эффективного партнерства государства и частного предпринимательства в условиях формирования российской инновационной системы. Выявлены его перспективные направления в построении социально ориентированной рыночной экономики инновационного типа.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, социально-экономические развитие России, модернизация, инновации, институты развития.

### Public-Private Partnership as the Important of Innovative Development of the Russian Economy

A. S. Korchagina

In article necessity of effective partnership of the state and private business in the conditions of formation of the Russian innovative system is considered. Its perspective directions in construction of socially focused market economy of innovative type are revealed.

**Key words:** public-private partnership, social and economic development of Russia, modernization, innovations, development institutes.

Развитие и усложнение социально-экономических отношений, повышение значимости эффективного выполнения государством общественных функций, распространение процессов интеграции интересов, ресурсов и различных форм собственности обусловили возникновение и широкое распространение в ряде развитых, а в последние десятилетия и развивающихся стран организационных структур государственно-частного партнерства, обеспечивающих существенное положительное влияние на экономику путем снижения нагрузки на государственный бюджет, создания дополнительных возможностей для развития предпринимательства, привлечения инвестиций в реальный сектор экономики.

В России специфика условий становления и развития государственно-частного партнерства, истоки и особенности образования рыночной экономики и слоя частных предпринимателей, дальнейшие тенденции имущественной экспансии государства и расширение диапазона влияния власти в хозяйственных процессах определили существующий характер рассматриваемых взаимодействий, сконцентрированных преимущественно в корпоративном секторе, представленном подконтрольными государству крупными холдингами, интегрирующими финансовый и промышленный

капитал. Взаимодействие государства с крупным бизнесом, являющимся основой национального хозяйства и главным источником бюджетных поступлений, представляет собой наиболее масштабное государственно-частное партнерство в стране. Ярким примером такого партнерства является крупнейшая монополия в нефтегазовой сфере – ОАО «Газпром», сочетающая в себе государственные и частные активы. Инвестиционная деятельность подконтрольного государству ОАО «Газпром» задает основное направление консолидации значительных государственных и частных финансовых средств с привлечением к реализации совместных проектов зарубежных партнеров – сырьевой сектор.

Несмотря на сформулированные в период экономической стабилизации 2000-х гг. в долгосрочных программах и национальных проектах приоритеты, связанные с развитием человеческого капитала, который должен сыграть ключевую роль в обеспечении постиндустриального прорыва страны, в основе консолидации значительных ресурсов государства и частного бизнеса прослеживалась ориентация на извлечение прибыли, а также рентаориентированное поведение участников партнерства, связанное с сохранением сырьевой направленности российской экономики.

В период экономического роста 2000–2008 гг. России не удалось сократить отставание от передовых стран по развитию человеческого потенциала. Страна занимает по индексу развития человеческого потенциала в мире 67-е место, по индексу образования – 33-е место, по продолжительности жизни – 115-е место, по ВВП на душу населения – 76 место<sup>1</sup>. Такая ситуация во многом связана с низкой производительностью труда в материальном производстве, которая, в свою очередь, зависит от технической вооруженности и отражает конкурентоспособность национальной экономики. Производительность труда в России значительно ниже по сравнению с ведущими странами мира. Например, на российском «АвтоВАЗе» работают 107 тыс. чел., которые в успешном 2007 г. произвели 734 тыс. автомобилей, BMW с тем же по численности коллективом выпустила 1,54 млн автомобилей. Средняя производительность в России отстает от производительности по выручке в странах Евросоюза в 6,6 раза, в США – в 4,9 раза<sup>2</sup>.

Задачи обновления материально-технической базы также оказались неприоритетными для веду-



щих компаний в стране, в том числе компаний со смешанным государственным и частным капиталом. Например, ОАО «Газпром» в период с 2001 по 2007 г. на развитие газодобычи направлено около 27 млрд долл., за этот же период на непрофильные инвестиции потрачено на 65% больше – 44,6 млрд долл., притом доля основных фондов со сроком эксплуатации свыше 10 лет в компании составляет более 80%<sup>3</sup>. В результате технологические сдвиги в период экономического роста 2000-х гг. приобрели явно регрессивный характер (износ основных фондов увеличился с 41,2% в 2001 г. до 46,3% в 2008 г.<sup>4</sup>), что является существенным препятствием для построения экономики, основанной на знаниях и высоких технологиях. В стране сохраняется доминирование производства и экспорта сырья в качестве компоненты роста ВВП среди источников пополнения бюджета и формирования золотовалютных резервов. В структуре экспорта доля сырья выросла с 44,9% в 1999 г. до 66% в 2009 г., в то время как доля высокотехнологичной продукции (машины, оборудование, транспорт) сократилась с 10,9 до 5%<sup>5</sup>.

Мировой финансово-экономический кризис 2008–2009 гг. обусловил неизбежность пересмотра приоритетов экономического развития России в соответствии с общемировыми тенденциями усиления роли инновационных факторов в развитии национальных экономик ведущих стран мира. Формирование экономики знаний и технологий в современных условиях невозможно без внедрения прогрессивных механизмов консолидации ресурсов государства и бизнеса, к которым можно отнести государственно-частное партнерство.

Исключительная значимость государственно-частного партнерства как эффективного инструмента реализации инновационной политики в России определяется по следующим направлениям.

Во-первых, партнерство государства и частного предпринимательства позволяет обеспечить формирование источников финансирования национальной инновационной системы.

В настоящее время внедрение государственно-частного партнерства в российскую экономику в направлении реализации приоритетных задач экономического развития осуществляется с помощью принципиально новых инструментов экономической политики – институтов развития (ОАО «Российская венчурная компания», госкорпорации «Роснано», «Ростехнологии», «Росатом», ОАО «Особые экономические зоны», Внешэкономбанк и др.). Главное отличие институтов развития от других институтов состоит в том, что целью их деятельности являются позитивные изменения в экономике страны, ее развитие.

Развитие можно рассматривать как управляемую изменчивость структурных и валовых показателей социально-экономической развитости страны, причем изменчивость эта должна соотноситься с поставленными целями такого развития<sup>6</sup>. Вместе с тем ресурсная финансовая

база всех российских институтов развития несопоставима с институтами развития в зарубежных странах и недостаточна для того, чтобы оказать существенное влияние на валовое и структурное экономическое развитие. Например, ресурсы Инвестиционного фонда РФ (2,6 млрд долл.), Внешэкономбанка (52 млрд долл.) существенно ниже финансового обеспечения зарубежных институтов развития, таких как Кредитный банк реконструкции Германии (394 млрд долл.), Банк развития Китая (190,2 млрд долл.), Японский банк развития (147,32 млрд долл.), Бразильский банк социально-экономического развития (61,78 млрд руб.)<sup>7</sup>.

Финансовые средства, направленные на создание и функционирование институтов развития государством, значительно ниже финансовых ресурсов, сконцентрированных в сырьевом секторе. Например, уставной капитал таких институтов развития, как ОАО «ОЭЗ», «Роснано», ОАО «Российская венчурная компания», сформированный за счет средств государства, оценивается в сумме 256,6 млрд руб., что на порядок ниже капитализации ОАО «Газпром» – 144,5 млрд долл. на конец 2009 года<sup>8</sup>. В соответствии с уточненным проектом инвестиционной программы ОАО «Газпром» на 2010 год расходы на капитальное строительство составят 740,5 млрд руб.<sup>9</sup>, что превышает бюджетные ассигнования, запланированные на реализацию всех федеральных целевых программ на 2010 год (687,9 млрд руб.), и составляет 7,3% от общего объема расходов федерального бюджета<sup>10</sup>.

Учитывая, что подконтрольные государству корпорации, совокупный потенциал которых с учетом банковской системы на 40% больше объема средств<sup>11</sup>, сосредоточенных в бюджетной системе России, занимают ведущие позиции в экономике, на наш взгляд, именно они должны обеспечивать капиталовложения в инновационную сферу. В рамках перераспределения части инвестиционных вложений крупного бизнеса, продолжающего получать сверхприбыли за счет роста цен на энергоносители, в направлении создания мощной, технологически современной производственной системы, являющейся основой формирования инновационной экономики, возможно «принуждение» крупного бизнеса к инновациям. Такими методами «принуждения» могут быть: установление специальных требований и ограничений к применяемым технологиям (например нормы по утилизации попутного газа), которые следует оговорить при выдаче сертификатов, возможности получения государственной поддержки при условии наличия определенных технологий<sup>12</sup>. Перспективным может стать создание в структуре корпораций специальных венчурных подразделений, предназначенных для отбора и финансирования интересных идей, освоения новых технологий.

Во-вторых, государственно-частное партнерство является одним из перспективных инструментов развития инновационной инфра-



структуры. Инновационная инфраструктура включает комплекс взаимосвязанных структур, обслуживающих и обеспечивающих реализацию инновационной деятельности (инновационно-технологические центры, технологические инкубаторы, технопарки, учебно-деловые центры и др.). Примером формирования в России элементов инновационной системы является планируемое создание научно-технологического комплекса по разработке и коммерциализации новых технологий инновационного центра «Сколково».

Особое значение в формировании инновационной инфраструктуры в последнее время приобретает использование механизмов государственно-частного партнерства для решения проблемы недостатка квалифицированного персонала с целью проведения модернизации. Перспективным в этом направлении могут быть такие формы партнерства государства и частного бизнеса, как: финансовые инвестиции в виде пожертвований в эндаументы, фонды развития и иные фонды, предназначенные для развития учебного заведения, грантовые образовательные программы; обеспечение прямых социальных инвестиций, направленных на совершенствование или изменение рынка труда в целом или на территории своего присутствия; развитие совместных проектов на основе софинансирования и взаимной выгоды; лоббирование интересов учебного заведения, проведение совместных акций и мероприятий; безвозмездное предоставление товаров и услуг учебному заведению.

В-третьих, конструктивное партнерство государства и бизнеса неразрывно связано с комплексным формированием национальной инновационной системы, встроенной в хозяйственную систему страны.

В настоящее время создание современных форм и механизмов поддержки национальной инновационной системы, механизмов стимулирования инновационной активности бизнеса не приобрело концептуальной законченности. Мероприятия по формированию инновационной экономики не охватывают социальную сферу, группу отраслей, производящих потребительские товары. В модернизации российской экономики не задействован малый бизнес, который в своей деятельности сталкивается с крайне неблагоприятными условиями функционирования, ведущими к низкой инвестиционной активности и стремлению к накоплению капитала, краткосрочному планированию своей деятельности. Количество малых предприятий на тысячу жителей в России в 10 раз меньше, чем таковых в Италии, в 8,6 раза меньше, чем в Испании, в 3 раза меньше, чем в Германии. Согласно исследованию Всемирного банка, по комфортности ведения бизнеса Россия занимает 120-е место из 181-го (рядом с Непалом)<sup>13</sup>. При этом в мире давно отмечается огромная роль в инновационной сфере малых фирм. Так, согласно исследованиям департамента торговли США, малые инновационные предприятия более эффективны и

создают в 2,5 раза больше изобретений на каждый вложенный доллар, чем крупные предприятия, быстрее и с меньшими затратами внедряют их в производство<sup>14</sup>. В направлении привлечения малого бизнеса в инновационную сферу эффективным может стать партнерство подконтрольных государству крупных холдингов с малым бизнесом в таких формах, как: прямое венчурное финансирование деятельности мелких инновационных фирм, что сопряжено с наибольшим финансовым риском, однако обещает большую выгоду; создание относительно автономного дочернего венчурного фонда за счет средств крупной корпорации, инвестиционная деятельность которого согласуется со стратегическим курсом компании; вхождение крупных компаний в качестве партнера с ограниченной ответственностью в венчурные фонды<sup>15</sup>.

Развитие отношений государственно-частного партнерства в рамках формирования российской инновационной системы может оказаться действенным для обеспечения гармоничного распределения производительных сил по территории страны, что требует проведения комплексной региональной политики, направленной на развитие человеческого потенциала и повышение благосостояния населения. Механизмами стимулирования регионального развития является создание фондов за счет средств федерального бюджета, направленных на реализацию конкретных задач развития муниципалитетов (например, развитие городской инфраструктуры, решение некоторых социальных проблем и др.).

В-четвертых, особая значимость государственно-частного партнерства может выражаться в преодолении технологической отсталости, способствующей ассимиляции научных достижений в области информационных и ряда других новейших технологий в хозяйственную систему.

Инновационный процесс возникает, когда созданный в научно-технической сфере уникальный продукт передается в производство и далее находит своего потребителя. Проблема ассимиляции научных достижений в хозяйственную систему существовала в инновационной системе Советского Союза, имеющего известные успехи преимущественно в военно-промышленной сфере<sup>16</sup>. Решению этой проблемы будет способствовать расширение сфер применения государственно-частного партнерства в направлении технологического перевооружения в отраслях, формирующих внутренний спрос на инновации. Это могут быть отрасли, обеспечивающие развитие внутреннего производства и вытеснение импорта (производство машин и оборудования, пищевая промышленность, сельское хозяйство, продукция химической промышленности). Огромный потенциал роста имеется в агропромышленном комплексе. Обеспечение технологического перевооружения в этом секторе возможно только при интенсивном развитии партнерства государства и бизнеса. Механизмы такого партнерства



в первую очередь должны решить основную проблему модернизации агропромышленного комплекса – инвестиционный кризис. Перспективным инструментом привлечения средств в сельское хозяйство, в дополнение к федеральным целевым программам, могут стать региональные агропромышленные кластеры, агротехнопарки, позволяющие осуществить интеграцию науки, образования и агробизнеса. Эффективными механизмами государственно-частного партнерства в агропромышленном комплексе могут также стать: инвестиционные фонды, в том числе региональные фонды инновационных предложений, позволяющие частным инвесторам ориентироваться в возможности выгодного вложения своего капитала в эффективные проекты; использование лизинга сельскохозяйственного оборудования; формирование инкубаторов венчурного бизнеса.

Существенным барьером для развития инновационной системы российской экономики является неразвитость дорожно-транспортной инфраструктуры, в создании которой применение механизмов государственно-частного партнерства является также весьма перспективным. В России по-прежнему неразвита автодорожная сеть, более 62% автодорог не соответствуют нормативным транспортным требованиям, прирост протяженности автомобильных дорог в 5 раз отстает от прироста уровня автомобилизации в стране, что ведет к значительному удорожанию транспортной составляющей в себестоимости товаров, увеличению среднего расхода горючего, росту стоимости обслуживания автомобилей<sup>17</sup>. В направлении модернизации дорожно-транспортной инфраструктуры могут успешно применяться концессии, совместные предприятия, контракты. Наиболее крупные проекты в дорожной сфере в настоящее время осуществляются с использованием механизмов концессий для улучшения дорожной сети Москвы, Санкт-Петербурга (строительство участка платной автодороги Москва – Санкт-Петербург, новый выход из Москвы на дорогу М-1 Москва – Минск). Результативной мерой стимулирования партнерства государства и бизнеса в сфере строительства дорог на территории всей страны представляется целевое использование транспортного налога, зачисляемого в региональные бюджеты для привлечения частного бизнеса к строительству дорог.

Для эффективного партнерства государства и частного сектора в направлении создания экономики знаний и технологий в условиях российской действительности необходимо укрепление институтов власти, чему способствует развитие институтов гражданского общества, общественных институтов контроля за деятельностью госаппарата, которые выполняют контролируемую функцию и обеспечивают продуктивность результатов партнерства государства и частного сектора, снижение административных барьеров для ведения бизнеса и развития свободных кон-

курентных рынков. Необходимой мерой является ценовое регулирование, уменьшение вклада тарифов субъектов естественных монополий в уровень инфляции и в издержки предприятий. Особое внимание следует сконцентрировать на снижении коррупционной составляющей в проектах государственно-частного партнерства.

### Примечания

- 1 См.: Кучуков Р. Роль государства в формировании инновационной экономики // Экономист. 2009. № 6. С. 6.
- 2 См.: Голубович А., Идрисов А., Иноземцев В., Титов Б., Шпигель М. От эксплуатации сырьевой модели к новой индустриализации // Общество и экономика. 2009. № 7. С. 59.
- 3 См.: Клинова М. Глобализация и инфраструктура: новые тенденции во взаимоотношениях государства и бизнеса // Вопр. экономики. 2008. № 8. С. 88.
- 4 См.: Россия в цифрах. 2009. Росстат. М., 2009. С. 71.
- 5 См.: Колнооченко Е. Слабость институтов // Бюджет. 2010. № 9(93). С. 33.
- 6 См.: Сулашкин С., Сафонова Ю. Об институтах развития в России // Труды Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. Вып. № 15. М., 2010. С. 4, 8.
- 7 Там же. С. 16.
- 8 См.: Информационный ресурс. URL: <http://www.newsland.ru/News/Detail/id/340551/cat/44/> (дата обращения: 11.09.2010).
- 9 См.: Официальный сайт ОАО «Газпром». URL: <http://www.gazprom.ru/press/news/2010/september/article102991/> (дата обращения: 11.09.2010).
- 10 См.: Федеральный закон от 2 декабря 2009 г. № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» (с изменениями от 4 мая, 23 июля 2010 г.).
- 11 См.: Современные механизмы консолидации бизнеса и власти, ориентированные на инновационное развитие и повышение конкурентоспособности региона: материалы научно-практ. семинара: РАЕН. Н.Новгород, 2008. С. 156.
- 12 См.: Медовников Д., Розмирович С., Оганесян Т. Рождение национальной инновационной системы // Эксперт. 2010. № 36(720). С. 38–40.
- 13 См.: Голубович А., Идрисов А., Иноземцев В., Титов Б., Шпигель М. Указ. соч. С. 54.
- 14 См.: Трофимов Г. Экономика переходного периода: проблемы, опыт, решения, перспективы. СПб., 2007. С. 13.
- 15 См.: Тимонина М. Венчурное предпринимательство как форма интенсификации инновационной деятельности // Общество и экономика. 2009. № 7. С. 132.
- 16 См.: Гуриева Л. Национальная инновационная система России: модели и инфраструктура. URL: <http://www.masters.donntu.edu.ua/2004/fem/belomerya/library/6.htm> (дата обращения: 17.10.2010).
- 17 См.: Голубович А., Идрисов А., Иноземцев В., Титов Б., Шпигель М. Указ. соч. С. 70.

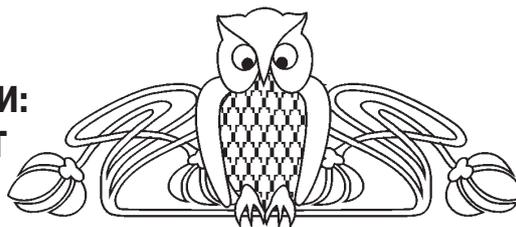


УДК 334.012.46

## ПРОТИВОРЕЧИЯ РАЗВИТИЯ НЕКОММЕРЧЕСКОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Г. Г. Волкова

Саратовский государственный университет  
E-mail: VolkovaGG@mail.ru



В статье с теоретико-методологических позиций обоснована противоречивость развития некоммерческого сектора экономики, доказано, что эта противоречивость проявляется на трех уровнях: уровне экономических интересов его субъектов, уровне функционирования (поведения его субъектов) и уровне получения конечного результата. Выявлены внутренние и внешние противоречия экономических интересов субъектов некоммерческого сектора, его функционирования и получения конечного результата деятельности.

**Ключевые слова:** некоммерческий сектор, противоречия развития некоммерческого сектора, противоречия экономических интересов субъектов некоммерческого сектора, противоречия функционирования некоммерческого сектора, противоречия получения конечного результата некоммерческого сектора.

### **Contradictory Development NON-SECTOR: Theoretical and Methodological Aspects**

G. G. Volkova

The article with the theoretical and methodological positions proved contradictory development of the nonprofit sector of the economy, it is proved that this inconsistency is manifested at three levels: the economic interests of its subjects, level of functioning (the behavior of his subjects) and the level of receipt of the final result. Identified internal and external contradictions of economic interests of the subjects of the nonprofit sector, its operations and produce the final result of the activity.

**Key words:** noncommercial sector, the contradiction of the development of noncommercial sector, contradiction of the economic interests of the subjects of noncommercial sector, contradiction of the functioning of noncommercial sector, contradiction of obtaining the eventual result of noncommercial sector.

Процесс развития некоммерческого сектора экономики можно представить в виде последовательно развертывающегося цикла воспроизводства, сочетающего в себе постоянное изменение этого сектора с преемственностью в элементах его содержания и сохранение этого сектора при качественном изменении элементов. Важнейшими чертами развития некоммерческого сектора выступают институционализация и самоорганизация этого процесса.

Важное значение для понимания природы самого процесса развития некоммерческого сектора имеют законы диалектики, трактуемые как законы развития через противоречия. Согласно утверждению Гегеля, противоречие «есть корень всякого

движения и жизненности; лишь, поскольку нечто имеет в самом себе противоречие, оно движется, имеет побуждение и деятельно»<sup>1</sup>. Следовательно, развитие некоммерческого сектора представляет собой процесс взаимодействия его различных элементов, находящийся в постоянном движении, изменении. При этом методологическую основу анализа противоречий развития некоммерческого сектора составляют следующие положения. Во-первых, экономическим отношениям, складывающимся в процессе развития некоммерческого сектора, присущи противоречия, возникновение, обострение, временные разрешения и новое нарастание которых лежат в основе самого процесса развития. Во-вторых, противоречия в своем движении несут не только разрушительную, но и созидательную силу, воспроизводящую эти противоречия, придавая жизненный импульс непрерывному развитию. В соответствии с основополагающим принципом диалектики движение, по существу, есть само противоречие, развитие же выступает как «раздвоение единого на взаимоисключающие противоположности и взаимоотношения между ними»<sup>2</sup>.

Сложность исследования противоречий развития некоммерческого сектора экономики характеризуется недостаточной разработанностью этой проблемы в методологическом аспекте. Выявление противоречий позволит раскрыть источники, движущие силы, направления хода развития рассматриваемого сектора. Вместе с тем изучение противоречий развития некоммерческого сектора имеет не только теоретическое, но и практическое значение, ибо их анализ даст возможность рассмотреть разрушительно-созидательные процессы развития новой, более эффективной системы управления. Установив противоположности, содержащиеся в некоммерческом секторе, можно понять особенности его функционирования и место в обеспечении общего и внутреннего равновесия национальной экономики, определить те его институционально-экономические формы, которые соответствуют конкретной ступени развития национальной экономики и общества в целом. Анализ таких противоречий позволит раскрыть разрушительно-созидательные процессы развития новой, более эффективной системы управления в некоммерческом секторе, определить основу для его реформирования.

Итак, развитие некоммерческого сектора как динамично изменяющийся процесс включает в себя постоянное возникновение и разрешение



противоречий. В противоречиях развития некоммерческого сектора можно выделить три уровня действия объективных внутренних закономерностей: уровень экономических интересов субъектов, уровень функционирования некоммерческого сектора (поведения субъектов) и уровень получения конечного результата. Эти три уровня взаимосвязаны, взаимообусловлены и взаимно дополняют друг друга.

Основу исследования противоречий развития некоммерческого сектора экономики составляет анализ противоречивости экономических интересов его субъектов. Наличие отношений между субъектами некоммерческого сектора уже есть факт существования противоречий. Экономическое противоречие выступает содержательной формой взаимодействия несопадающих интересов различных субъектов. Формой движения этих противоречий являются сущностные связи некоммерческого сектора, через движение которых осуществляется разрешение противоречий между несопадающими интересами. Поэтому сами противоречия есть внутренний источник движения и самосовершенствования некоммерческого сектора, обеспечивающий преодоление негативных тенденций в ходе его развития.

Важно учитывать проявление противоречий экономических интересов как внутри субъектов некоммерческого сектора (внутренние противоречия), так и между субъектами некоммерческого сектора (некоммерческими организациями) и другими субъектами экономики (внешние противоречия). Внутренние, имманентные некоммерческому сектору противоречия экономических интересов его субъектов выражают объективно присущие экономике противоречия между экономическими интересами настоящего и будущего, которые невозможно «снять» или «устранить». Сама ситуация выбора порождает противоречивость экономических интересов субъектов некоммерческого сектора. Разрешаются данные противоречия в процессе взаимодействия субъектов некоммерческого сектора и постоянно вновь воспроизводятся в ходе этого взаимодействия. Разрешением внутренних противоречий является принцип солидарного (кооперативного) поведения субъектов некоммерческого сектора, согласно которому такое поведение приносит больший синергетический эффект, чем эгоистическое поведение, определяемое интересами каждого отдельного субъекта.

Вместе с тем процесс развития некоммерческого сектора экономики не ограничивается только отношениями между его субъектами, он предполагает и взаимодействие с другими субъектами экономики (коммерческими предприятиями, государством), преследующими свои цели и движимыми своими экономическими интересами. Взаимодействие субъектов разных секторов экономики есть комплекс отношений между ними по поводу реализации их экономических интересов. В противостоянии субъектов некоммерческо-

го сектора и других экономических субъектов находит свое выражение их единство. В силу общности интересов экономических субъектов развитие некоммерческого сектора носит созидательный характер, способствует развитию общественного прогресса, повышению национального благосостояния. Чем совершеннее и более развит некоммерческий сектор экономики, тем прочнее единство экономических интересов.

Общность интересов субъектов экономики не исключает их различия. Прежде всего, речь идет о противоречии экономических интересов между производителями и потребителями. Различие экономических интересов субъектов экономики превращается в противоречие между содержанием потребности человека и конкретными свойствами произведенного продукта. Разрешение данного противоречия лежит на пути снижения себестоимости материальных благ, повышения их качества, переориентации производства на нужды и потребности населения, расширения ассортимента выпускаемой продукции, усиления информированности потребителей об объективных свойствах предлагаемых товаров и услуг и т.д. Способствует этому процессу принятие Закона «О защите прав потребителей». Однако необходимы и усилия со стороны потребителей: повышение общей культуры потребления, формирование адекватной системы потребностей. В этом смысле можно судить о том, что развитие некоммерческого сектора экономики есть процесс выбора наиболее оптимальных вариантов установления контактов как внутри субъектов некоммерческого сектора, так и между ними и другими субъектами экономики.

Современный некоммерческий сектор занимает важнейшее место в новом общественном устройстве, он призван сгладить обострившиеся общественные противоречия. С этих позиций развитие некоммерческого сектора выступает амортизатором, главная задача которого сводится к установлению баланса экономических интересов частного, корпоративного и общественного характера. Некоммерческий сектор начинает активно участвовать в межсекторальных обменных процессах, являющихся результатом агрегирования индивидуальных, групповых экономических действий, выражающих соответствующие уровни экономических интересов<sup>3</sup>.

Процесс развития некоммерческого сектора сопровождается возникновением и разрешением противоречий его функционирования, поведения его субъектов. Эти противоречия отражают всю сложность и многообразие социально-экономических явлений, находящихся в непрерывном движении. Одним из таких противоречий является противоречие между уставной деятельностью организаций некоммерческого сектора и их поиском источников доходов. В условиях развития рыночных отношений некоммерческие организации заботятся о собственных доходах, но в то же



время они стремятся как можно полнее реализовать свои конкретные миссии. Для разрешения данного противоречия экономические интересы некоммерческих организаций сознательно ставятся в жесткие рамки, а формирование стратегии их деятельности и общий контроль за ее осуществлением возлагается на тех, кто не может получить персональную выгоду от максимизации прибыли, зато заинтересован в престиже организации и успешном выполнении уставных целей. В результате некоммерческие организации менее склонны использовать изъятия рынка в ущерб потребителю.

Другим противоречием развития некоммерческого сектора на уровне его функционирования выступает противоречие между производством общественных благ некоммерческим сектором и общественными потребностями. Речь идет о несоответствии заявленных свойств (функциональных особенностей, фактической ценности) товара или конкретной услуги ожиданиям клиента. Потребительские ожидания в отношении общественных благ оказываются неудовлетворенными, а следовательно, страдает репутация некоммерческих организаций. Данное противоречие во многом возникает по вине самих представителей некоммерческого сектора, особенно в тех сферах, где к уставным целям некоммерческой организации относится не помощь конкретной группе населения или проведение одиночного мероприятия, а достижение социальной справедливости. Помимо доверия, которое вызывает у донора, партнера, спонсора та или иная конкретная организация и сфера ее деятельности, нет никаких внешних обстоятельств, какие могли бы мотивировать жертвователя. Недостаточное доверие к неподкрепленным государственной гарантией организациям в сочетании с незначительной информированностью населения о мероприятиях, проводимых некоммерческими организациями, приводят к тому, что желание участия в подобной общественно значимой деятельности не находит практической реализации. Завышенные ожидания, в первую очередь со стороны государственных органов, ведут к неадекватному восприятию потребностей некоммерческого сектора и, следовательно, к нерациональному использованию и так небольшого объема финансовой поддержки, предназначенной к использованию в рамках некоммерческого сектора для его укрепления.

В качестве противоречия развития некоммерческого сектора на уровне его функционирования можно выделить и противоречие между необходимостью поддержки развития некоммерческого сектора и незначительной финансовой помощью. С одной стороны, социальная политика страны, провозглашающая общественно значимые цели и задачи, является определенной экономической, правовой защитой некоммерческого сектора и стимулом к общественному признанию его деятельности важной и полезной. С другой стороны, любой патронат фактически, через официальное

или неявное принятие определенных обязательств патрона, ограничивает свободу и возможность самостоятельного выбора.

Признание наличия взаимозависимости деятельности субъектов некоммерческого сектора, нацеленной на удовлетворение социально значимых потребностей, как основы повышения благосостояния общества, ставит вопрос о противоречиях развития некоммерческого сектора на уровне получения конечного результата. Реальность этих противоречий связана с тем, что в условиях смешанной экономики социальные и экономические проблемы не могут решаться только в рамках отдельных секторов экономики, необходимы их совместные усилия.

Противоречием развития некоммерческого сектора на уровне получения конечного результата является противоречие между развитием экономики и становлением гражданского общества. Для обеспечения устойчивого экономического развития страны важна интеграция экономики и гражданского общества. Исследования показали, что экономически непривилегированные люди вносят не меньший вклад в национальное благосостояние, чем категории граждан, получающие достойную компенсацию. Если безвозмездный труд оказывается недооцененным материально и морально, то это – ошибка государства и общества<sup>4</sup>.

В качестве противоречия развития некоммерческого сектора на уровне получения конечного результата можно выделить и противоречие между социальной справедливостью и экономической эффективностью. В современных условиях идет поиск эффективности, оптимальной и по экономическим, и по социальным критериям. Это объективное противоречие частично может быть разрешено в новом социально-экономическом механизме, действующем в некоммерческом секторе экономики. Дело в том, что некоммерческий сектор имеет особый механизм хозяйствования, сочетающий экономическую эффективность рынка и социальную эффективность государства:

- отказ от максимизации прибыли в обмен на поддержку обществом либо местным сообществом целей деятельности;
- прибыль становится не целью, а средством достижения общественно значимых целей;
- формирование ресурсов на принципах совместного финансового участия заинтересованных сторон;
- конкурентные начала в распределении ресурсов (гранты, проекты, тендеры и пр.)<sup>5</sup>.

Преимущества механизма некоммерческого хозяйствования, обусловленные его конституирующими признаками, позволяют этому сектору во многих случаях преодолевать и провалы рынка, и изъятия государства эффективнее, чем каждый из секторов в отдельности. Независимый характер деятельности некоммерческого сектора позволяет иметь высокую степень авторитетности и у биз-



неса, и у населения. Он может преодолевать такие провалы государства, как неспособность полностью контролировать последствия принимаемых решений, реакцию аппарата на свои действия, ограниченность контроля над ним. Независимый мониторинг общественного мнения, осуществляемый некоммерческими организациями, с одной стороны, зачастую выполняет функцию постоянного общественного контроля за деятельностью чиновников, с другой – способствует развитию групповой и гражданской активности.

Развитие некоммерческого сектора экономики должно оцениваться с учетом того, какой тип экономического развития имеет место в обществе. Инновационно-социально ориентированное развитие<sup>6</sup>, направленное на человека, людей, может быть достигнуто только благодаря реализации единого, сбалансированного, взаимоуязванного набора мер экономической, социальной и экологической политики. Население должно рассматриваться не в качестве наличного трудового ресурса экономического роста, а как его цель. В процессе развития некоммерческого сектора как одной из важных подсистем экономики должны накапливаться человеческий и социальный капитал, развиваться способности и реализовываться возможности человека, высвобождаться его творческая энергия, максимизироваться вклад людей в их собственное развитие, в развитие гражданского общества. При этом единство экономической и социальной сфер неразрывно, они дополняют и взаимно поддерживают друг друга. Полное социальное равенство без адекватного экономического роста может привести к банкротству, а экономический рост без достаточного социального равенства – к социальным беспорядкам. Следовательно, здесь существенно важными являются разработка и реализация взаимосвязанных мер экономической и социальной политики. Решение этих проблем требует определения взаимосвязанных и всеобъемлющих подходов на стыке многих научных дисциплин в сочетании с интеллектуальной глубиной и всесторонним учетом долгосрочных последствий принимаемых решений.

Для разрешения выявленных противоречий требуются поиск адекватных механизмов согласования интересов субъектов управления, разработка современных методов в области государственного и муниципального управления, повышение эффективности системы управления, переориентации социальной политики, развитие бюджетного федерализма, внедрение информаци-

онных технологий в управление некоммерческим сектором. Решение поставленных задач нуждается в научно обоснованных и во многом инновационных подходах к формированию и развитию некоммерческого сектора.

Таким образом, развитие некоммерческого сектора экономики представляет собой эволюционный процесс институциональной самоорганизации общества, носящий необратимый, поступательный и весьма противоречивый характер. Противоречивость развития некоммерческого сектора проявляется на трех взаимосвязанных, взаимно обуславливающих и взаимно дополняющих уровнях действия объективных внутренних закономерностей: уровне интересов его субъектов, уровне функционирования некоммерческого сектора (поведения его субъектов) и уровне получения конечного результата. Внутренние противоречия оказывают гораздо более значительное влияние на развитие некоммерческого сектора, чем противоречия, вызванные внешними источниками, несмотря на то, что зарождение некоторых внутренних противоречий может иметь внешнюю причину. Ключевое противоречие развития некоммерческого сектора носит внутренний характер и заключается в стремлении к устойчивому развитию и удовлетворению всевозрастающих социальных потребностей, в то время как сама организационная структура сектора, его монолитность и взаимосвязанность, степень ресурсной самостоятельности и общественного признания не соответствуют декларируемой миссии различных компонентов этого сектора.

#### Примечания

- <sup>1</sup> Гегель Г.В.Ф. Наука логики : в 3 т. М., 1971. Т. 2. С. 65.
- <sup>2</sup> Ленин В.И. К вопросу о диалектике // Полн. собр. соч. Т. 29. С. 317.
- <sup>3</sup> См.: Привалов Н.В. Институционально-экономические основы развития некоммерческого сектора : дис. ... д-ра экон. наук. Екатеринбург, 2006. С. 3.
- <sup>4</sup> См.: Израйлян Е.В. Некоммерческий сектор в зеркале статистики: международный и канадский опыт // США и Канада: экономика, политика, культура. 2008. № 6. С. 123.
- <sup>5</sup> Пономаренко Е.В., Исаев В.А. Экономика и финансы общественного сектора. М., 2007. С. 384.
- <sup>6</sup> Концепция долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 г. URL: <http://www.economy.gov.ru> (дата обращения : 17.10.2010).

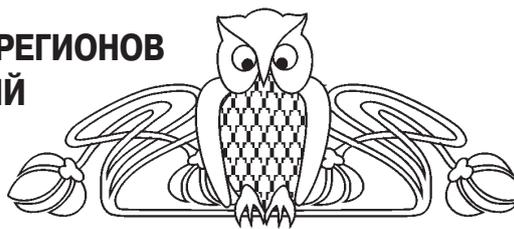


УДК 332.12

## ХОЗЯЙСТВЕННАЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ РЕГИОНОВ В СИСТЕМЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ

В. С. Федоляк

Саратовский государственный университет  
E-mail: fvs01@rambler.ru



В данной статье хозяйственная самостоятельность регионов представлена как результат развития рыночных отношений, показана роль хозяйственной самостоятельности в воспроизводственных процессах на уровне регионов, в осуществлении внутрирегиональных и межрегиональных хозяйственных связей. Кроме того рассмотрены факторы и принципы развития хозяйственной самостоятельности регионов.

**Ключевые слова:** регион, хозяйственная самостоятельность, субъекты Федерации, региональная экономика, региональное хозяйство, региональное развитие, региональное воспроизводство, хозяйствующие субъекты, экономическая обособленность, региональная политика.

### Economic Independence of Regions in System of Economic Relations

V. S. Fedoljak

In given article economic independence of regions is presented as result of development of market relations, the role of economic independence in воспроизводственных processes at level of regions, in realization of intraregional and inter-regional economic communications is shown. Factors and principles of development of economic independence of regions are besides considered.

**Key words:** region, economic independence, subjects of federation, regional economy, regional economy regional development, regional reproduction, managing subjects, economic isolation, regional policy.

В условиях рынка регионы (субъекты Российской Федерации) являются, с одной стороны, территориальной подсистемой национальной экономики, а с другой – относительно экономически обособленными хозяйственными системами, на уровне которых осуществляются воспроизводственные процессы.

Как хозяйствующий субъект, регион нуждается в экономических и юридических правах и свободах, поскольку рыночные отношения обуславливают необходимость в определенных пределах самостоятельно распоряжаться государственной собственностью, проявлять инициативу при решении государственных и собственных задач. Самостоятельность также гарантирует региону защиту от экономического необоснованного вмешательства и административной регламентации его деятельности.

Хозяйственная самостоятельность региона – это степень свободы региональных, а также муниципальных органов власти в проведении самостоятельной хозяйственной политики, очерчиваемая, с одной стороны, законодательными

ограничениями, а с другой стороны, различными экономическими и географическими факторами.

Противоположностью хозяйственной самостоятельности является хозяйственная зависимость. Она может проявляться, с одной стороны, в структурно-производственной зависимости региона, которая вызывается, например, наличием в нем значительных запасов минерального сырья и отсутствием производственной базы для его обработки; а с другой стороны, в бюджетно-финансовой зависимости от дотаций из федерального бюджета.

Наряду с понятием «хозяйственная самостоятельность» распространилось и понятие «экономическая обособленность». Они являются близкими по смыслу, однако их нельзя отождествлять. Экономическая обособленность создает объективную необходимость и возможность известной самостоятельности в области хозяйствования, определенной свободы хозяйственного поведения регионов. В условиях экономической обособленности регионов их хозяйственная самостоятельность означает не только самостоятельность в выборе приемов и методов ведения хозяйственной деятельности, но и самостоятельность в обеспечении своего регионального воспроизводства. Она проявляется в способности регионов осуществлять независимую, многообразную и сложную деятельность, связанную с выполнением комплекса хозяйственных процессов по производству, реализации продукции и использованию на производственные и хозяйственные нужды получаемых доходов. Вместе с тем хозяйственная самостоятельность сама по себе еще не означает наличия экономической обособленности регионов. Отсюда возникает вопрос о соотношении данных понятий, что тем более необходимо, поскольку отождествление их допускается.

Хозяйственную самостоятельность можно рассматривать в двух аспектах. С одной стороны, она содержит в себе элемент целенаправленности, которая рождается внутренней логикой развития объективного процесса общественного производства и выполняет важную экономическую функцию взаимосвязи общественного производства и свободы действия субъекта хозяйствования. И именно поэтому хозяйственная самостоятельность представляет собой внутренний импульс функционирования и развития регионов как совокупности средств производства и рабочей силы,



которые используются предприятиями и организациями в рамках территории. В этом смысле хозяйственная самостоятельность регионов может определяться их производственно-технической обособленностью.

С другой стороны, обособленность регионов носит и социально-экономический характер, поскольку необходимо возмещение затраченного труда. Отсюда возмездный характер отношений между регионами, в рамках которых субъекты хозяйствования выступают как товаропроизводители. Производство товаров и связанный с этим возмездный характер отношений между предприятиями и организациями является выражением не только их экономической обособленности, но и регионов в целом.

Таким образом, понятие «хозяйственная самостоятельность» нельзя рассматривать в отрыве от понятия «экономическая обособленность». Хозяйственная самостоятельность – это свойство, внутренне присущее экономической обособленности. Вне общественных отношений хозяйственная самостоятельность проявиться не может.

Хозяйственная самостоятельность регионов выражает своеобразную экономическую обособленность, которая сочетается с государственным регулированием и управлением региональным развитием. Экономическая реформа в нашей стране дала мощный толчок развитию отношений хозяйственной самостоятельности регионов. Поэтому ее наличие – не формальный момент, а следствие развития рынка и рыночных отношений.

Рынок характеризуется своими специфическими способами реализации экономической обособленности. По существу, они сводятся к созданию таких условий, которые обязательно должны стимулировать развитие производительных сил, рост эффективности общественного производства в регионе. Рыночные отношения усиливают экономическую обособленность, которая является условием хозяйственной самостоятельности регионов. Рынок актуализирует проблему сущности, роли и места хозяйственной самостоятельности регионов в системе экономических отношений.

Экономическая обособленность предопределяет необходимость особой системы экономических отношений, призванной обеспечить реальное отделение экономического оборота региона от всего общественного воспроизводства, а следовательно, итоги его хозяйственной деятельности от общественных результатов. Этот комплекс отношений и составляет объективную основу экономического процесса функционирования самого региона в качестве самостоятельного хозяйствующего субъекта. Следовательно, хозяйственная самостоятельность как экономическая категория не характеризует вообще экономические отношения, которые свойственны рыночным условиям хозяйствования, а отражает объективный факт экономической обособленности регионов в целом

и предприятий, составляющих в совокупности региональное хозяйство, в частности, а также комплекс экономических отношений, обусловленный ее существованием, со всеми их особенностями. Тем самым хозяйственной самостоятельности как экономической категории присуще то главное, что определяет ее назначение и положение в совокупности других категорий и отличает ее от этих последних.

Экономическая обособленность характеризует глубокую сущность и составляет содержание хозяйственной самостоятельности. Именно поэтому, рассматривая специфику экономического положения региона, большинство экономистов справедливо усматривают ее не в самостоятельности, которая характеризует регион в более поверхностной плоскости, а в известной экономической обособленности.

Как выражение экономической обособленности, хозяйственная самостоятельность обуславливает эквивалентную основу экономических связей, необходимость осуществления воспроизводства в значительной мере за счет собственных ресурсов и непосредственную материальную заинтересованность региона в обеспечении интересов регионального сообщества в реальных процессах функционирования на основе частичного присвоения результатов. Последнее связано не только с тем, что в условиях экономического обособления возмещение результатов труда осуществляется путем эквивалентного обмена. Если часть результатов труда не принадлежит субъектам регионального хозяйства, то нет их хозяйственной самостоятельности: хозяйственная самостоятельность может быть лишь тогда, когда хозяйствующий субъект распоряжается частью своего дохода и получает его в количестве, позволяющем осуществлять не только простое, но и расширенное воспроизводство.

Хозяйственная самостоятельность регионов как реальность зависит от действия множества факторов. Под факторами хозяйственной самостоятельности понимаются, во-первых, свойства хозяйствующих субъектов, определяющие степень свободы в проведении ими самостоятельной экономической политики в определенных условиях среды, а во-вторых, изменяющиеся от места к месту определенные элементы самой среды (свойства территории): природные, экологические, военно-стратегические, культурно-исторические и др.

К первой группе факторов могут быть отнесены экономические свойства, отраженные в структуре и абсолютных размерах экономического потенциала региона: объем валового регионального продукта, промышленного и сельскохозяйственного производства, оказанных услуг, стоимость основных производственных фондов, социально-культурной базы, степень развитости транспортной, информационной и рыночной инфраструктур и т.п.



Названные факторы свойственны любому пространственно организованному хозяйствующему субъекту (не ниже уровня отдельного предприятия), имеющему управленческую структуру, в том числе регионам разного уровня (отдельный населенный пункт, административный район, субъект Федерации и выше). Однако абсолютная величина и структура этих факторов у разных регионов даже одного уровня различна. К факторам хозяйственной самостоятельности региона может быть отнесен также «бюджетный фактор» – совокупность обязательств субъекта Федерации перед федеральным бюджетом, органами федерального уровня власти, действующими в регионе.

Вторая группа факторов хозяйственной самостоятельности региона – это собственно географические факторы, благоприятные или неблагоприятные для разного рода хозяйственной деятельности в регионе. Многочисленность и многоплановость их объясняется тем, что количество элементов среды, влияющих на деятельность региона в качестве субъекта и объекта хозяйственной деятельности, и разнообразие их свойств крайне велики. Одним из таких объективных факторов является неравномерность распределения природных ресурсов. В большинстве предложенных методик ресурсный потенциал понимается как суммарное значение взвешенных показателей запасов различных видов полезных ископаемых. По некоторым оценкам, на территории всего четырех субъектов Федерации концентрируется треть ресурсного потенциала страны.

К новым факторам хозяйственной самостоятельности в рыночных условиях относятся уровень конкурентоспособности экономики (инновационный потенциал, инвестиционный или предпринимательский климат) региона – общие для всех или большинства хозяйствующих субъектов возможности и условия для ведения предпринимательства, привлечения инвестиций и т. п.

Таким образом, движение регионов к хозяйственной самостоятельности предопределяется самими различными процессами и факторами: экономическими, политическими, историческими, демографическими, социально-культурными и другими. Эта множественность причин в зависимости от их сочетания может или ускорить развитие самостоятельности, или, наоборот, затормозить.

Учет факторов, воздействующих на развитие хозяйственной самостоятельности регионов, позволяет придать этому процессу больше естественности, а следовательно, и социальной надежности, устойчивости, опоры на интересы и поддержку самих региональных сообществ, на их инициативу и творчество.

Поскольку из самой природы существования регионального хозяйства в современной рыночной экономике вытекает относительный характер его экономической обособленности, то хозяйственная самостоятельность региона тоже относительная.

Хозяйственная самостоятельность как экономическая категория представляет собой абстракцию, но эта абстракция отражает реально существующие экономические отношения, проявляющие свое содержание в многообразии различных форм действительных отношений, в которые постоянно вступают общество, предприятия и работники<sup>1</sup>. Как представляется, хозяйственная самостоятельность как экономическая категория выражает существующую совокупность товарно-денежных отношений, которые складываются между всеми субъектами хозяйствования в процессе производства, распределения, обмена и потребления материальных и нематериальных благ и услуг.

Хозяйственная самостоятельность создает возможность неограниченного развития производительных сил и совершенствования производственных отношений. Это позволяет рассматривать ее как способ регулирования регионального социально-экономического комплекса. Самостоятельное хозяйствование лежит в плоскости конкретного экономического процесса, при его помощи люди используют экономические законы, осуществляют экономическую политику. Хозяйственная самостоятельность – действенное средство регулирования экономики, она позволяет использовать экономические стимулы, тем самым развивать творческую инициативу людей и направлять ее на обеспечение роста эффективности производства.

Материальной основой хозяйственной самостоятельности регионов является имущественная самостоятельность, которая включает в себя собственность и финансовые ресурсы и порождает оперативно-хозяйственную самостоятельность, предполагающая право владения, пользования и распоряжения.

Хозяйственная самостоятельность региона предполагает, что региональные власти разрабатывают и осуществляют стратегию и тактику решения социальных, экономических и экологических проблем регионального развития на основе надежной финансово-экономической и четких правовых норм. Природа хозяйственной самостоятельности вытекает из объективной необходимости эквивалентного участия в территориальном разделении труда и комплексного экономического и социального развития региона.

Понятие хозяйственной самостоятельности региона тесно связано с развитием социально регулируемых, цивилизованных рыночных преобразований. Причем эта связь взаимозависима: глубокие рыночные преобразования будут эффективно развиваться при условии и по мере развития самостоятельности регионов. Значение хозяйственной самостоятельности состоит в возможности осуществления самостоятельного регионального подхода к приватизации, развитию конкуренции, демонополизации, к другим звеньям рыночных преобразований, а также в способности



вести региональное хозяйство с учетом местных традиций, обычаев, особенностей. Хозяйственная самостоятельность в узком смысле подразумевает самостоятельность в осуществлении своих расходов, скорее даже самофинансирование (то есть способность за счет собственных средств и кредитов, без привлечения финансовой помощи, осуществлять необходимые расходы).

Проделанный анализ позволяет сделать следующие выводы. Под хозяйственной самостоятельностью следует понимать такое положение, при котором регион за счет собственного потенциала, а также взаимодействия с внерегиональными структурами сможет выполнить в полном объеме свои расходные полномочия, достигнуть поставленных целей, а кроме того, это способность изыскивать дополнительные источники средств для своего развития и более активного, эффективного решения проблем<sup>2</sup>.

Хозяйственная самостоятельность – путь для установления внутри- и межрегиональных связей, когда каждый регион, сообразуясь со своими экономическими и социальными интересами, определяет участие в совместном с другими регионами решении общих проблем. В данном случае возможен и обмен финансовыми и материально-техническими ресурсами. Аналогичное положение возникает и внутри региона, когда аккумулируются производственные и экономические возможности множества предприятий для решения общерегиональных проблем. В этом случае регион выступает не только в качестве административного органа, но и в качестве экономического партнера, вносящего свою долю в решение общих проблем.

Хозяйственная самостоятельность означает повышение ответственности территориальных органов управления за принятые решения, за ход их выполнения и за возможные последствия. В то же время регионы приобретают возможность для нейтрализации возникающих возмущений и отклонений от выбранного курса реализации программ. Хозяйственная самостоятельность позволяет обеспечить реальное самоуправление на всех уровнях иерархической системы управления национальным хозяйством, когда четко распределены компетенции и возможности каждого территориально-административного образования.

Беспредельная хозяйственная самостоятельность региона столь же вредна, как и ее отсутствие. Поэтому важно выделить принципы хозяйственной самостоятельности, которые: а) характеризуют предел разумного в распоряжении экономическими возможностями региона, связанными преимущественно с развитием и функционированием социально-экономической среды; б) исключают противоречия между субъектами регионального воспроизводственного процесса<sup>3</sup>. К наиболее важным принципам можно отнести:

1. Заинтересованность региональных органов управления в эффективном функционировании

предприятий, расположенных на территории региона, как основном источнике пополнения местного бюджета. Хозяйственная самостоятельность предполагает обращение внимания на убыточные предприятия и организации, на выбор приоритетов ресурсного обеспечения, тщательный анализ причин отклонения в производственно-экономической деятельности, разработку мероприятий по повышению рентабельности предприятий.

2. Эквивалентность производственно-экономических связей между предприятиями на его территории. Это неперемutable условие для развития рыночных отношений в регионе, ибо самостоятельность и самообеспечение предприятий связаны с установлением режима функционирования всех звеньев региональной экономики, при котором исключался бы экономический ущерб для любого из них.

3. Соизмеримость потребностей социально-экономического развития с ресурсами и возможностями региона и страны. В условиях хозяйственной самостоятельности регионов в корне меняются принципы его инвестиционной и производственной политики. Она строится на критической оценке самой потребности, а также четком определении приоритетов социально-экономического развития. При ограниченных возможностях централизованного финансирования придется соизмерять свои потребности с внутренними источниками расширенного воспроизводства, т.е. экономические результаты функционирования хозяйства должны гарантировать выполнение программ экономического и социального развития.

Таким образом, устанавливается зависимость доходов бюджета от рентабельности функционирования хозяйств и эффективности использования региональных ресурсов, и вместе с тем расходная часть бюджета должна быть подчинена задаче повышения эффективности развития экономики, а также материального и культурного уровня населения.

4. Согласованность текущих и перспективных задач экономического и социального развития территории. Известно, что ресурсы региона направляются в первую очередь на создание необходимых ресурсных и инфраструктурных заделов для будущего. К ним относятся подготовка кадров, воспроизводство природных ресурсов и охрана компонентов окружающей среды, создание инфраструктурных объектов для формирования условий жизнеобитания и хозяйствования. Последствия всех этих мероприятий могут проявляться через определенный отрезок времени, т.е. они скажутся на производственно- и социально-экономических условиях функционирования производительных сил в будущем.

5. Заинтересованность в наращивании внешнеэкономического потенциала. До недавнего времени соответствующей заинтересованности региональных систем в развитии внешнеэконо-



мического потенциала страны не было. Сейчас механизм этих связей изменился, установлены нормативы отчисления от внешнеэкономической деятельности в бюджеты субъектов Федерации.

Хозяйственная самостоятельность оправдана лишь тогда, когда она обеспечивает выполнение вышеуказанных функций и разрешение объективных противоречий регионального воспроизводственного процесса, не допускает автаркии и создания благополучия региона за счет интересов государства и других регионов или в ущерб долгосрочным интересам. Поэтому хозяйственная самостоятельность требует взвешенного подхода к пространственной стратегии и региональной политике, выработке нормативных положений, регулирующих экономические отношения между регионом, предприятиями и населением, а также регионом и вышестоящими уровнями управления.

Сегодня нельзя утверждать, что хозяйственная самостоятельность регионов состоялась. Пожалуй, путь к этому длинный и сложный. И реальную хозяйственную самостоятельность регионы будут приобретать по мере закрепления социально регулируемых, цивилизованных рыночных преобразований. В то же время, как утверждают многие экономисты, глубокие рыночные преобразования будут эффективно развиваться при условии и по мере развития хозяйственной самостоятельности регионов.

УДК 332.14

## УСЛОВИЯ И ФАКТОРЫ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ (теоретический аспект)

Ю.В. Задорожнева

Волгоградский государственный университет  
E-mail: J\_Zadorozhneva@mail.ru

В статье выделены основные факторы и условия, влияющие на формирование и реализацию региональной социально-экономической политики на основе современной шестифакторной концепции и ядра развития хозяйственных систем. Данный подход позволяет системно представить трансформационные и трансакционные показатели, влияющие на принятие управленческих решений.

**Ключевые слова:** региональная экономическая политика, условия реализации, факторный подход.

### Conditions and Factors of Realization of Regional Social and Economic Policy (теоретический аспект)

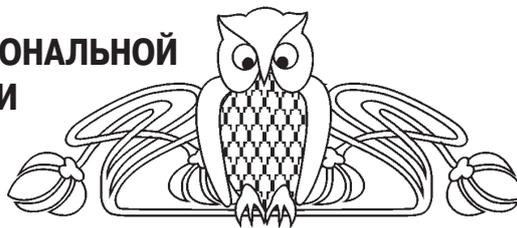
Yu.V. Zadorozhneva

In the present work major factors and the conditions influencing formation and realization of the regional social and economic policy on the basis of the modern six-factorial concept and a kernel of develop-

ment of economic systems are allocated. The given approach allows is system to present transformational and transaction the indicators influencing acceptance of administrative decisions.

### Примечания

- <sup>1</sup> «Экономические категории представляют собой лишь теоретические выражения абстракции общественных отношений производства»; «категории выражают ... формы бытия» общественных отношений (*К. Маркс и Ф. Энгельс*. Соч. 1966. Т. 12. С. 732).
- <sup>2</sup> *Спицына Е.М.* Повышение конкурентоспособности предприятия как фактор экономической самостоятельности региона. URL: [http://revolution.allbest.ru/economy/00019884\\_0.html](http://revolution.allbest.ru/economy/00019884_0.html) (дата обращения: 10.11.2010).
- <sup>3</sup> *Шнипер Р.И.* Региональные проблемы рынковедения: Экономический аспект. Новосибирск, 1993.



ment of economic systems are allocated. The given approach allows is system to present transformational and transaction the indicators influencing acceptance of administrative decisions.

**Key words:** regional economic policy, realizations conditions, factorial approach.

Основой федеральной политики в области социально-экономического развития территорий является создание наиболее приближенных условий, обеспечивающих экономический рост на всей территории страны с одновременным сокращением межтерриториальных различий в уровне жизни населения. Региональная экономическая политика выступает одновременно и важным условием, и одним из основных инструментов преодоления социально-экономических проблем, возникающих в обществе. Неравенство, вызванное существенными различиями в уровне развития регионов, ставит государство перед сложным выбором: с одной стороны, необходимо стимулировать вложения в отстающие регионы для сглаживания диспропор-



ций, а с другой – инвестиции в наиболее развитые районы являются перспективным направлением повышения эффективности экономики. При этом Конституция РФ оставляет за субъектами право выработки самостоятельной социально-экономической политики. Проблемы социально-экономического развития и практической деятельности органов государственной власти по регулированию развития регионов должны рассматриваться взаимосвязано и системно, посредством проведения анализа условий и факторов, влияющих на формирование и реализацию региональной социально-экономической политики, их учета при разработке целевых программ развития на федеральном и региональном уровнях.

Разнообразие подходов к определению совокупности факторов реализации региональной социально-экономической политики обуславливает необходимость характеристики указанной совокупности факторов на основе нового, шестифакторного, подхода к определению «ядра развития» хозяйственных систем. Под фактором в контексте данного исследования целесообразно рассматривать «направленную силу предмета или процесса, воздействующую на другие предметы или процессы и изменяющую меру вторых в пространственно-временном континууме бытия»<sup>1</sup>.

Наличие разнообразных ресурсов необходимого качества является важным исходным условием, от которого напрямую зависит стратегическая направленность проводимых на каждой конкретной территории социально-экономических преобразований. Под ресурсами при этом понимаются имеющиеся возможности для создания благ и удовлетворения потребностей. «Условия – совокупность факторов, воздействующих на предметы и процессы опосредованно, создающих среду, в которой происходит, протекает производство»<sup>2</sup>.

В рамках системного подхода О.В. Иншаков выделяет внутренние факторы, являющиеся эндогенными переменными своих систем, и факторы среды – независимые от внутренних законов развития этих систем внешние экзогенные переменные.

К региональным факторам традиционно относятся: природно-климатические условия, экономико-географическое положение, исторически сложившаяся структура производства, природные ресурсы (минерально-сырьевые, энергетические, водные, биологические), финансовые ресурсы, инфраструктура, население и трудовые ресурсы, разделение и специализация труда, социальный климат, транспортный фактор, научно-технический потенциал, система законодательной и исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях и др.

Такое понимание не дает четкого разграничения всей совокупности факторов региональной экономической политики в рамках тематических групп, что затрудняет анализ трансформационных и трансакционных показателей, влияющих на

принятие решений по управлению социально-экономическим развитием регионов. Постоянно меняющаяся хозяйственная ситуация и уровень экономического мышления оказывают на экономическую политику определяющее воздействие. Эффект от реализации мероприятий экономической политики выше в том случае, когда она учитывает производственно-технический потенциал, состояние социальной структуры, институциональный порядок общегосударственного и местного управления и т.д.

Все факторы региональной экономической политики можно сгруппировать по направлениям деятельности. Исходя из этого критерия, выделяют, прежде всего, экономические факторы или факторы производства, к которым относятся природные ресурсы (земля, недра, водные богатства, растительный и животный мир); финансовый потенциал – совокупность фондов денежных средств, находящихся в распоряжении региона. Немаловажную роль в формировании капитала играют инвестиции, поступающие из федерального бюджета, от инвесторов из других регионов, а также от иностранных инвесторов. Важной составляющей производственной и хозяйственной деятельности являются трудовые ресурсы – «совокупность демографических, социальных и духовных характеристик активного населения, которые реализуются в условиях достигнутого в регионе уровня развития производительных сил и производственных отношений, включая возможности и условия их мобилизации как факторов»<sup>3</sup>. Этот фактор характеризуется целым спектром показателей, среди которых можно выделить развитость рынка труда, уровень безработицы, стоимость рабочей силы.

В составе данной группы также рассматривают способность региона к эффективному использованию имеющихся ресурсов посредством организации структуры производства с ее связями и отношениями. Информация, с одной стороны, «предстает как общее условие производства, или как доступный при определенных условиях ресурс, с другой – как используемый в труде фактор или запас и резерв производства, с третьей – как продукт деятельности, ограничивающий ее результаты и меняющий условия и ресурсы, а следовательно, и факторы ее осуществления»<sup>4</sup>. Такое определение информации позволяет судить о многоаспектности и значимости ее проявления в экономике. По мнению О.В. Иншакова, А.Э. Калинин, М.Ф. Мизинцевой и Е.А. Петровой, «информация становится приоритетным фактором производства, увеличивается потребность в ней»<sup>5</sup>. С этим утверждением трудно не согласиться, особенно сегодня, когда в целях повышения эффективности предоставления государственных услуг, мониторинга социально-экономического развития, управления ходом выполнения приоритетных национальных задач активность использования информационно-коммуникационных технологий



ежедневно возрастает. Данное обстоятельство позволяет рассматривать информацию в качестве первостепенного фактора формирования и реализации социально-экономической политики.

Структуризация информационного фактора приводит к необходимости формирования информационного пространства, что обуславливает снижение транзакционных издержек. Под информационным пространством в данном случае понимается «вид экономического пространства, выделенный на основе признания эндогенности информационного фактора производства, включающий отношения хозяйствующих субъектов по поводу не только этого фактора, но и соответствующих ресурсов, условий и продуктов их деятельности»<sup>6</sup>.

К группе политических факторов относятся формы государственной и региональной политики. В масштабе страны региональная политика должна предусматривать рационализацию и взаимовыгодность территориального разделения труда в условиях сохранения единого экономического пространства; разработку предложений по освоению новых территорий, природные ресурсы которых имеют общегосударственное значение и не могут быть вовлечены в хозяйственный оборот силами одного региона; обеспечение выравнивания уровней развития субъектов РФ и проведение согласованной экологической политики; разработку мероприятий по ликвидации последствий различного рода катастроф<sup>7</sup>.

Региональная власть, даже действуя в рамках исторически обусловленных и созданных центром ограничений, способна оказывать значительное влияние на темпы и направленность экономических процессов на подведомственной территории. При этом формирование эффективных региональных институтов зависит от внутреннего строения самой власти как фактора, определяющего ее способность аккумулировать информационные потоки и принимать решения на оптимальном уровне иерархии<sup>8</sup>.

А.И. Амосов отмечает, что принципиальным отличием институциональных преобразований структуры экономики является то, что, обладая властью, можно быстро осуществить институциональные реформы, связанные с перераспределением финансовых потоков, однако затем они воспроизводятся и являются непреодолимым препятствием для перехода к жизненно необходимым структурным преобразованиям долгосрочного характера, требующим аккумулирования больших финансовых и материальных ресурсов<sup>9</sup>.

А.Т. Киргуев выделяет следующие факторы региональной социально-экономической политики<sup>10</sup>:

- размеры регионального хозяйственного пространства;
- плотность насыщения хозяйственного пространства региона ресурсами и факторами производства;

- уровень развития имеющихся факторов производства, их принадлежность к соответствующему технологическому уровню;

- характер включения хозяйственного пространства региона в национальное и международное разделение труда;

- сегментация хозяйственного пространства;
- способ взаимодействия власти и собственности в пространстве региона;

- плотность населения;

- уровень средних доходов в регионе;

- дифференциация доходов;

- искусственная сегментация социальной среды региона.

Однако, по мнению автора, данная классификация представляется неполной, так как четко не определены роль и влияние информационного фактора на принятие решений по управлению социально-экономическим развитием регионов.

Идеология – система политических, правовых, нравственных, эстетических, философских, религиозных и других взглядов и идей обеспечивает формы существования политики, права, морали и соответствующих им организаций и учреждений<sup>11</sup>. Политика на федеральном и региональном уровнях вырабатывается на основе идеологии, национальной идеи как важного фактора ее формирования.

Наиболее значимыми факторами, на основе которых устанавливаются целевые ориентиры, соответствующие приоритеты и ограничения, являются уровень и качество жизни. Данные факторы характеризуются такими показателями, как: продолжительность жизни, рождаемость, здравоохранение и здоровье населения, занятость и доходы населения, жилищное строительство и обеспечение граждан жильем, жилищно-коммунальное хозяйство, обеспечение безопасности граждан, реализация прав человека и др. Чрезвычайно важной задачей при формировании региональной экономической политики остается охрана окружающей природной среды как фактора экологического благополучия.

Существенное влияние на экономическую политику региона оказывает правовая основа эффективного функционирования власти. От уровня разработанности и непротиворечивости законодательных актов зависит эффективность принимаемых решений в различных отраслях и сферах деятельности. Решающее значение имеют разработка и реализация программ социально-экономического развития государства, которые определяют ключевые направления деятельности правительства, обеспечивающие достижение таких стратегических целей развития страны, как повышение благосостояния населения и уменьшение бедности на основе динамичного и устойчивого экономического роста и повышения конкурентоспособности страны. Данные программы характеризуют основные условия осуществления социально-экономической



политики на современном этапе. В период влияния мирового финансового кризиса на экономику России и ее регионов особое значение приобретает принятие программ антикризисных мер на федеральном и региональном уровнях (с учетом специфики наиболее актуальных проблем, возникших в каждом конкретном регионе) в качестве дополнительных сценариев, обеспечивающих эффективность реализации региональной экономической политики.

К социально-культурным факторам относятся степень образованности населения, наличие научных, учебных и культурных центров и т.д. Следует также обратить внимание на существенное влияние социально-психологических факторов на экономический рост. Моральные, нравственные основы построения справедливого общества, а не материальное благополучие зачастую выступают решающим фактором общественной консолидации, подъема и роста экономики, и, как следствие такие феномены, как апатия, рост преступности, болезней, смертности, разочарования и неверие в политику реформ являются более четкими индикаторами кризиса, чем инфляция, спад производства и т.п.<sup>12</sup>

Под физическими факторами размещения или инфраструктурным потенциалом понимается наличие транспортных систем, аэропортов, телекоммуникационное обеспечение и др.

О.С. Сухарев выделяет следующие основные факторы экономического роста<sup>13</sup>:

- количество и качество природных ресурсов;
- количество и качество трудовых ресурсов;
- объем основного капитала (средства производства);
- технология и информация (инновационный потенциал);
- институциональная организация экономики;
- развитость социально-экономической инфраструктуры;
- управленческая эффективность.

Кроме того, О.С. Сухарев обращает внимание на важную роль факторов, выступающих стимуляторами спроса, – полное использование объема ресурсов и повышение уровня совокупных расходов. Сюда же следует добавить фактор распределения, утилизации отходов для повышения эффективности совокупного выпуска.

В рамках данного исследования особый интерес представляет разработанная О.В. Иншаковым концепция эндогенных факторов, предполагающая разделение всей совокупности факторов на две группы: трансформационные и транзакционные<sup>14</sup>.

К трансформационным факторам относятся человеческие факторы: уровень и качество жизни граждан; социальный климат; уровень безработицы; демографическая ситуация; уровень экономического мышления; рациональность разделения и специализации труда; уровень квалификации специалистов; уровень миграционных

потоков; наличие условий по обеспечению граждан жильем и осуществлению мер безопасности;

технические факторы: состояние основных фондов в промышленности; уровень автоматизации производственных процессов; темпы обновления и внедрения инновационных технологий в производственные процессы; наличие многоотраслевой ориентации промышленного производства; доля перерабатывающей промышленности в общем объеме производства; степень влияния на окружающую среду и уровень развития природно-охраных технологий;

природно-ресурсные факторы: экономико-географическое положение; природно-климатические условия; наличие природных ресурсов необходимого качества и многообразия, включая доступность разработки их месторождений; наличие и доступность источников энергии; финансовый потенциал.

Транзакционные факторы включают институциональные факторы: степень развитости систем законодательной, исполнительной и судебной власти на федеральном и региональном уровнях; уровень разработанности и непротиворечивости законодательных актов; наличие рынков сбыта и др.;

организационные факторы: отраслевая структура; уровень развития сфер образования, здравоохранения и культурного воспитания; обеспеченность населения объектами социально-культурной сферы; эффективность управления; форма организации власти на уровне региона и пр.;

информационные факторы: степень доступности информационных ресурсов различных предметных областей в информационном пространстве региона; наличие баз данных и систем аналитической обработки информации; степень компьютеризации и развития электронного обмена посредством интернет-технологий и др.

Факторы, будучи направленной воздействующей силой, могут сконцентрировать усилия органов власти (как на уровне Федерации, так и ее субъектов) на принятие решений по рациональному использованию потенциала региона в целях обеспечения его самостоятельности, повышения конкурентоспособности, саморазвития и социального статуса. Данное обстоятельство способствует качественному улучшению жизни граждан и создает условия для их свободного развития. Это в свою очередь выступает основным показателем эффективности формирования и реализации региональной социально-экономической политики.

*Работа выполнена в рамках Госконтракта Рособразования № П 904 от 18.08.09 ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг. «Обеспечение эффективного исполнения государственных функций и предоставления услуг учреждениями и региональными органами исполнительной власти».*



## Примечания

- <sup>1</sup> *Инишаков О.В.* Ресурсная и факторная наделенность совокупного хозяйственного потенциала региона: методология определения и измерения // Трансформация хозяйственного механизма в условиях социально-экономических реформ: региональный аспект : материалы II Всероссий. науч.-практ. конф., г. Волгоград, 23–25 ноября 2004 г. : в 2 ч. Волгоград, 2004. Ч. 1. С. 6.
- <sup>2</sup> *Инишаков О.В.* Теория факторов производства в контексте экономики развития : научный доклад на Президиуме МАОН (Москва, 29 ноября 2002 г.). Волгоград, 2002. С. 57–58.
- <sup>3</sup> *Инишаков О.В.* Ресурсная и факторная наделенность совокупного хозяйственного потенциала региона : методология определения и измерения. С. 11.
- <sup>4</sup> *Калинина А.Э., Инишаков О.В., Мизинцева М.Ф., Петрова Е.А.* Информационное развитие экономики региона: монография. М., 2008. С. 24.
- <sup>5</sup> Там же. С. 31.
- <sup>6</sup> *Калинина А.Э.* Развитие информационного пространства региональной хозяйственной системы. Волгоград, 2005. С. 17–18.
- <sup>7</sup> См.: *Елькин В.А., Елькин Н.В.* Государственное управление и экономическая политика. Иркутск, 2003. С. 7.
- <sup>8</sup> См.: *Пилысов А.* Политические и экономические факторы развития российских регионов // *Вопр. экономики.* 2003. № 5. С. 68–72.
- <sup>9</sup> См.: *Амосов А.И.* Структурные преобразования в экономике: факторы, тенденции, институты // *Научные доклады Института экономики РАН* : в 4 т. / РАН, Ин-т экономики; общ. ред. и предисл. издания А.Я. Рубинштейн. М., 2010. (Библиотека Новой экономической ассоциации / ред. колл. : В.М. Полтерович [и др.]). Т. II. Социально-экономическая стратегия России / отв. ред. Д.Е. Сорокин. С. 14.
- <sup>10</sup> См.: *Киргуев А.Т.* Видовые отличия региональной социально-экономической политики // *Современная социально-экономическая трансформация России: ориентиры и итоги в контексте глобализации и регионализации* / под ред. О.В. Иншакова [и др.]. Краснодар, 2006. С. 232–243.
- <sup>11</sup> См.: *Пиккулькин А.В.* Система государственного управления. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 154.
- <sup>12</sup> См.: *Львов Д.С.* Управление социально-экономическим развитием России: концепции, цели, механизмы / рук. авт. колл.: Д.С. Львов, А.Г. Поршнев; Гос. ун-т упр., Отд-ние экономики РАН. М., 2002. С. 17–18.
- <sup>13</sup> См.: *Сухарев О.С.* Институциональная теория и экономическая политика: К новой теории передаточного механизма в макроэкономике / О.С. Сухарев; РАН, Ин-т экон. М., 2007. Кн. II: Экономическая политика. Проблемы теоретического описания и практической реализации. С. 713.
- <sup>14</sup> См.: *Инишаков О.В.* «Ядро развития» в контексте новой теории факторов производства // *Экономическая наука современной России.* 2003. № 1. С. 11–25.

УДК 004:33

## СИСТЕМНЫЕ ПРИЗНАКИ ИНТЕРНЕТ-ЭКОНОМИКИ

Е. В. Красильникова

Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина,  
г. Саратов  
E-mail: ok-russia@yandex.ru

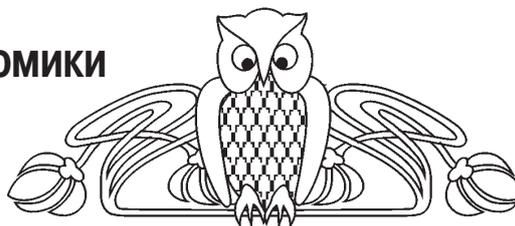
В статье исследуются признаки интернет-экономики как хозяйственной системы. Среди них выделяются собственная технологическая основа, наличие обратных связей и «критической массы» проникновения Интернета в экономику, специфическая структура и инфраструктура, а также наличие системообразующих институтов. Указанные признаки характеризуют интернет-экономику как целостную систему, обладающую новым интегральным качеством. Выражением синергетического взаимодействия элементов системы является возникновение новых интернет-экономических отношений на всех уровнях хозяйствования.

**Ключевые слова:** интернет-экономика, системные признаки, синергетический эффект, интернет-экономические отношения.

### The System Characteristics of Internet Economy

E. V. Krasilnikova

The basic characteristics of Internet economy as a macroeconomic system, such as technological basis of Internet economy, reverse connections and so-called «critical level» of Internet influence on economy,



specific structure and infrastructure and basic system institutes, are examined in this article. These characteristics define Internet economy as a complicated system, with new quality and peculiar properties. The emergence of new forms of economic relations – Internet economy relations – comes forward as a result of the Internet economy elements synergetic interaction on different levels of economy.

**Key words:** Internet economy, basic system characteristics, synergetic interaction, synergetic effect, Internet economy relations.

Развитие интернет-технологий привело к созданию глобальной электронной среды экономической деятельности и формированию новых организационных и институциональных структур во всех сферах хозяйственной жизни общества. Для обозначения хозяйственной деятельности с использованием глобальной информационной сети как нельзя лучше подходит термин «интернет-экономика», который мы и будем употреблять в дальнейшем.

Дадим собственное определение интернет-экономики. Таковой мы будем считать любую



хозяйственную деятельность, в основе которой лежат специфические экономические отношения между людьми в сфере создания, распределения, обмена и потребления информационных ресурсов (продуктов) с использованием глобальной сети Интернет.

На сегодняшний день существует множество мнений относительно того, можно ли считать интернет-экономику (равно как и в более общем смысле – информационную экономику, «новую экономику») самостоятельной хозяйственной системой. Так, с точки зрения В.Н. Черковца, «термины “инновационная экономика” и “экономика знаний” (как и ранее появившиеся термины “информационная экономика” и “постиндустриальная экономика”) “не тянут” на отражение системной целостности экономики ни со стороны производительных сил, ни со стороны производственных отношений: “инновационность” и другие определенности, фиксируемые в приведенных терминах, суть лишь отдельные черты современной экономической системы в ее наиболее развитом состоянии... В корректном позитивном определении “новая экономика” – это современный этап индустриального развития экономики на базе крупного машинного производства, или “неоиндустриальная экономика”, характеризующаяся широким использованием новейших достижений науки в отношениях техники и технологии (в том числе “постиндустриального характера”), организации и управления материальным производством в его органической связи с социальной сферой и природной средой... Определения же “новой экономики” как “кибернетической”, “информационной”, “коммуникационной”, “инновационной”, “знаниевой” и др. могут в своих сущностных моментах войти в ее возможную более развернутую интегральную характеристику»<sup>1</sup>. Наиболее ярко аналогичная позиция представлена в работах С. Губанова, который называет понятия постиндустриального и информационного общества иллюзорными «футуристическими зарисовками». В противовес им С. Губанов считает наступающий этап в развитии общества «фазой неоиндустриализации», основанной на автоматизированной системе машин<sup>2</sup>.

В настоящей статье мы сделаем попытку доказать, что интернет-экономика является самостоятельной хозяйственной системой, которая имеет соответствующие признаки, характеризуется

целостностью и обладает новыми системными качествами. В современных условиях, пишет американский экономист Г. Малган, «сети превратились в основную организационную форму постиндустриального, или информационного, общества»<sup>3</sup>. При этом Интернет трактуется как сеть сетей, единая коммуникационная система, являющаяся основой глобализации мирового хозяйства. Многочисленные попытки индивидов и организаций использовать возможности глобальной сети приводят к расширению масштабов социально-экономической деятельности. Э.Г. Кочетов считает интернет-экономику новейшей экономической системой, «где понятие сделок, финансово-экономической деятельности в отличие от традиционной трансформируется и где модернизируются практически все устоявшиеся экономические, финансовые, правовые категории. Интернет-экономика порождает и раскручивает новейшую спираль экономической деятельности»<sup>4</sup>.

Как целостная хозяйственная система интернет-экономика характеризуется наличием следующих признаков:

- собственная технологическая основа, отличная от технического базиса других экономических систем (например индустриальной);
- обратные связи;
- «критическая масса» проникновения Интернета в экономику;
- специфическая структура, отличная от структуры других хозяйственных систем;
- собственная инфраструктура;
- системообразующие институты.

Рассмотрим указанные признаки подробнее.

1. *Наличие собственного технологического базиса.* В основе интернет-экономики лежит экономическая информационная система – это человеко-машинная система, обеспечивающая с использованием компьютерных технологий сбор, передачу, обработку и хранение информации, управляющая рыночными транзакциями и производственными процессами. В материальном плане технологический базис интернет-экономики представлен различными компьютерными (в том числе и мобильными) устройствами, связанными между собой всеобъемлющими кабельными и телекоммуникационными сетями. Таблица 1 иллюстрирует лавинообразное нарастание использования информационно-компьютерных технологий в мире.

Таблица 1

Скорость распространения информационно-компьютерных технологий в мире<sup>5</sup>

Технология	Год изобретения	Год, когда технологией стали пользоваться 10% населения Земли	Количество лет, понадобившееся для достижения 10% пользователей
Телефон	1876	1989	113
Телевидение	1923	1970	47
Персональный компьютер	1977	2003	26
Мобильный телефон	1985	2000	15
Интернет	1986	2002	16



2. *Наличие в системе обратных связей.* В интернет-экономике обратную связь можно определить как информационные взаимодействия между множеством пользователей (покупателями и продавцами информационного товара, работниками и работодателями), с помощью которых данная хозяйственная система функционирует, самоорганизуется, приобретает новые системные качества. Благодаря наличию обратных связей сложные системы оказываются в принципе способными выходить за пределы действий, предусмотренных их разработчиками, так как обратная связь создает у системы новое качество: способность накапливать опыт, определять свое будущее поведение в зависимости от своего поведения в прошлом, т.е. самообучаться.

3. *Наличие «критической массы» проникновения Интернета в экономику.* По мнению Т. Ровинской, «в любой стране 10% интернет-пользователей становится фактором политического, социального, культурного и технологического значения (в США эта цифра составляет около 50% населения старше 18 лет, в Австралии – свыше 50%, в Великобритании – 36%, в Бразилии – 10%). В России, по данным исследования фонда “Обще-

ственное мнение”, на конец мая 2008 г. насчитывалось 32,7 млн пользователей (29% населения страны)»<sup>6</sup>.

Подобные процессы не могли не отразиться на роли отдельных факторов производства в создании стоимости. По оценкам экономистов, вклад информационных технологий в рост ВВП развитых стран в середине 2000-х гг. составлял порядка 20–40%, причем они определяют до 70–80% положительной динамики совокупной производительности факторов производства<sup>7</sup>.

4. *Наличие специфической структуры, отличной от структуры других хозяйственных систем.* Изучение сложной социальной системы, каковой является интернет-экономика, требует четкого определения ее внутренней структуры, т.е. решения задачи структуризации. В процессе структуризации система разделяется на части, имеющие меньшую сложность, на подсистемы и их элементы. При этом должны решаться вопросы выбора и реализации определенных принципов деления системы. В таблице 2 представлен один из вариантов структуризации системы интернет-экономики с позиции взаимодействующих хозяйствующих субъектов.

Структура хозяйствующих субъектов интернет-экономики

Таблица 2

	Государство	Бизнес (фирма)	Индивид
Государство	G2G	G2B	G2I
Бизнес (фирма)	B2G	B2B	B2I
Индивид	I2G	I2B	I2I

Рассмотрим некоторые из взаимосвязей в системе взаимодействия хозяйствующих субъектов интернет-экономики. Так, взаимодействие государства с фирмами и индивидами происходит, прежде всего, по линии формирования «электронного правительства», а также в рамках становления и развития электронных закупок товаров, работ, услуг в целях обеспечения государственных и муниципальных нужд на основе современных информационных систем. Место бизнеса в структуре интернет-экономики определяется развитием электронной коммерции, т.е. предпринимательской деятельностью по осуществлению хозяйственных операций с использованием информационных сетей (интернет-трейдинг, интернет-банкинг и т.п.). Наконец, неизмеримо возрастает роль индивида в интернет-экономике как основного создателя и потребителя информационных продуктов.

5. *Наличие собственной инфраструктуры.* В составе инфраструктуры интернет-экономики можно выделить элементы технического, информационного, математического, программного, кадрового и организационно-правового обеспечения.

а) Техническая инфраструктура – это комплекс технических средств (компьютер, оборудование локальной вычислительной сети, оргтехника, периферийные устройства, средства связи и коммуникаций).

б) Информационная инфраструктура представляет собой совокупность баз данных и систем управления этими базами, систем входной и выходной информации, а также унифицированных систем документирования и документооборота. Информационное обеспечение включает в себя всю экономическую информацию, циркулирующую в сети Интернет, способы ее представления, хранения и преобразования.

в) Математическое обеспечение системы представляет собой совокупность аналитических инструментов и методов, позволяющих строить экономико-математические модели функционирования системы и подсистем интернет-экономики. Процесс построения экономико-математической модели требует установления соотношений, описывающих процессы функционирования системы (подсистем) интернет-экономики, определения ограничений, лимитирующих моделируемый процесс, и выделения критерия оптимальности функ-



ционирования системы (подсистем). Оптимальное решение в задачах, связанных с функционированием сложных информационных систем, получают с помощью методов линейного и нелинейного программирования, математической статистики, эконометрики, теории игр и теории массового обслуживания. Эти методы и составляют основу математического обеспечения системы.

г) Программное обеспечение интернет-экономики – это совокупность общесистемных и прикладных программ, необходимых для реализации (на базе компьютерной техники и современных средств связи и коммуникаций) задач и функций составляющей основу интернет-экономики экономической информационной системы, которые обеспечивают взаимодействие ее субъектов. Программное обеспечение должно предоставлять пользователям наибольшие удобства в работе и сводить к минимуму затраты на обработку информации и последующее осуществление взаимодействия. В качестве примера можно назвать программное обеспечение технологий ЭЦП – электронно-цифровой подписи.

д) Кадровое обеспечение включает в себя персонал, занимающийся проектированием, разработкой, внедрением и эксплуатацией глобальных информационных систем (в экономике), обеспечивающих функционирование вышеназванных элементов инфраструктуры интернет-экономики и, в конечном итоге, реализацию интернет-экономических отношений.

е) Организационно-правовое обеспечение интернет-экономики представляет собой совокупность норм, устанавливающих и закрепляющих организацию данной хозяйственной системы: правовой статус субъектов, нормы и правила, регламентирующие процессы создания, распределения, обмена и потребления информационных продуктов.

6. *Наличие системообразующих институтов, прежде всего, институтов интеллектуальной собственности и собственности на информацию.* С позиций действующего российского законодательства, более или менее урегулированным является вопрос о собственности на материальные носители информации. Что же касается собственности на нематериальные объекты, то данный вопрос до сих пор окончательно не урегулирован законодательством об интеллектуальной собственности и авторских правах.

Авторское право на информационный продукт принадлежит его создателю независимо от того, разработан он в инициативном порядке или в порядке выполнения служебного задания (заказа). Исключительное право далее переходит к работодателю или к заказчику при условии предоставления ему этого права по трудовому договору или договору подряда при документальном подтверждении перехода права собственности.

Вместе с тем нарушение авторских прав стало в настоящее время повседневным явлени-

ем. Это связано с недостаточностью либо неэффективностью функционирования формальных институтов, и прежде всего законодательства об интеллектуальной собственности. В подобных условиях все большее распространение и влияние приобретают неформальные институты интернет-экономики, принимающие форму несанкционированного доступа к актуальной информации и ее незаконного использования («хакерство» и «пиратство»).

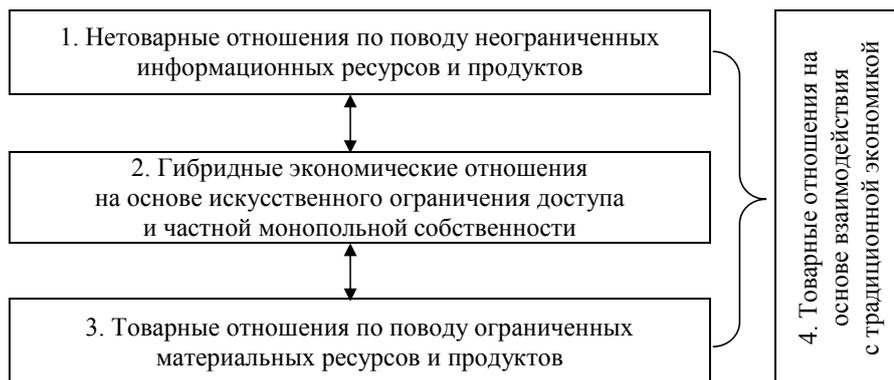
Один из вариантов возможного решения данной проблемы может быть предложен на основе применения институционального подхода к собственности как к пучку правомочий. Данный подход предполагает наличие у одного и того же объекта нескольких собственников в зависимости от реализации ими тех или иных функций: владения, пользования, распоряжения, права на доход, права на наследование и т.п.

Таким образом, несмотря на то, что любая информация, размещенная в сети Интернет и находящаяся в открытом доступе, имеет своего конкретного автора, любой посетитель сети имеет право на ее использование по своему усмотрению с обязательной ссылкой на автора. Ярким показателем уровня цивилизованности общества является отношение к интеллектуальной собственности как составной части национального богатства. Надежная защита прав и интересов авторов и правообладателей в виртуальных информационных средах путем адаптации законодательства к сложившейся ситуации является условием сохранения и дальнейшего умножения этой составляющей национального достояния.

Рассмотренные нами признаки интернет-экономики как целостной хозяйственной системы предопределяют существование в ней новых интегральных качеств, не сводимых к качеству входящих в нее элементов. Но основе возникающих синергетических эффектов в результате взаимодействия субъектов интернет-экономики между ними складываются определенные устойчивые связи, которые могут характеризоваться как особые интернет-экономические отношения – между хозяйственными субъектами по поводу создания, распространения, обмена и использования информационных продуктов или услуг посредством глобальной сети Интернет.

Интернет-экономические отношения могут иметь как товарную, так и нетоварную форму, структуру которых можно представить следующим образом (см. схему на с. 36).

Первый срез представляет собой свободное творчество экономических агентов, безвозмездное размещение и обмен плодами этого творчества в глобальной информационной сети Интернет. Здесь нетоварная форма информационного продукта соответствует его содержанию, основанному на безграничности информационных ресурсов и создаваемых на их основе интернет-продуктов. При этом необходимо отметить, что подобный



альтруизм – явление достаточно распространенное и заслуживает всяческого одобрения, за исключением спама, «бесплатных вирусов», навязчивой рекламы и разного рода неактуальной информации.

Что касается второго и четвертого срезов, то здесь господствуют товарно-денежные отношения по причине ограниченности, прежде всего, материальных ресурсов: компьютеров, магнитных и лазерных носителей информации, космических спутников, телекоммуникаций и их пропускной способности и т.п.

Большой интерес представляет собой третий срез интернет-экономических отношений, в основе которых лежит двойственность информации как ресурса и произведенного на его основе продукта. С одной стороны, информация обладает свойствами общественных благ, поскольку ей присущи такие черты, как неисключаемость и несоперничество в потреблении. Например, В. Мартин, рассматривая информацию, обращает внимание на ее схожесть с общественными благами и прямо указывает: «Информация – это общественное благо в том смысле, что многие могут обладать одной и той же информацией одновременно, и при этом факт наличия информации у одного индивида не уменьшает степень обладания информацией для других»<sup>8</sup>.

В институциональной теории подобным характеристикам соответствует общая собственность (ситуация свободного доступа к ресурсу)<sup>9</sup>. Однако при этом не возникает проблемы сверхиспользования ресурса<sup>10</sup>, прежде всего потому, что информация является неисчерпаемым благом. Но в этом случае любая информация должна размещаться в сети Интернет на безвозмездной основе, т.е. бесплатно. На практике зачастую происходит наоборот: самая актуальная информация (например программные продукты) имеет наиболее высокую цену, а ее использование ограничено (рамками закона, лицензиями, паролями, ключами доступа).

Ситуация свободного доступа (общей собственности) приходит в противоречие с необходимостью защиты частной интеллектуальной собственности на информационный продукт, закрепленной законодательством об авторском

праве. В случае неоправданно жесткого и длительного монопольного ограничения пользования информацией, прежде всего со стороны государств и крупнейших мультимедийных корпораций, могут возникнуть различные деформации и другие негативные последствия, которые в конечном счете являются тормозом прогрессивного общественного развития.

В результате развития интернет-экономики модифицируются не только отношения собственности, но и отношения, складывающиеся на рынке труда. Одним из следствий формирования горизонтальных экономических структур является децентрализация трудовой деятельности во времени и пространстве.

Дистанционные отношения между работодателем и его сотрудниками, иначе называемые телеработой или телекомьютингом, являются частью процесса децентрализации. Общим элементом телеработы во всех ее проявлениях выступает использование телекоммуникаций, компьютеров, а также интернет-технологий для изменения принятой географии работы. Одним из наиболее распространенных видов является телеработа «на дому», главная особенность которой – выполнение работы у себя дома вместо перемещения в офис на период рабочего дня. Кроме этого, телеработа может иметь множество других форм и характеристик. Например, телеработа во время отпуска (в поезде, в самолете), телеработа на иностранного работодателя и т.п.

Результатом развития подобных отношений становится существенное сокращение транзакционных издержек (на аренду офисных помещений, подбор персонала, транспортные расходы). Телеработа способствует внедрению гибкой организации труда и гибкого штата, увеличению производительности труда (за счет устранения помех для работы, существующих в офисе), внедрению новых элементов мотивации на основе роста доверия между нанимателем и работником, улучшению обслуживания заказчиков (круглосуточно, без оплаты сверхурочных).

С развитием интернет-экономики изменяется также содержание отношений рыночной конкуренции. По словам Дж.Б. Де Лонга и А.М. Фрумкин, «современные технологии начинают под-



рывать свойства, которые делают “невидимую руку” рыночной системы эффективным средством для организации производства и распределения продукции»<sup>11</sup>. С одной стороны, свободная распределенная организация интернет-экономики отвечает всем признакам совершенной конкуренции. С другой стороны, ряд авторов указывают на то, что отношения управления, координации и распределения ресурсов в интернет-экономике могут быть построены более эффективно, нежели в рыночных и иерархических структурах. По мнению Д.М. Подольны и К.Л. Пейдж, сетевые формы организации отличаются от рыночных созданием лучших коммуникаций, обеспечивают лучшую координацию перед лицом изменений, значимость которых не может быть полностью передана или осознана через ценовые сигналы. Кроме того, сетевые структуры выигрывают у иерархических за счет того, что их границы более подвижны и легко управляемы, а значит, более быстрой является реакция на внешние изменения<sup>12</sup>.

Представляется, что главными отличиями интернет-экономических отношений от рыночных и иерархических являются: а) длительность связей между агентами, б) регламентация данных связей самими агентами без участия вышестоящих структур и органов управления. Соответственно, в рыночных отношениях присутствует пункт «б», но отсутствует первый пункт, так как рыночные взаимодействия в чистом виде основаны на эпизодических связях, создаваемых для целей обмена и заканчивающихся сразу после осуществления транзакции. В иерархических структурах связи могут длиться дольше, чем на рынке, но они регламентируются вышестоящей властью.

Таким образом, складывается представление, что начинающаяся экспансия интернет-экономических отношений будет разрушать сложившиеся рыночные регуляторы и вытеснять иерархические способы управления из внутренней среды организаций. Д.М. Подольны и К.Л. Пейдж, перефразировав знаменитый полемический вопрос Р. Коуза из его теории фирмы («Зачем нужен рынок, если есть фирма?»), предложили новый вариант: «... если сетевая форма управления может давать лучшее обучение, расширенную легитимность и престиж, лучший контроль над внешней средой и лучшие экономические результаты, почему сохраняются рынки и иерархические структуры?»<sup>13</sup>.

На наш взгляд, развитие интернет-экономических отношений вряд ли способно вытеснить традиционные рыночные связи. Прежде всего потому, что сохраняется обширный сектор реального производства, функционирующий на основе ограниченных материальных и трудовых ресурсов, продукт которого, по крайней мере в обозримом будущем, будет иметь товарную форму. Поэтому

обмен между ним и интернет-экономикой будет носить товарно-денежный характер. По нашему мнению, можно говорить не о вытеснении рыночных форм сетевыми, а о новом качестве экономики постиндустриального общества, представляющем собой органическое единство товарных и нетоварных форм, рыночной и интернет-экономики.

Таким образом, ответ на вопрос Д.М. Подольны и К.Л. Пейдж может быть следующим: в новой экономической системе будут органически сочетаться рыночные, сетевые и иерархические формы организации и управления, на основе синергетического взаимодействия которых постиндустриальная экономика сможет доказать свою эффективность и стимулировать будущий экономический рост.

### Примечания

- <sup>1</sup> Черковец В.Н. Образовательная сфера: взаимодействие с материальным производством в инновационном развитии экономики // Российский экономический журнал. 2009. № 8–9. С. 56.
- <sup>2</sup> См., например: Губанов С. К политике неоиндустриализации России // Экономист. 2009. № 9. С. 4–5; Он же. Путь России в базисных координатах эпохи // Экономист. 2006. № 7. С. 11.
- <sup>3</sup> Mulgan G.J. Communications and Control: Networks and New Economies of Communication. Oxford, 1991. P. 19.
- <sup>4</sup> Кочетов Э.Г. Глобализация и цивилизационные модели развития (информационное общество как венец постиндустриализма) // Информационное общество и Россия / под ред. В.П. Колесова, М.Н. Осьмовой. М., 2002. С. 64.
- <sup>5</sup> См.: Любимцева С. Информационно-коммуникационные технологии в общественном производстве // Экономист. 2006. № 4. С. 41.
- <sup>6</sup> Ровинская Т. Информационное общество: теория и практика // Мировая экономика и международные отношения. 2010. № 9. С. 84.
- <sup>7</sup> См.: Розанова Н. Конкурентные взаимодействия в отрасли информационных технологий: мировой опыт и Россия // Вопр. экономики. 2009. № 10. С. 91.
- <sup>8</sup> Martin W.J. The Global Information Society. – Aldershot: Aslieb Gower; Brookfield, Vt., USA: Gower, 1995. P. 89.
- <sup>9</sup> См.: Красильников О.Ю. Неоинституциональная экономика. Саратов, 2002. С. 47–49.
- <sup>10</sup> Данная проблема характерна для ситуации, когда благо является ограниченным, однако в условиях открытого доступа цена, которую уплачивает за его присвоение тот или иной индивид, равна нулю, что может привести к истощению этого блага (например охотничьих угодий или рыбных промыслов).
- <sup>11</sup> De Long J.B., Froomkin A.M. The Next Economy. April 1997. P. 2. URL: <http://www.law.miami.edu/~froomkin/articles/newecon.htm> (дата обращения: 10.10.2010).
- <sup>12</sup> См.: Podolny J.M., Page K.L. Network Forms of Organization // Annual Review of Sociology. 1998.
- <sup>13</sup> Там же. P. 8.



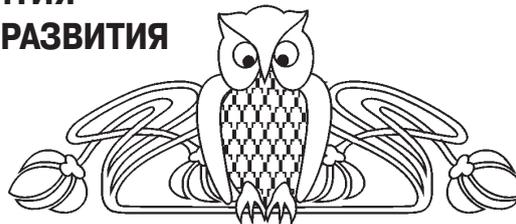
УДК 330. 34.014.2 (075.8)

## СОГЛАСОВАНИЕ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ И СТРАТЕГИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Е. А. Орехова, А. В. Плякин<sup>1</sup>

Саратовский государственный университет  
E-mail: eorekhova@mail.ru

<sup>1</sup>Волжский гуманитарный институт (филиал) ГОУ ВПО  
«Волгоградский государственный университет»  
E-mail: a.v.plyakin@vgi.volsu.ru



В статье обосновывается необходимость согласования инновационного развития экономики и стратегии устойчивого развития как долговременного, целенаправленного, самоподдерживающегося развития системы «человек – экономика – природа», при котором не разрушается структура экономики, создаваемые условия жизни не приводят к деградации человека и деструктивные процессы не развиваются до масштабов, угрожающих национальной безопасности.

**Ключевые слова:** инновационное развитие экономики, стратегия устойчивого развития.

### The Coordination of innovative Development of Economy and Strategy of Sustainable Development

E. A. Orekhova, A. V. Plyakin

In article the idea of coordination of the economical innovative development with sustainable development strategy is discussed. Sustainable development strategy is treated as long-term and purposeful developments of global system «Man – Economy – the Nature». According to authors of article realization of sustainable development strategy doesn't destroy the economy structure, there is no deterioration of population living conditions and destructive processes in economy and a society don't develop up to the limits menacing to national safety.

**Key words:** innovative development of economy, strategy of sustainable development.

Переход экономики на инновационный путь развития – проблема, решаемая не только развитыми, но и развивающимися странами, а также странами с переходной экономикой. Инновационная экономика или «экономика знаний» – это особый тип экономики, обеспечивающий ее развитие за счет инновационных факторов, неоиндустриальных технологий и постоянного обновления знаний, техники, технологий. При этом должны учитываться изменения, отличающие современную экономику знаний, вставшую на инновационный путь развития, от прежней экономики индустриального типа.

Во-первых, существенные эволюционные изменения произошли в составе производительных сил и производственных отношений. В структуре производительных сил падает доля совместного труда как «непосредственной кооперации индивидуумов» и возрастает значение всеобщего труда как «научного труда, открытия, изобретения, обусловливаемого частью коопе-

рацией современников, частью использованием труда предшественников»<sup>1</sup>. Производственные отношения все больше определяются сочетанием элементов знаний.

Во-вторых, трансформировались взаимоотношения между экономикой и государством. Под действием экономической глобализации государство постепенно утрачивает свой смысл. Мировой бизнес, транснациональные корпорации и общественные экономические организации зачастую играют большую роль, чем значительная часть государств. К примеру, компания Microsoft или международная экологическая организация Greenpeace оказывают на мировую экономику гораздо большее воздействие, нежели половина стран – членов ООН. Глобальные процессы вызывают необходимость решения государством множества качественно новых задач, среди которых: участие в многосторонних международных договорах и соглашениях, координация экономической политики и совместные действия в рамках интеграционных объединений, контакты и сотрудничество с международными экономическими организациями, связанные с обязательствами по защите окружающей среды, борьбе с бедностью, поддержкой отечественного бизнеса, социальное обеспечение в условиях обострения конкуренции, необходимость противостояния внешним шокам и т.д.<sup>2</sup>. Возникает довольно сложная ситуация: глобализация сужает функции и ослабляет роль государства, в то время как порождаемая ею фрагментация на субнациональном и локальном уровнях обостряет противоречия и конфликты, преодоление которых требует вмешательства сильного государства. В условиях глобализации равновесие между экономически эффективным и социально справедливым развитием общества все больше изменяется в пользу международного регулирования с делегированием нарастающего объема полномочий от государства наднациональным политическим и экономическим органам.

В-третьих, в условиях глобализации резко возросли мобильность и гибкость экономических субъектов. Предпринимательский успех зависит теперь не от классического сочетания факторов производства в рамках крупных промышленных структур – он определяется сочетанием элементов знания. Промышленное производство преврати-



лось в обычную производственную возможность, которая может быть реализована в разных местах мира, появление новых цифровых коммуникационных систем повысило мобильность информации и капитала, что позволяет преодолевать географическую удаленность с меньшими затратами.

В-четвертых, ключевым объектом конкуренции становятся прикладные знания в товарной форме. Неслучайно США на практике реализуют политику опережающего инновационного развития, экспортируя лишь морально устаревшие технологии, «закрывая» новейшие разработки для стран «догоняющего развития» и предоставляя им «потребительский» кредит для обновления основных фондов предприятий американской метрополии. В результате экономика США получает синергетический эффект от совмещения кредитно-эмиссионной и инновационной политики, а экономическое пространство стран «догоняющего развития» лишается системы обеспечения расширенного воспроизводства полных жизненных циклов национальных технологических продуктов – товарных результатов цепочки «фундаментальная наука – НИОКР – производство».

В-пятых, существенно размывается некогда четкое представление о целостности национальной экономики. Она перестает быть «совокупностью национальных хозяйственных единиц и институтов управления, расположенных на экономической территории конкретного государства»<sup>3</sup>. Дело в том, что на экономическом пространстве территориально целостного государства действуют разнородные агенты, среди которых выделяются те, которые имеют юрисдикцию иных центров налогообложения. И хождение на территории государства иностранной валюты как средства платежа и накопления свидетельствует о явном снижении влияния национального эмиссионного центра.

Интеграция экономики отдельно взятого государства в инновационную экономику способна существенно улучшить социально-экономические условия ее развития в связи с появлением дополнительных возможностей удовлетворения потребностей. При этом страны и регионы мира сталкиваются с риском необратимого разрушения окружающей среды, обнажающим явное противоречие между желаемым экономическим развитием человеческой цивилизации и глобальными возможностями для его осуществления. Это противоречие может быть снято посредством проведения глубокого анализа возможностей и синтеза путей устойчивого развития, что представляется возможным лишь в условиях инновационной экономики.

Инновационное развитие экономики должно быть согласовано со стратегией устойчивого развития. Общество нуждается в тех инновациях, которые способствуют устойчивому развитию, и государство должно сконцентрировать свои усилия на их поддержке. Однако критерии от-

бора таких инноваций все еще не выработаны. Единственным критерием остается прибыль на вложенный капитал, которая никак не связана с устойчивостью развития. И на государственном уровне вполне могут поощряться инновации, хоть и несущие сиюминутную прибыль, но приближающие экономический кризис как в отдельно взятой стране, так в мировом хозяйстве в целом. Концепция устойчивого развития, интегрирующая антропоцентрическое, экономоцентрическое и биосфероцентрическое развитие в единую коэволюционную систему «человек – экономика – природа»<sup>4</sup>, призвана задавать инновационному процессу определенные институциональные и технологические рамки в национальном и мировом масштабе. Это не противоречит принципу получения высокой прибыли на вложенный капитал; вопрос лишь в том, каким способом эту прибыль получать, в какие отрасли и технологии осуществлять вложения инвестиций. Притом должна поддерживаться разработка технологий, способных внести наибольший вклад в усиление устойчивости развития.

С теоретико-методологической точки зрения устойчивое развитие можно определить как долгосрочное, целенаправленное, самоподдерживающееся развитие системы «человек – экономика – природа», при котором не разрушается структура экономики, создаваемые условия жизни не приводят к деградации человека и деструктивные процессы не развиваются до масштабов, угрожающих национальной безопасности. Это определение охватывает все области последствий, формирующих угрозы существованию национальной экономики и человеческой цивилизации в целом, отражает направленность идеи устойчивого развития на обеспечение выживания данной системы, т.е. на предупреждение угроз этому выживанию, на их сдерживание в необходимых пределах. Задача обеспечения устойчивости развития вовсе не направлена на оптимизацию априорных показателей, это задача выживания, соблюдения ограничений, вытекающих из законов природы и социума.

Устойчивое развитие должно ориентироваться на интеллектуально-духовные и рационально-информационные факторы и ресурсы, которые в отличие от материально-вещественных и природных ресурсов и факторов безграничны и создают основу для выживания и непрерывно долгого развития национальной экономики.

Организацией Объединенных Наций разработаны стратегические цели для достижения устойчивого развития (табл. 1).

Обеспечение *экономической устойчивости* связано с изменением характера экономического развития, разработкой стратегии экономического прогресса и предусматривает оптимальное сочетание государственной, муниципальной, корпоративной и частной собственности, функционирование смешанного хозяйства и различных видов рынков, взаимодействие конкурентной среды с



Таблица 1

## Стратегические цели достижения устойчивого развития\*

Показатели	Экономическая устойчивость	Социальная устойчивость	Экологическая устойчивость
Вода	Обеспечение надлежащего доступа и эффективного потребления воды для сельскохозяйственного, промышленного, городского и сельского развития	Обеспечение надлежащего доступа беднейшего большинства населения к чистой воде для бытового использования и мелкотоварного сельхозпроизводства	Обеспечение надлежащей охраны речных бассейнов, водоносных слоев, пресноводных экосистем и водных ресурсов
Продовольствие	Повышение производительности сельского хозяйства и объема производства для обеспечения региональной продовольственной безопасности и экспорта	Повышение продуктивности и доходности мелкотоварного сельскохозяйственного производства и обеспечение продовольственной безопасности семей	Обеспечение устойчивого пользования и сохранения земель, лесов, дикой флоры и фауны, рыбных запасов и водных ресурсов
Здоровье	Повышение производительности труда путем профилактических медико-санитарных мер, улучшение условий и безопасности на рабочем месте	Обеспечение соблюдения норм по качеству воздуха, воды и по уровню шума для защиты здоровья человека, обеспечение основных услуг здравоохранения для беднейшего большинства населения	Обеспечение надлежащей охраны биоресурсов, экосистем и систем жизнеобеспечения
Жилище и услуги	Обеспечение надлежащего снабжения и эффективного использования ресурсов для жилых зданий и транспортных систем	Обеспечение надлежащего доступа к недорогому жилью, санитарии и транспорту для беднейшего большинства населения	Обеспечение устойчивого или оптимального использования земель, лесов, энергии и полезных ископаемых
Энергия	Обеспечение надлежащего соблюдения и эффективного использования энергии для промышленного развития, транспорта и бытового потребления	Обеспечение надлежащего доступа к дешевой энергии для беднейшего большинства населения, особенно к альтернативам топливной древесины	Сокращение на местном, региональном и глобальном уровнях воздействия на окружающую среду потребления и ускорения разработки ископаемого топлива, расширение использования возобновляемых альтернативных источников энергии
Образование	Обеспечение наличия квалифицированных специалистов во всех секторах экономики	Обеспечение надлежащего всеобщего доступа к образованию в интересах здоровой и продуктивной жизни	Интегрирование вопросов охраны окружающей среды в образовательные программы и программы информирования населения
Доход	Повышение эффективности и обеспечение экономического роста, увеличение количества рабочих мест в формальном секторе экономики	Поддержка мелких предприятий и создание рабочих мест для беднейшего большинства населения в неформальном секторе экономики	Обеспечение устойчивого использования природных ресурсов, необходимых для экономического роста в формальном и неформальном секторах экономики

\*Источник: <http://www.yale.edu/esi> (дата обращения: 23.04.2011).

антимонопольным законодательством. Такой подход позволяет рассматривать устойчивое развитие как взаимодействие в экономической среде всех факторов общественного производства, целью которого становится не только достижение приемлемого благосостояния граждан и повышение национального богатства общества, но и обязательный учет ресурсных ограничений.

Обеспечение *социальной устойчивости* направлено, прежде всего, на борьбу с социальной

нестабильностью, бедностью, голодом и нищетой, на внимательное отношение к детям и людям преклонного возраста, формирование общегосударственной системы образования, переподготовки и повышения квалификации кадров. Согласно этому подходу, для достижения устойчивого развития современному обществу придется создать более эффективную систему принятия решений, учитывающую исторический опыт, традиции и разнообразие культур.



Достижение *экологической устойчивости* предполагает: обеспечение коэволюции общества и природы, человека и биосферы, восстановление гармонии между ними; создание для нынешнего и будущих поколений реальных возможностей удовлетворения жизненно необходимых потребностей; проведение теоретических исследований и практических работ по эффективному использованию ограниченных ресурсов; совершенствование правовых, экономических и административных методов охраны окружающей среды; целенаправленное экологическое воспитание населения и т.д. Биосфера с этой точки зрения рассматривается не только как кладовая и поставщик ресурсов, но и как фундамент жизни, сохранение которого должно быть обязательным условием функционирования национальной экономики и ее отдельных элементов.

В модели устойчивого развития все эти аспекты тесно взаимосвязаны, взаимно дополняют друг друга. Так, устойчивое развитие предполагает учет взаимодействия экономики и экологии, растущего влияния экологического фактора на экономический рост. Экономическое развитие должно обеспечиваться на основе баланса экономических и экологических интересов общества. Оно не может достигаться за счет загрязнения окружающей среды под воздействием производственных факторов, истощения природно-ресурсного потенциала из-за его неэффективного использования, увеличения заболеваемости населения, проживающего в экологически опасных местах. Глубинная сущность перехода к устойчивому развитию состоит в выживании человечества и одновременном сохранении биосферы. Но чтобы выжить, сохраниться как уникальный биологический вид, человеку необходимо кардинальным образом трансформировать все сферы своей деятельности в направлении существенного уменьшения давления на биосферу.

На основании необходимости учета всех трех составляющих уровень устойчивого развития предлагается оценивать с помощью индекса устойчивого развития (*Iур*), рассчитываемого как сумма индексов трех измерений: экономического (*Iэки*), социального (*Iси*) и экологического (*Iэи*) с соответствующими весовыми коэффициентами<sup>5</sup>:

$$I_{ур} = I_{эки} + I_{си} + I_{эи},$$

где *Iэки* – индекс экономического измерения, включающий два макроэкономических индекса: *индекс конкурентоспособного развития*, формируемый из индикаторов технологического развития страны, гражданских институтов и макроэкономической среды; *индекс экономической свободы*, формируемый из индикаторов торговой политики страны, фискальной нагрузки со стороны правительства, правительственной интервенции в экономику, монетарной политики, потоков капиталов и иностранных инвестиций,

банковской и финансовой деятельности, политики формирования цен и оплаты труда, прав на частную собственность, политики регулирования, неформальной активности рынка;

*Iси* – индекс социального измерения, рассчитываемый путем усреднения трех глобальных индексов: *индекса качества и безопасности жизни*, формируемого с учетом ВВП на душу населения по паритету покупательной способности, средней продолжительности жизни населения страны, рейтинга политической стабильности и безопасности страны, количества разведенных семей на 1000 жителей страны, уровня общественной активности (активности профсоюзов, общественных организаций и пр.), различий по географической широте между климатически более теплыми и более холодными регионами страны, уровня безработицы в стране, уровня политических и гражданских свобод в стране, соотношения между средней заработной платой мужчин и женщин; *индекса человеческого развития*, формируемого с помощью показателей средней продолжительности жизни населения страны, уровня образованности и стандарта жизни населения страны; *индекса общества, основанного на знаниях*, определяемого интеллектуальными активами общества, перспективностью развития общества и качеством развития общества;

*Iэи* – индекс экологического измерения, формируемый из экологических индикаторов, рассчитываемых на основе экологических данных о состоянии природных ресурсов в стране, уровне загрязнения окружающей среды в прошлом и настоящем, способности страны улучшать экологические характеристики и пр.

В десятку стран с лучшим индексом устойчивого развития входят Финляндия, Исландия, Швеция, Норвегия, Швейцария, Люксембург, Дания, Канада, Ирландия, Австралия, тогда как Россия по *Iур* занимает 80-е место (табл. 2).

На пути движения к устойчивому развитию все страны становятся развивающимися, но не в традиционном экономическом понимании. В рамках многоиндикаторной модели устойчивого развития важно соблюдать баланс развития по всем группам (измерениям) параметров, а не только по одной из них, подтягивая отстающие индикаторы до уровня, соответствующего данной модели.

А теперь приведем некоторые соображения об управляемости устойчивого развития. Принципиальная возможность полного контроля человека над траекторией развития вызывает большие сомнения. Для того чтобы ее оценить, необходимо сравнить возможности системы «человек – экономика – природа» с реальными и потенциальными возможностями техники. Абсолютное планирование в столь сложной системе – идея заведомо нереализуемая. В самом деле, из теории управления известно, что сложность управляющей системы при сохранении качества управления растет экспоненциально с ростом сложности управляемой



Таблица 2

Десятка стран – лидеров по индексу устойчивого развития\*

Рей- тинг	Страна	ВВП на душу на- селения по ППС, тыс. долл.	Индекс устой- чивого разви- тия ( <i>Iур</i> )	Индекс экономи- ческого измерения ( <i>Iэки</i> )	Индекс социаль- ного измерения ( <i>Iси</i> )	Индекс экологи- ческого измере- ния ( <i>Iэи</i> )
1	Финляндия	29,650	0,786	0,567	0,802	0,751
2	Исландия	33,560	0,778	0,561	0,839	0,708
3	Швеция	30,590	0,776	0,537	0,839	0,717
4	Норвегия	39,590	0,753	0,488	0,829	0,734
5	Швейцария	33,580	0,735	0,537	0,820	0,637
6	Люксембург	54,690	0,735	0,557	0,815	0,618
7	Дания	32,490	0,729	0,563	0,828	0,582
8	Канада	34,150	0,719	0,525	0,777	0,644
9	Ирландия	36,790	0,716	0,559	0,779	0,592
10	Австралия	31,010	0,714	0,532	0,791	0,610
Средние значения для 10 лидеров			0,744	0,542	0,811	0,859
Средние значения для «большой вось- мерки»			0,851	0,473	0,740	0,553
Средние значения для постсоциалистиче- ских стран			0,580	0,408	0,840	0,512
80	Россия	11,04	0,561	0,319	0,554	0,477

\*Источник: <http://www.yale.edu/esi> (дата обращения: 28.04.2011).

системы, т.е., как только система оказывается достаточно сложной, ее управляющий центр становится значительно сложнее самой системы. А коль скоро нельзя неограниченно наращивать сложность управляющего механизма, по мере роста сложности системы неизбежно происходит падение качества управления. С другой стороны, абсолютная управляемость означает верховенство жестких искусственно установленных правил отбора в ущерб механизму стохастичности – движущей силе процесса самоорганизации. В таких условиях развитие теряет размерность и вырождается в рост, чреватый кризисами. Поэтому изначально понятию развития отвечают не жесткие плановые показатели, а вполне определенные эластичные направляющие принципы. Жесткое же управление целесообразно лишь в короткие, бифуркационные этапы. Следовательно, имеет смысл говорить не об управляемом, а о направляемом устойчивом развитии.

Концепция устойчивого развития системы «человек – экономика – природа» должна задавать институциональные и технологические рамки инновационному процессу в национальном и мировом масштабе. Процесс перехода к инновационно ориентированному устойчивому развитию является глобальным, и отдельно взятая страна не может встать на этот путь, пока другие страны будут оставаться в рамках старых моделей развития. Следует направить экономическую, экологическую и социальную составляющие глобализации на реализацию целей инновационного и устойчивого развития. Тем самым процесс глобализации, развертывающийся по инициативе постиндустриальных государств,

транснациональных корпораций и всемирных организаций, стал бы способствовать переходу мирового сообщества не к постиндустриальному, а к устойчивому инновационно ориентированному будущему всей цивилизации.

#### Примечания

- 1 См.: Маркс К. Капитал. Т. 3. М., 1985.
- 2 См.: Зевин Л. Национальные экономические системы в глобальных процессах // Мировая экономика и международные отношения. 2003. № 11. С. 24.
- 3 Математика и кибернетика в экономике : словарь-справочник. М., 1975.
- 4 *Антропоцентрическое* развитие предполагает возможность выживания человечества и его способность к дальнейшему неопределенно долгому поддерживаемому (управляемому) развитию. Началом *экономоцентрического* развития является переход человечества к производящему хозяйству, ориентированному на удовлетворение потребностей других людей и получение прибыли. *Биосфероцентрическое* развитие предусматривает сохранение биосферы (и ее устойчивости) как естественной основы жизни на Земле и ее естественной эволюции.
- 5 Поскольку приведенные индексы и их составляющие измеряются в разных единицах и имеют различные интерпретации, они приводятся к нормированной форме, с тем чтобы их изменения находились в диапазоне от 0 до 1. При этом наихудшие значения индексов соответствуют числовым значениям, близким к 0, а наилучшие приближаются к 1. Подобное нормирование позволяет рассчитать каждый индекс в виде усредненной суммы составляющих с соответствующими весовыми коэффициентами.



## УПРАВЛЕНИЕ

УДК 330.3:338.242

### ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В РОССИИ

И. В. Митрофанова, С. А. Чаркин\*, И. А. Митрофанова\*\*

Институт социально-экономических и гуманитарных исследований Южного научного центра РАН,  
г. Ростов на Дону

E-mail: mitrofanova@volsu.ru

\*Волгоградский государственный университет

E-mail: charkin@vipost.ru

\*\*Волгоградский государственный технический университет

E-mail: mitrofanovaia@rambler.ru

В настоящее время интересы реализации системной территориальной политики лишь в малой степени отражены в действующем законодательстве. Однако, учитывая, что большинство территориальных программ имеет ярко выраженную региональную направленность, следует более четко сориентировать законодательство на решение приоритетных, стратегических задач территориального менеджмента. Предложенные автором направления модернизации правовой базы в области целевого программирования территориального развития следует рассматривать в числе обязательных предпосылок для создания эффективного механизма государственной региональной политики.

**Ключевые слова:** правила, регион, институциональная среда, закон, территориальное программирование, целевая программа, стратегия.

#### Institutional Maintenance of Strategic Planning of Territorial Development in Russia

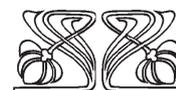
I. V. Mitrofanova, S. A. Charkin, I. A. Mitrofanova

Now interests of realization of a system territorial policy only in small degree are reflected in the current legislation. However, considering that the majority of territorial programs has a strongly pronounced regional orientation, follows more accurately oriented the legislation on the decision of priority, strategic problems of territorial management. The directions of modernization of legal base offered by the author in the field of target programming of territorial development should be considered among obligatory preconditions for creation of the effective mechanism of the state regional policy.

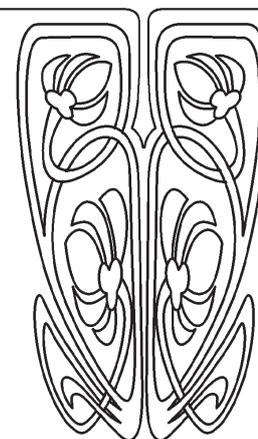
**Key words:** rules, region, the institutional environment, law, territorial programming, target program, strategy.

При использовании программно-целевого подхода (ПЦП) в территориальном управлении важную роль играют прописанные в правовых документах, закрепленные в соответствующих законодательных актах правила, которые, так же как и стратегии, определяют функционирование территориальной системы того или иного уровня иерархии, хотя при этом они могут быть конкретно и не направлены на достижение намеченных программных целей. Правила имеют преимущественно ограничительный или предписывающий характер, что прямо или косвенно влияет на саму атмосферу программной деятельности. Общие для всех правила устанавливают границы деятельности и поведения субъектов на всех стадиях программы. Хотя существуют также правила, которые вводятся сознательно под реализацию какой-то определенной стратегии или для достижения конкретной цели<sup>1</sup>.

Формирование в начале 1990-х гг. законодательного обеспечения социально-экономического программирования в России происходило с учетом того, что в условиях рыночной экономики формой удовле-



НАУЧНЫЙ  
ОТДЕЛ





творения потребностей государства стали государственные заказы, реализуемые на контрактной (договорной) основе, на закупку и поставку товаров (продукции), выполнение услуг для государственных нужд. Последние определялись как потребность страны в продукции, необходимой для решения общенациональных проблем, осуществления социально-экономических, оборонных, научно-технических, природоохранных и других программ, а также реализации иных задач.

Законом РФ от 28.05.1992 г. № 2859 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» были определены два уровня формирования и размещения заказов на закупку и поставку продукции: 1) заказы для федеральных государственных нужд, в том числе для обеспечения разработки и реализации федеральных и межгосударственных программ, которые должны были рассматриваться и утверждаться Верховным Советом РФ по представлению Правительства РФ; 2) заказы для региональных государственных нужд республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, включая разработку региональных целевых программ. Было предусмотрено, что программы рассматриваются и утверждаются в представительных органах власти субъектов Федерации.

Принятие данного Закона в какой-то степени стимулировало работу по развитию программирования как в Центре, так и на уровнях субъектов РФ. В последующем, однако законодательный процесс был односторонне ориентирован на совершенствование правовых основ регулирования только федеральных государственных нужд.

В период до июня 1995 г. Постановление Правительства РФ от 27 августа 1992 г. № 638 «Об организации работы по реализации Закона РФ “О поставках продукции и товаров для государственных нужд”» регламентировало всю работу по целевым программам. В частности, в приложении к нему были разработаны документы: Приложение 1 «Порядок разработки и реализации ФЦП развития Российской Федерации и межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация»; Приложение 2 «Порядок подготовки и заключения государственных контрактов (договоров) на закупку и поставку товаров для федеральных государственных нужд». На их базе были выработаны научно-методические основы разработки, рассмотрения, утверждения и реализации ФЦП.

Данные документы в недостаточной степени отражал необходимость более полного учета региональных проблем развития. В Приложении 1 (п. II.3) было указано, что отбор проблем для программной разработки и реализации «осуществляется при совокупности следующих основных условий: существенной их значимости для осуществления крупных структурных изменений и повышения эффективности развития отраслей

экономики, отдельных регионов, образования и социальной сферы, обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования...». Однако в последующем изложении «Порядка...» конкретные рекомендации в области регионального программирования практически отсутствовали.

В разделе II «Порядка...» определялись требования к отбору «программных» проблем. Их анализ показывает, что при этом не были учтены специфические особенности решения крупных региональных проблем.

При изложении вопроса об инициаторах постановки проблем и обоснования их решения программными методами было предусмотрено, что в их числе могут быть органы исполнительной власти субъектов Федерации. Отмеченные ранее недостатки данного постановления были полностью повторены в Постановлении Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона “О поставках продукции для федеральных государственных нужд”» (ФЗ РФ от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ). В частности, согласно этому Закону, под такими нуждами следовало понимать потребности Федерации в продукции, необходимой для решения задач жизнеобеспечения, обороны и безопасности страны и для реализации федеральных и межгосударственных целевых программ (ЦП), в которых участвует РФ.

В ст. 1 (п. 3) данного Закона было определено, что вопрос о потребностях субъектов РФ в реализации региональных ЦП в соответствии с поставками продукции для региональных нужд решается на уровне органов государственной власти субъектов Федерации. Указанные поставки финансируются за счет средств бюджетов субъектов Федерации и внебюджетных источников. Было установлено, что федеральные ЦП, в которые включены в качестве подпрограмм межрегиональные и региональные ЦП, финансируются за счет средств федерального бюджета и средств бюджетов субъектов Федерации, а также за счет привлечения внебюджетных источников. Указанное положение носило, на наш взгляд, принципиальный характер для организации практической работы по разработке и реализации ЦП.

В п. 12 Постановления Правительства РФ № 594 было также указано, что органы исполнительной власти субъектов РФ могут осуществлять закупки продукции для региональных нужд за счет собственных ресурсов (бюджета субъекта Федерации, внебюджетных источников), руководствуясь настоящим Постановлением. Тем самым предпринимались попытки распространить действие данного документа на область регионального программирования. Однако каких-либо конкретных указаний и рекомендаций по работе с данными программами в новом документе не давалось.

Следует отметить, что после ввода в действие Постановления о реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных



государственных нужд» была существенно расширена правовая база финансового обеспечения ЦП по линии внебюджетного финансирования. Анализ программ показал, что с течением времени множественность источников финансирования программ возрастала. Этому благоприятствовало принятие федеральных законов «Об ипотеке (залоге недвижимости)» от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ, «О лизинге» от 29 ноября 1998 г. № 164-ФЗ, «Об иностранных инвестициях» от 09 июля 1999 г. № 160-ФЗ, а также блока федеральных законов по конкретным соглашениям о разделе продукции, принятых в 1997–1999 гг.<sup>2</sup>

Важнейшее значение при финансировании региональных программ отводилось развитию банковской системы, особенно в субъектах Федерации. В целях реализации ФЦП были приняты решения о создании Всероссийского банка развития регионов (Постановление Правительства РФ от 7 сентября 1995 г. № 905), Российского финансово-банковского союза (Указ Президента РФ от 9 сентября 1995 г. № 930). С 1993 г. в регионах началось создание сети коммерческих банков с преобладанием в уставном капитале средств местной администрации (банков развития, в которых концентрируется расчетно-кассовое обслуживание крупнейших предприятий регионов). В соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 10 марта 1999 г. № 391-р был создан Российский банк развития. Все эти действия были направлены на укрепление финансово-кредитной основы реализации региональных программ.

Вместе с тем в «Порядке...» не был определен правовой статус государственных заказчиков целевой программы. Решение о возложении методического руководства и координации работ по разработке и реализации федеральных программ на МЭРТ Российской Федерации привело к ситуации, когда за этим министерством были закреплены функции государственного заказчика и государственного заказчика-координатора по многим десяткам программ.

Закон РФ от 1992 г. был значительно шире, поскольку регламентировал вопросы удовлетворения как федеральных, так и региональных потребностей, тогда как в Законе от 1994 г. проблемы регионального уровня не были включены в число ведущих задач государственного строительства, решаемых с помощью механизма государственного программирования территориального развития.

Следующим шагом становления правовых основ территориального ПЦУ явилось принятие следующих документов: 1) Федерального закона от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»; 2) Постановления Правительства РФ «О разработке прогноза и программы социально-экономического развития Российской Федерации на 1996–2000 гг., прогноза и концепции социально-экономического развития Российской Феде-

рации на 1996–2005 годы» № 1170 от 27 ноября 1995 г.; 3) «Основных положений региональной политики в Российской Федерации», утвержденных Указом Президента РФ 3 июля 1996 г.

Так, Законом РФ № 115-ФЗ были определены задачи разработки среднесрочной программы социально-экономического развития страны, а также ФЦП. Однако, к сожалению, данный Закон не предусматривал процедуры согласования национальных интересов страны и интересов отдельных субъектов Федерации в процессе государственного прогнозирования и программирования.

В названных документах было определено, что социально-экономическое прогнозирование, являясь функцией государства, представляет собой систему научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития России, основанных на законах рыночного хозяйства. Функции и объекты планирования были разграничены в соответствии с предметами ведения между центральными, региональными, муниципальными органами и хозяйствующими субъектами. При этом первичной по отношению к плановым решениям на мезо- и микроуровнях экономического пространства (ЭП) выступала социально-экономическая политика государства. Региональные органы управления не могли коренным образом влиять на социально-экономические преобразования, так как основные параметры ситуации задавались на федеральном уровне, в частности, по порядку и механизму приватизации, ценообразованию, финансированию производственной и социальной сфер. Они могли лишь способствовать более эффективному осуществлению принимаемых решений, нивелировать возможные негативные последствия непопулярных решений на своей территории, используя имеющиеся рычаги воздействия.

В конце 90-х гг. XX в. процесс территориального прогнозирования и планирования превратился скорее в процедуры заполнения присылаемых из МЭРТ РФ форм, состав которых определялся внутренними потребностями министерского аппарата, а сам план-прогноз представлял собой наборы таблиц разного состава. Задача же региональных и местных органов в этих условиях сводилась к тому, чтобы вовремя заполнить и отослать прогнозные формы.

Другим фактором, негативно влияющим на эффективность территориальной социально-экономической политики, являлось отсутствие единого, четкого инструментария разработки, реализации федеральных и региональных программ, что породило ведомственный подход к решению территориальных проблем и свело к минимуму положительную практику комплексного подхода в реализации отраслевых мероприятий с использованием потенциала различных источников финансирования. На уровне регионов стала очевидной назревшая необходимость реформирования процесса территориального планирования



и прогнозирования, в результате которого планы (прогнозы) должны были приобрести активный характер и самостоятельное значение, стать рабочим документом для сознательной выработки региональной экономической и социальной политики. Сам же процесс разработки территориального плана (прогноза) необходимо было обособить от процесса сбора и передачи плано-прогнозной информации по запросам МЭРТ РФ. Безусловно, важность передачи такой информации сохранялась для разработки экономической политики и принятия управленческих решений Правительством РФ. Однако плано-прогнозная работа в структурах исполнительной власти региона не должна была сводиться лишь к удовлетворению информационных потребностей федеральных органов управления.

В качестве целеориентирующих документов при разработке программ также выступали «Концепция национальной безопасности РФ» (утверждена Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300), «Концепция государственной национальной политики Российской Федерации» (утверждена Указом Президента РФ от 15 июня 1996 г. № 909), «Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения)» (утверждена Указом Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608), «Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» (утверждена Указом Президента РФ от 01 апреля 1996 г. № 440).

Основополагающее значение имел Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», который регламентировал процесс разграничения предметов ведения и полномочий между РФ и ее субъектами, обеспечивал конкретизацию предметов совместного ведения с учетом политических, экономических, социальных, географических, этнических и иных особенностей субъектов РФ, что позволяло более правильно определить статус программы, ее соответствие тому или иному уровню государственного управления<sup>3</sup>.

Принципиально важным являлось уточнение Правительством РФ механизма формирования и расходования средств федерального бюджета, направляемых на конкурсной основе для государственной поддержки инвесторов, финансирующих высокоэффективные инвестиционные проекты. Так, Федеральный закон от 26 ноября 1998 г. № 181-ФЗ «О бюджете развития Российской Федерации» обеспечил правовую базу ранее утвержденных Правительством РФ документов: «Порядка предоставления государственных гарантий на конкурсной основе за счет средств Бюджета развития Российской Федерации» и «Положения об оценке эффективности инвестиционных проектов при размещении на конкурсной основе центра-

лизованных инвестиционных ресурсов Бюджета развития Российской Федерации» (Постановление Правительства РФ от 22 ноября 1997 г. № 1470). Было регламентировано и проведение конкурсов на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд (ФЗ от 06 мая 1999 г. № 97-ФЗ).

По мнению аналитиков, разработанный в Постановлении Правительства РФ № 594 «Порядок...» в части функций МЭРТ РФ был дополнен и уточнен в худшую сторону Постановлением Правительства от 07 декабря 1996 г. № 1450 «О совершенствовании механизма государственной поддержки развития регионов Российской Федерации». В частности, этим документом было определено, что принятый порядок работы над программами в части федеральных целевых программ развития регионов (ФЦПРР) должен быть изменен. При этом функции МЭРТ РФ (ныне – МЭР РФ) по рассмотрению и представлению проектов ФЦПРР, а также их перечня, подлежащих финансированию за счет средств федерального бюджета, должны были быть переданы Правительственной комиссии по государственной поддержке развития регионов. Статус этой комиссии, являвшейся координационным органом Правительства РФ, был определен Постановлением Правительства РФ от 22 февраля 1997 г. № 201. К сожалению, в течение 1997–1999 гг. существования комиссии ее полномасштабная работа так и не была организована (действие Постановления № 1450 фактически отменено Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 1998 г. № 1578 «О Координационном совете по экономическим вопросам региональной экономики Российской Федерации»).

В Постановлении № 1450 была установлена очень важная правовая норма, которая активизировала работу регионов над целевыми программами. Так, начиная с 1997 г., решения Правительства РФ по государственной поддержке регионов, за исключением случаев предоставления им единовременной помощи, должны были оформляться соответствующими актами Правительства РФ об утверждении ФЦПРР.

Что же касается контроля над качеством региональных стратегий и программ, то во исполнение Распоряжения Правительства РФ от 14 июня 2001 г. № 800-р МЭРТ РФ выпустило Приказ от 17 июня 2002 г. № 170 «О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ экономического и социального развития субъектов Российской Федерации», в котором возложило эту функцию для большинства стратегий и программ на департаменты МЭРТ РФ. В соответствии с данным приказом был разработан Порядок согласования с федеральными органами программ социально-экономического развития для регионов федерального значения и регионов, предполагающих использовать при реализации программ средства федерального бюджета. Этим же приказом был утвержден Типовой макет про-



грамм социально-экономического развития субъектов РФ. И хотя формально регионы не обязаны были писать свои стратегии по предложенному в макете шаблону, однако в реальности, с тех пор, как главы регионов стали фактически назначаемыми, рекомендации из Центра при составлении стратегий и программ приняли директивно-принудительный характер<sup>4</sup>.

У регионов-реципиентов рамки еще более жесткие. Так, в соответствии с указанным «Порядком...» Департамент региональной экономики МЭРТ РФ рассматривал представленные региональные программы на предмет соответствия Типовому макету. В случае обнаружения несоответствий макету, независимо от того, как бы грамотно ни была составлена программа, документы возвращались госзаказчику на доработку. Понятно, что с точки зрения законодательства главным назначением Типового макета было обеспечение единства региональных программ и согласование их со стратегией экономического и социального развития страны, которая, однако, до сих пор не обрела четких контуров. Законченного вида не приобрела, вызвав много нареканий, и Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации, разработанная МРР РФ.

Методологическое единство присутствовать должно, хотя в значительной степени оно уже априори задано общепризнанными подходами к разработке документов стратегического характера. Однако когда требование методологического единства трансформировалось, по сути, в разработку Типового макета, никак не стимулирующего создание оригинальных, конкурентных стратегий, его наличие и фактически директивность стали подавлять всякое проявление инициативы, тем самым поддерживая регионы в состоянии реципиентов.

Рассмотрение элементов Типового макета в качестве элементов стратегии позволило сделать следующие выводы. Так, в макете предусмотрен подробный анализ социально-экономического положения территорий, однако при этом не делались акценты на сильные и слабые стороны, на конкурентные преимущества. Вместо этого предлагался раздел «Проблемы социально-экономического развития», а также был предусмотрен анализ применяемых решений. Этот раздел, по мнению аналитиков Департамента стратегического анализа, был наиболее целесообразным, поскольку выполнял роль инструмента обратной связи.

Цели и задачи в Типовом макете в целом определяются положениями федеральных программ. Кроме того, в макете были перечислены мероприятия и типовые задачи, способствующие достижению целей. Однако стратегия – документ индивидуального характера, и при наличии в нем перечня типовых задач и мероприятий они, тем не менее, не должны доминировать. По мнению практиков, Типовой макет программы развития

региона представлял собой не столько пособие по разработке конкурентной стратегии, сколько «шпаргалку», воспользовавшись которой, можно было, выполнив всего лишь формальные требования, получить дотации из федерального бюджета<sup>5</sup>. Такой подход к разработке региональных стратегий вряд ли можно было считать эффективным. Скорее, считают аналитики, в нем был заложен скрытый пролонгированный стагнационный эффект.

В 2004 г. МЭРТ РФ совместно с Минфином РФ внесли изменения и дополнения в порядок разработки и реализации ФЦП, которые в том числе предусматривали: 1) привязку сроков разработки ФЦП к срокам подготовки проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной год; 2) ужесточение требований к принятию ФЦП, включая подготовку концепций программ на вариантной основе; 3) усиление контроля над ходом реализации ФЦП, в том числе регулярное проведение мониторинга их реализации; 4) уточнение функций государственного заказчика и государственного заказчика-координатора ФЦП; 5) конкретизацию целей и задач программ, обеспечение разработки индикаторов и показателей результативности и эффективности ФЦП по годам реализации; 6) уточнение форм текущего управления реализацией ФЦП; 7) обязательное проведение комплексной экспертизы проектов концепции и ФЦП до их утверждения; 8) уточнение и конкретизацию содержания разделов программы; 9) конкретизацию схемы годового доклада о реализации ФЦП и повышение требований к содержанию отчетов<sup>6</sup>.

Указом Президента РФ от 24 сентября 2007 г. № 1274 МРР РФ были переданы дополнительные функции по предоставлению государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда, согласованию ФЦП и ВЦП (ведомственных целевых программ) в части, касающейся комплексного территориального развития, а также функции по осуществлению прав государственного заказчика (государственного заказчика-координатора) ФЦП, связанных с экономическим развитием субъектов РФ и муниципальных образований (МО). Кроме того, МРР РФ поручено осуществлять разработку и согласование с Минфином РФ и иными заинтересованными федеральными органами исполнительной власти методик выделения средств государственной поддержки субъектам РФ и МО, а также вносить их в Правительство РФ на утверждение. И, наконец, на МРР РФ были возложены обязанности по координации деятельности государственной корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». В результате такого перераспределения функций МРР РФ стало самым «бюджетообеспеченным» федеральным министерством. Объем бюджетных средств, подпадающих под его контроль, по оценкам экспертов, может достичь 2 трлн рублей. Например,



применительно к 2008 бюджетному году эта сумма складывалась из почти 200 млрд руб. Инвестиционного фонда, около 700 млрд руб. бюджетных ассигнований на реализацию ФЦП, 10 млрд руб. на субсидии для развития социальной и инженерной инфраструктуры в регионах, а также свыше 40 млрд руб. на объекты капстроительства ЖКХ.

До сих пор сохраняет остроту проблема соотношения и соответствия сущности и дефиниций ФЦП, что приводит к категориальным и понятийным расхождениям. Единственным документом, юридически закрепляющим понятие «программа», остается Федеральный закон «О поставках продукции для государственных нужд» (с учетом всех последних изменений). Введенное этим Законом нормативное понятие ФЦП раскрывается через указание на основные принципы разработки и реализации подобных программ. Из конкретизирующих «Порядок...» документов следует, что ФЦП представляют собой увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение задач в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития РФ.

Однако в различных правительственных решениях широко используются также термины «федеральная программа», «программа», «государственная программа», «межведомственная программа», «комплексная федеральная программа», «президентская программа», «федеральная программа развития регионов» и т.д. Закономерен вопрос: это синонимы? Если да, то появление такого изобилия терминов в нормативных документах, требующих юридического единообразия и четкости, не вполне корректно. Если нет, то необходимо разработать соответствующий документ, разъясняющий, в чем их отличия, каковы правила и особенности их разработки и реализации<sup>7</sup>.

Государственной думой РФ во втором чтении в 2005–2007 гг. были одобрены законопроекты «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации», «О федеральных целевых программах регионального развития», «Об основах федеральной поддержки депрессивных территорий Российской Федерации», которые в совокупности должны были стать институциональной основой обеспечения и правомерности деятельности институтов территориального развития<sup>8</sup>.

Так, проект Федерального закона «О федеральных целевых программах регионального развития» был разработан еще в 2004 г. Им определены предмет и правовое положение ФЦП регионального развития, установлен порядок инициации, отбора, утверждения и управления ими, определены компетенции органов государственной власти РФ, субъектов РФ в вопросах,

направленных на достижение оптимального использования возможностей федерального центра и регионов для эффективного и устойчивого регионального развития. Однако до сих пор ни этот закон, ни другие вышеназванные документы не утверждены и не работают.

Как показала практика, развитие стратегического территориального менеджмента на основе ПЦП, а также дальнейшее укрепление прав как федеральных, так и региональных органов исполнительной и законодательной власти в условиях расширения функций местного самоуправления требуют подготовки и принятия федерального закона «О федеральных округах». В этом законопроекте должны быть более четко прописаны положения по разграничению полномочий федеральных и региональных структур управления, отражены вопросы взаимодействия администраций федеральных округов с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов РФ, другими общественными объединениями и союзами предпринимателей, экспертными советами, фондами развития, исследовательскими центрами и т.д.<sup>9</sup>

В 2008–2009 гг. появляются и инициативные законопроекты, среди которых можно назвать, например, существенно модернизированный вариант Федерального закона «О государственном прогнозировании и стратегическом программировании развития Российской Федерации»<sup>10</sup>.

Как отмечают А.Н. Швецов и В.Н. Лексин, в настоящее время интересы реализации действенной территориальной политики «лишь в малой степени отражены в действующем законодательстве о федеральных программах»<sup>11</sup>. Учитывая, что большинство ФЦП имеет выраженную региональную направленность, следует более четко сориентировать законодательство на решение приоритетных, стратегических задач территориального развития. Предметом обновленной нормативно-правовой регламентации должны стать: 1) основные понятия и категории, раскрывающие содержание, формы правового регулирования деятельности по государственной селективной поддержке территориального развития; 2) принципы оценки территориальных ситуаций и процесса реализации экономических реформ в регионах и округах, а также четкие критерии выделения программных проблем территориального развития, подлежащих приоритетному решению с позиций их значимости для Федерации в целом и отдельных ее субъектов мезоуровня национального ЭП; 3) технология организации и финансирования работ по подготовке, утверждению и реализации ФЦП окружной и региональной привязки, финансово обеспечиваемых за счет совместного участия бюджетов разных уровней; 4) особые условия консолидации средств из внебюджетных источников финансирования ФЦП; 5) критерии оценки результативности и нормы ответственности в рамках программ государственного участия



в решении приоритетных проблем территориального развития; 6) варианты формирования и функциональной наделенности организационных структур по управлению программами разного масштаба, статуса и значимости; 7) вопросы соотношения законодательства в области ФЦП с другими правовыми актами по предметам их совместного регулирования<sup>12</sup>.

12 мая 2009 г. Президентом РФ был подписан Указ № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации», разработанный по инициативе и при непосредственном участии Совета безопасности РФ. Данный документ определяет основы стратегического планирования в увязке с задачами обеспечения национальной безопасности России<sup>13</sup>. Именно с учетом последней указ, регламентируя широкий круг вопросов стратегического и территориального планирования, вводит понятие «стратегия (концепция) развития федерального округа». В остальном указ определяет взаимосвязи между различными типами и видами документов стратегического планирования и, судя по всему, отчасти будет перекликаться с ФЗ «О государственном стратегическом планировании», разрабатываемым МЭР РФ, проект которого находится в стадии проработки с ведомствами, в том числе с точки зрения согласования с Указом № 536. Между тем до сих пор не утверждена «Концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации». Проект закона в существующем виде – это пока рамочный документ, содержащий перечень нормативных правовых актов стратегического планирования.

Поскольку система долгосрочного планирования и управления территориальным развитием в России требует существенной модернизации, то, по мнению президента Фонда «Центр стратегических разработок» М.Э. Дмитриева, принятие детализированного закона нанесло бы больше вреда, нежели пользы. В настоящее время с предельной точностью предвидеть, какие из форм стратегического планирования и механизмы согласования различных документов будут работоспособными в России, весьма затруднительно. Только практическая реализация документов, работа над которыми ведется на разных уровнях власти, поможет выявить узкие места, позволит спрогнозировать дальнейшие шаги по улучшению системы, повышению практической реализуемости, отладке взаимодействия между органами власти и другими субъектами планирования. Если бы закон значительно опережал реалии стратегического планирования, опять началось бы конструирование и передача «сверху вниз» неработающих схем, которые, как показывает опыт, только мешают появлению успешных практик<sup>14</sup>.

Так, Градостроительный кодекс РФ, заложивший, казалось бы, новые подходы к территориальному планированию, оказался во многом морально устаревшим еще до того, как вступил в силу. Он не коррелирует с другими элемен-

тами сложившейся системы стратегического планирования, не позволяя достаточно гибко и адаптировано изменять схемы территориального развития и генеральные планы МО в соответствии с изменениями планов других субъектов стратегического планирования. Между тем в проекте ФЗ «О государственном стратегическом планировании» (ст. 36 «Схема территориального планирования субъекта Российской Федерации») указано, что порядок подготовки, согласования и утверждения, а также требования к содержанию схемы территориального планирования субъекта РФ определяются в соответствии с Градостроительным кодексом РФ<sup>15</sup>.

В условиях, когда все регионы и органы местного самоуправления должны практически одновременно разработать схемы территориального планирования и генеральные планы, возник острейший дефицит профессиональных кадров и компетенций, необходимых для получения качественных результатов. Практика территориального планирования в стране не развивалась с момента распада СССР. На протяжении двадцати лет эта работа не велась, профессионально занимавшиеся ею организации распались, перепрофилировались или во многом утратили компетенции. Поэтому одновременную разработку схем территориального планирования в масштабах всей страны приходится признать экспериментом, во время которого специалисты осваивают новые технологии планирования и на собственном нелегком опыте и ошибках накапливают потенциал в этой области. По мере того, как эта работа будет продвигаться по всей стране, выявятся типичные проблемы, недостатки, недоработки, равно как и удачные решения, нуждающиеся в распространении. Последующий процесс совершенствования документов территориального развития даст информацию для модернизации Градостроительного кодекса РФ с учетом реалий российского территориального планирования и позволит целенаправленно провести работу по развитию профессионального и экспертного потенциала.

Система стратегического планирования в России – это масштабный организационный эксперимент, направленный на выработку наиболее адекватных и эффективных способов координации процессов развития. По причине дефицита профессиональных знаний и опыта все еще не отработаны процедуры согласования стратегий между собой (от стратегий муниципальных образований до концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ) и с другими документами, например докладами о результатах и основных направлениях деятельности органов исполнительной власти. Кроме того, практически отсутствует какая-либо связь между стратегиями и бюджетом (территориальные стратегии систему МФ РФ мало интересуют). Пока все процедуры согласования не развиты, этот факт сам по себе является огромной проблемой для практического



применения документов стратегического планирования и программирования<sup>16</sup>.

В посткризисной фазе потребуется большой объем инвестиций в развитие инфраструктуры и производственных объектов, четко привязанных к определенным территориям. Последствия отсутствия координации, нестыковки проектных решений разных уровней и ошибок в территориальном планировании могут быть весьма серьезными. Это очень сложная задача, поэтому навыками территориального планирования должны овладеть специалисты не только в органах власти, но и на уровне муниципальных образований, крупных частных компаний и инфраструктурных монополий. И хотя крупные компании способны оперативно реагировать на территориальные проблемы бизнеса, они не могут решить за федеральную власть вопросы общей координации развития. На федеральном уровне даже при принятии отраслевых стратегий развития наблюдается временной разнотой. Так, транспортная стратегия развития разработана на период до 2030 г., концепция социально-экономического развития – до 2020 г., стратегия развития Дальнего Востока и Байкальского региона – до 2025 г. и т.д. Однако стратегии слабо согласуются не только по срокам, но и по ряду целевых показателей. А ведь документы федерального уровня необходимо еще согласовывать со стратегиями развития субъектов РФ. Однако процедуры такого согласования пока только формируются.

В 2006 г. была принята «Концепция создания и развития инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации», предусматривавшая наличие гарантированных государством актуальных баз данных о субъектах РФ, которыми открыто могли бы пользоваться все специалисты, в том числе связанные с территориальным планированием. Но концепция так и не была реализована. Однако без создания единой цифровой картографической основы при принятии стратегий отраслевого и территориального развития добиться их взаимной увязки будет невозможно. Власти по-прежнему недооценивают значимость этой работы и необходимость создания единой универсальной картографической базы данных, которая будет доступна всем субъектам территориального и стратегического планирования. В отсутствие единой согласованной картографической информации, возможности ее оперативной актуализации и обеспечения всеобщего доступа к ней вопрос о непротиворечивости всех разрабатываемых стратегий и документов территориального планирования практически остается открытым<sup>17</sup>.

Создание реестра документов государственного стратегического планирования в РФ – прогрессивное решение. Сканирование сайтов субъектов Федерации показало, что ознакомиться со стратегиями или концепциями социально-экономического развития некоторых субъектов РФ, которые уже заявили о завершении разработки документов, так и не удалось, несмотря на то,

что это были документы открытого публичного доступа. Тем самым постоянно нарушается главный принцип стратегического территориального программирования – прозрачность.

Между тем создание единого реестра, обеспечение доступа к нему широкого круга субъектов (заинтересованных потребителей этой информации) является одним из ключевых моментов. Без этого эффективная система государственного стратегического планирования в РФ и ее субъектах не может быть создана, ее невозможно будет актуализировать с учетом решений, которые принимаются на других уровнях стратегического и территориального планирования.

Следующий шаг – разработка интернет-портала, который фактически позволил бы субъектам стратегического планирования иметь доступ ко всем документам, которые разрабатываются в этой сфере. Только в этом случае появятся условия и возможности для согласований и устранения противоречий между документами стратегического планирования и программирования разного уровня иерархии. Наличие такой информации крайне важно и для бизнеса, поскольку существенно повышает качество инвестиционных решений.

Формирование единой цифровой картографической основы и создание реестра стратегических документов – это скорее технические аспекты развития стратегического планирования, которые могут быть оперативно решены при наличии политической воли и финансирования. Другие элементы стратегического территориального планирования и программирования содержательно сложнее, им свойственна большая доля неопределенности. Речь идет: 1) об освоении новых подходов к разработке и обновлению законодательства, в частности Градостроительного кодекса РФ, чтобы он позволял на практике реализовывать актуальные формы территориального планирования; 2) о развитии единой методологии для всех этапов стратегического планирования; 3) о модернизации механизма координации между органами власти разного уровня; 4) о совершенствовании взаимодействия между бизнесом и органами власти для принятия взвешенных инвестиционных решений; 5) об увязке систем стратегического и территориального планирования между собой и с бюджетным процессом. Это требует широкого распространения на всех уровнях власти соответствующих компетенций, способности к конструктивному диалогу и взаимодействию, хорошего владения методологией, знания основ долгосрочного прогнозирования и ограничения этого процесса, наличия элементарных навыков стратегического территориального менеджмента.

Еще в 2008 г. МРР РФ был разработан проект «Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации» как попытка поиска новых подходов к согласованию отраслевых схем территориального развития, которые готовятся на федеральном



уровне, со схемами территориального развития субъектов РФ в пространственном аспекте. В этом документе отмечено, что в основе стратегий субъектов РФ и федеральных округов должно лежать выделение зон опережающего экономического роста. Эти зоны – фрагменты территорий, где, по представлению разработчиков стратегий, должны концентрироваться наиболее быстро растущие отрасли и предприятия региона. В 2008 г. такие зоны были выделены МРР РФ на всей территории страны. Например, разработанная в 2009 г. и уже утвержденная Правительством РФ «Стратегия развития Дальнего Востока и Байкальского региона» уже учитывает наличие зон опережающего развития.

Параллельная разработка стратегий и схем территориального планирования субъектов РФ открывает новые возможности, заставляет иначе взглянуть и на стратегическое, и на территориальное планирование. Определение специализации территории, мест размещения объектов инфраструктуры будет вестись с учетом приоритетов, которые были более тщательно проанализированы в рамках подготовки стратегии. С другой стороны, выигрывает и стратегия, потому что такой подход позволяет полнее учитывать влияние пространственных ограничений на выбор стратегических приоритетов. Поэтому разработка одновременно и стратегий, и схем территориального планирования субъектов РФ может оказаться перспективной.

Таким образом, во многом долгосрочные перспективы развития России и ее территориальных субъектов мезоуровня (округов, регионов) будут зависеть от эффективности формирования компетенций в области стратегического территориального менеджмента, а также от практической и реализуемости механизмов стратегического планирования, которые получают развитие в ближайшие два-три года.

Полноценную институциональную базу федерально-региональной системы стратегического программирования в России необходимо целенаправленно сформировать в самое ближайшее время. Предложенные направления модернизации законодательства следует рассматривать как обязательные предпосылки действенного государственного и институционального обеспечения процессов стратегического программного регулирования пространственного развития в России.

#### Примечания

<sup>1</sup> См.: Кононенко П.И. Стратегическое программно-целевое управление производственно-хозяйственной систе-

мой (обобщение и практические рекомендации) / под ред. В.А. Трайнева. М., 2003. С. 33.

- <sup>2</sup> См.: Митрофанова И.В. Стратегическое программирование развития макрорегиона. Ростов н/Д, 2009.
- <sup>3</sup> См.: Грузков А.П. Системное управление региональными программами социально-экономического развития: монография. Волгоград, 2004.
- <sup>4</sup> См.: Николаев И.А., Точилкина О.С. Стратегии и программы развития регионов (сравнительный анализ) : анализ. доклад. М., 2006. С. 6.
- <sup>5</sup> Там же. С. 8.
- <sup>6</sup> См.: Постановление Правительства РФ № 842 от 25 декабря 2004 г. «О внесении изменений и дополнений в Порядок разработки и реализации Федеральных целевых программ».
- <sup>7</sup> См.: Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М., 2007. С. 296–297.
- <sup>8</sup> См.: Институциональные меры реализации стратегии регионального развития: обзор международного опыта // Регион: экономика и социология. 2007. № 3. С. 263.
- <sup>9</sup> Основой для разработки такого законопроекта мог бы послужить опыт функционирования аналогичных структур, накопленный в Центральном федеральном округе, таких как, например, Совет ЦФО, Ассоциация руководителей областей ЦФО, Экономический экспертный совет, Центр стратегического планирования, Фонд инвестиционного развития регионов ЦФО, некоммерческое партнерство «Агентство по развитию и реструктуризации государственной собственности в ЦФО».
- <sup>10</sup> См., например: Любовный В.Я., Садков В.Г., Самостроенко Г.М. О проблемах и перспективах формирования в России целостной федерально-региональной системы стратегического программирования // Региональная экономика: теория и практика. 2009. № 1(94).
- <sup>11</sup> Лексин В.Н., Швецов А.Н. Указ. соч. С. 358.
- <sup>12</sup> Там же.
- <sup>13</sup> Об основах стратегического планирования в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536. URL: <http://lj.rossia.org/users/anticompromat/587675.html> (дата обращения: 25.10.2010).
- <sup>14</sup> См.: Дмитриев М.Э. Система стратегического планирования – масштабный организационный эксперимент. URL: <http://www.gisa.ru/57052.html> (дата обращения: 25.10.2010).
- <sup>15</sup> См.: Митрофанова И.В. Стратегическое программирование развития макрорегиона: пути модернизации. LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co.KG., 2010.
- <sup>16</sup> См.: Дмитриев М.Э. Указ. соч.
- <sup>17</sup> Там же.



УДК 330.341

## НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ АУТСОРСИНГА В СИСТЕМЕ ТЫЛОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А. В. Алексеев

Вольский военный институт тыла  
E-mail: yanikmvd@yandex.ru

В статье рассмотрены приоритетные направления развития инструментов аутсорсинга, позволяющие повысить эффективность использования ограниченных бюджетных средств в системе тылового обеспечения Вооруженных сил Российской Федерации.  
**Ключевые слова:** аутсорсинг, государственный заказ, эффективность, тыловое обеспечение, вооруженные силы.

### Directions of the Development of Outsourcing in the Logistics Security System of the Armed Forces of the Russian Federation

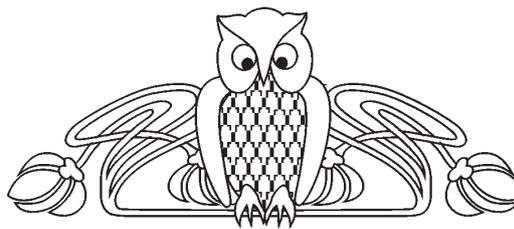
A. V. Alekseev

The article considers priority directions of the development of outsourcing tools, allowing to increase effectiveness of using of the limited budget in the logistics security system of the Armed Forces of the Russian Federation.

**Key words:** outsourcing, government work, effectiveness, logistics security, Armed Forces.

Современная общемировая динамика развития товарно-денежных отношений характеризуется четкой ориентированностью на услугоемкое производство, поскольку более половины ВВП высокоразвитых стран образуют услуги. В Российской Федерации, как и в ряде других государств с переходной экономикой, проходят структурные процессы, существенным образом затрагивающие и вопросы функционирования государственных институтов. Эти процессы более глубоки и глобальны по своим политическим и экономическим последствиям, чем приватизация государственной собственности. Происходит скрытая «диффузионная приватизация» государственных функций, выражающаяся в постепенном «вымывании» ранее находящихся в руках государства управленческих, регулирующих и иных функций посредством аутсорсинга.

Аутсорсинг (от англ. *outsourcing* (*outer-source-using*)) – использование внешнего источника/ресурса) – передача организацией на основании договора определенных бизнес-процессов или производственных функций на обслуживание другой компании, специализирующейся в соответствующей области. В отличие от услуг сервиса и поддержки, имеющих разовый, эпизодический, случайный характер и ограниченных началом и концом, на аутсорсинг передаются обычно функ-



ции по профессиональной поддержке бесперебойной работоспособности отдельных систем и инфраструктуры на основе длительного контракта (не менее 1 года). Наличие бизнес-процесса отличает аутсорсинг от других форм оказания услуг и абонентского обслуживания.

Темпы развития рынка государственного аутсорсинга в западных государствах просто поразительны. Правительства многих из этих стран постоянно корректируют свои функциональные обязанности, оптимизируют деятельность и оценивают эффективность оказываемых услуг. К примеру, в США на рынке государственных и муниципальных заказов функционирует около 17–18 тыс. заказчиков и примерно 119–115 тыс. компаний-подрядчиков. При этом доля общенационального внутреннего спроса составляет 20–21% ВВП страны. Через федеральную контрактную систему проходит 31–33% всех затрат федерального бюджета США. Решение государства по приобретению продукции оказывает существенное влияние на функционирование товарного и других рынков. Особенно это сказывается на тех рынках, где государство является единственным приобретателем продукции (речь идет о рынках фундаментальных научных исследований, социальных услуг населению, продукции для нужд национальной обороны и безопасности). Наиболее крупные заказы размещаются на рынке вооружений и военной техники. Так, на военных базах США имеется около 2 660 систем жизнеобеспечения (газ, водоснабжение и электроснабжение). Около 1000 из них не подлежат приватизации в силу того, что взяты в лизинг у частных компаний, или же по причинам безопасности.

По заявлению Гет Моя, сотрудника Департамента обороны США, большинство оставшихся систем должно быть приватизировано, так как министерство не может позволить себе заниматься ремонтом, обслуживанием, поддерживать их в рабочем состоянии и эффективно использовать. Управление этими системами жизнеобеспечения – довольно прибыльный бизнес. Оборона закупает энергоресурсов более чем на 2 млрд долл. в год, стоимость самих систем превышает 50 млрд долл. Приватизация будет осуществляться по схеме «владей и управляй» системами по сервисному контракту на 50 лет<sup>1</sup>.

С введением инструментов аутсорсинга в Вооруженных силах США основными меропри-



ятиями по совершенствованию системы тылового обеспечения ВС США стали:

– переход от принципа накопления (все, что может понадобиться для нужд ВС («*just-in-case*»)), к принципу снабжения «с колес» («*just-in-time*»), т.е. напрямую от поставщиков;

– передача отдельных видов деятельности в тыловом обеспечении из Министерства обороны в частный сектор при условии снижения затрат и исключения дополнительного риска (программа МО США привлечения гражданских организаций для тылового обеспечения ВС США – «*Logistic Civil Augmentation Program*»);

– прямая доставка от поставщиков (*DVD – Direct Vendor Delivery*) с целью поставок 50% всего приобретаемого имущества без складирования, непосредственно от подрядчика, а также проведение программ электронной коммерции, электронного обмена данными, заключения долговременных контрактов.

В Вооруженных силах Российской Федерации в связи с их реформированием аутсорсингу стало уделяться повышенное внимание. Это связано с тем, что применение аутсорсинга в обеспечении материальными средствами позволяет решить целый ряд задач:

– ликвидировать дублирующие структуры в системе тылового обеспечения;

– накапливать, содержать и использовать запасы материальных средств, организовывать воинские перевозки, обеспечивать техническое оснащение тыловых частей и подразделений;

– повысить эффективность эксплуатации инфраструктуры, оптимизировать расходы на закупки и оказание услуг и т.д.

Важную роль в обеспечении вооруженных сил страны материальными средствами позволяет решить логистический аутсорсинг – приобретение у третьей стороны услуг по управлению запасами, транспортировке товара, его складированию и всем связанным с этими операциями процессам<sup>2</sup>. Именно данный вид аутсорсинга сможет быть наиболее оптимальным в решении задач по обеспечению всеми необходимыми ресурсами и организации деятельности войск.

Чтобы оценить эффективность аутсорсинга для Российской армии и флота, специалисты тыла провели несколько экспериментов, изучили опыт Вооруженных сил стран НАТО и других государств. Как выяснилось, материально-техническое обеспечение всего воинского контингента НАТО в Афганистане и Ираке полностью находится на аутсорсинге<sup>3</sup>. Гражданские специалисты коммерческих структур европейских стран и США работают как в воинских частях в местах постоянной дислокации, так и в «горячих точках».

С 2010 г. 200 воинских частей и организаций Вооруженных сил Российской Федерации общей численностью 184,6 тыс. человек поэтапно пере-

водятся на организацию питания на условиях аутсорсинга. На эти цели ежегодно потребуется 6,5 млрд руб. До 2015 г. планируется перевод всех войск на обслуживание аутсорсинговыми компаниями. Исключение составят воинские части, дислоцированные в труднодоступных и отдаленных местностях. До конца 2010 г. планировалось обеспечить около 340 тыс. военнослужащих питанием на условиях аутсорсинга. По такому принципу питание будет организовано во всех кадетских корпусах, суворовских училищах, военных вузах и военно-медицинских учреждениях Министерства обороны РФ. Кроме того, на него перейдут все части постоянной готовности.

Помимо питания, условия аутсорсинга в Вооруженных силах Российской Федерации вводятся в сферы банно-прачечного обслуживания, воинских перевозок, заправки техники (в том числе авиационной), а также обеспечения кораблей, выполняющих задачи в Мировом океане. Военнослужащие будут производить постоянный контроль обеспечения, все остальные функции станут выполнять аутсорсинговые компании.

Таким образом, аутсорсинг не только предоставляет качественные услуги, но и дает прямой экономический эффект. Он является *инструментом*, позволяющим оптимизировать *конфигурацию* бизнес-процессов исходя из компромисса между издержками, качеством продукции и желанием собственника (в нашем случае – государства) сохранить контроль над существующей инфраструктурой и ресурсами. Спектр возможных взаимоотношений государственного сектора и частного бизнеса широк: от государственной монополии до открытого рынка. Государственный заказчик вправе самостоятельно определять степень и глубину передачи функций и собственности, формируя целый портфель контрактных отношений. Основной эффект аутсорсинга должен создаваться за счет того, что специализированная организация обеспечивает более эффективное и качественное исполнение передаваемых ей процессов или функций. Основные критерии вывода или невывода процессов на аутсорсинг – снижение издержек (за счет более высокой эффективности работы компании-аутсорсера) и повышение качества предоставляемых услуг.

## Примечания

<sup>1</sup> См.: Government Executive Magazine, Daily Briefing, April 16, 2002. URL: <http://www.govexec.com> (дата обращения: 01.11.2010).

<sup>2</sup> См.: Бравар Ж.-Л., Морган Р. Эффективный аутсорсинг. Понимание, планирование и использование успешных аутсорсинговых отношений. М., 2007.

<sup>3</sup> См.: Российская газета. URL: <http://www.RG.ru> (дата обращения: 09.09.2010).



УДК 338.24

## АНАЛИЗ АССОРТИМЕНТА И ФОРМИРОВАНИЯ ПРОИЗВОДСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ ПРЕДПРИЯТИЯ ОБОЙНОЙ ОТРАСЛИ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

И. Ю. Выгодчикова, Л. С. Верещагина

Саратовский государственный университет  
E-mail: VigodchikovaY@info.sgu.ru  
E-mail: mila\_dos@yahoo.com

В статье исследуется методология анализа и планирования ассортимента обоевого предприятия. Разрабатываются методические рекомендации по анализу и планированию ассортиментного ряда обоевого предприятия, основывающиеся на положениях ABC- и XYZ-анализа, линейного программирования, теории «оптимального инвестиционного портфеля» Г. Марковица и пр.

**Ключевые слова:** анализ ассортимента, планирование ассортимента, ABC- и XYZ-анализ, оптимизация ассортимента.

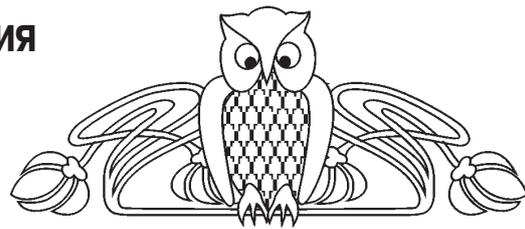
### Analysis and Range Planning of the Wallpaper Industry

I. Yu. Vygodchikova, L. S. Vereschagina

In this article the author studies the analysis and range planning methodology for the wallpaper industry. There are worked out the methodological recommendations on analysis and range planning of the wallpaper enterprise, based on the positions of ABC- and XYZ-analysis methods, linear programming, the theory of «the optimal investment portfolio» by G. Markovitz, etc.

**Key words:** range analysis, range planning, ABC- and XYZ-analysis methods, range optimization.

Управление ассортиментным рядом является ключевым фактором эффективности реализационной деятельности обоевого предприятия. Проблема формирования и реализации ассортиментной политики глубоко и подробно исследована в трудах отечественных и зарубежных ученых-экономистов<sup>1</sup>, но ряд вопросов экономического анализа, планирования, обновления ассортиментного ряда применительно к продукции предприятий обоевой отрасли промышленности недостаточно освещены в современных исследованиях. Основным недостатком исследований ассортиментного ряда является очень скудное использование математических методов оптимизации, а то и полное их отсутствие, отсюда возникают неоднозначности в выработке



решений. Дело в том, что математический аппарат позволяет при наличии компьютерной техники сразу (а время в бизнесе очень дорого стоит!) выдать рекомендации руководству, а ошибки могут возникнуть лишь из-за неточности определения исходных параметров или невключения в модель существенных факторов. Приведём некоторые проблемы, на которые мы обратили особое внимание:

- исследование методологии, разработка эффективной методики анализа ассортиментного ряда обоевого предприятия;
- формирование эффективной модели планирования ассортиментной и производственной программ для ассортимента обоевого предприятия;
- оптимизация и сбалансированность используемых ресурсов;
- равномерное снижение рисков производства каждой из ассортиментных групп за счёт эффекта диверсификации.

Именно эти проблемы предполагается рассмотреть в статье.

*Применение модели Г. Марковица к анализу ассортиментного ряда.* Для предприятий обоевой отрасли промышленности особое значение имеют проблемы, возникающие на стыке ассортиментной и производственной программ, а также ресурсного обеспечения. В представленном подходе анализа и планирования производства ассортимента обоевого предприятия используются положения ABC- и XYZ-анализа, линейное программирование, теория «оптимального инвестиционного портфеля» Г. Марковица и пр.<sup>2</sup>.

При формировании инвестиционного портфеля нобелевский лауреат Г. Марковиц предлагал учитывать два показателя:  $k_p$  – ожидаемую доходность портфеля и  $\sigma_p$  – стандартное отклонение как меру риска портфеля. В данной задаче необходимо найти наилучший портфель видов продукции с точки зрения минимального риска, обладающий заданной доходностью<sup>3</sup>:

$$\sigma_p = \sqrt{\sum_{i=1}^n d_i^2 \sigma_i^2 + 2 \sum_{i=1}^{n-1} \sum_{j=i+1}^n d_i d_j r_{ij} \sigma_i \sigma_j} \rightarrow \min_{d_1, \dots, d_n}, \quad (1)$$

$$k_p = \sum_{j=1}^n k_j d_j, \quad (2)$$



$$k_j = \frac{\text{Пр}_j}{C_j}, \quad (3)$$

$$d_j = \frac{Q_j}{Q}, \quad Q = \sum_{j=1}^n Q_j. \quad (4)$$

Ограничения:

$$d_j \geq 0, \quad \sum_{j=1}^n d_j = 1, \quad k_{\text{кр}} \leq k_p \leq k_{\text{пл}}, \quad d_j \leq d_0 \quad (5)$$

Здесь:  $d_j$  – доля  $j$  ассортиментной группы в портфеле;  $Q_j$  – объём выпуска продукции  $j$ -ой ассортиментной группы;  $d_i$  – доля  $i$  ассортиментной группы в портфеле;  $K_j$  – доходность  $j$ -ой ассортиментной группы (прибыль/затраты);  $k_p$  – доходность портфеля ассортиментных групп;  $\sigma_i$  – среднее квадратическое отклонение доходности  $i$ -ой ассортиментной группы;  $r_{ij}$  – коэффициент корреляции между ожидаемыми доходностями  $i$ ,  $j$  ассортиментных групп;  $\text{Пр}_j$  – прибыль от реализации  $j$ -ной ассортиментной группы;  $C_j$  – затраты  $j$ -ной ассортиментной группы.

Приведём алгоритм решения задачи нахождения оптимального ассортиментного портфеля обоевого предприятия по схеме Г. Марковица. Цель – минимизация риска портфеля  $\sigma_p$  при заданных значениях ожидаемой средней доходности  $k_p$ . Для этого:

1) Проводится ABC- и XYZ-анализ, объединение всех видов обоев в группы А, В и С, в зависимости от удельного веса в выручке и группы Х, Y и Z, в зависимости от величины коэффициента вариации каждого ассортиментного объекта анализа, а также составление совмещенной матрицы ABC- и XYZ-анализа для определения доходности и прогноза сбыта.

2) По формуле (3) рассчитывается фактическое значение доходности каждой ассортиментной группы, прогнозируется доходность ( $k_j$ ) в плановом периоде по определенной методике<sup>4</sup>.

Находятся значения дисперсий  $\sigma_i^2$  и среднее квадратическое отклонение  $\sigma_i$  для каждого вида обоев.

3) Определяются коэффициенты корреляции  $r_{ij}$ , где  $i, j = 1, 2, \dots, n$ .

Проиллюстрируем применение изложенной выше методики для анализа и составления плана производства продукции ОАО «Саратовские обои» (по ассортиментным группам). В соответствии с матричной проекцией интегрированного ABC- и XYZ-анализа, раскрытой в работе А. Головиной, проведен анализ ассортимента обоевого предприятия за 11 месяцев 2009 г. Это позволило выделить для дальнейшего анализа несколько ключевых ассортиментных позиций.

Для анализа использовались следующие виды обоев:

обои «моющиеся» С3В – устойчивые к истиранию растворами моющих средств, моющиеся не менее 35 раз, предназначенные для кухонь и подсобных помещений;

обои «дуплекс» С6 – печатные офсетными красками на двухслойной склеенной бумаге с перламутровым покрытием и тиснением в рисунок. Обладают хорошей рельефностью, повышенной плотностью, превосходно скрывают неровности стен;

пенообои С11 – с фоном или без фона и печатным рельефным рисунком пенокрасками; создают ощущение лёгкости и мягкости интерьера в помещениях. Добавление специальных пигментов с блеском создаёт эффект благородства и изысканности;

обои «гофрированные» С14 – насыщенных цветов и выразительных рисунков, с применением растровой и глубокой печати, доступные по цене и универсальные по назначению;

обои «потолочные» С10 – гофрированные, светлых тонов, с латексным покрытием, предназначенные для оклейки потолка.

Для постановки задачи (1)–(5) вычисляются исходные параметры. Например, рассчитывается матрица коэффициентов корреляции между доходностями групп обоев (табл. 1).

Таблица 1

Матрица парных корреляций между прогнозируемыми доходностями ( $k_j$ ) ассортиментных групп

Артикул обоев	С3В	С6	С11	С14	С10
С3В	1				
С6	0,702331	1			
С11	0,619346	0,677774	1		
С14	0,643824	0,47745	0,652533	1	
С10	0,112701	0,151532	0,284088	0,256886	1

Уже при получении этой матрицы могут возникнуть определённые сложности. Дело в том, что модель Марковица, с точки зрения миними-

зации риска, можно считать «идеальной», однако её применение затруднено именно получением исходной информации. Чтобы установить кор-



реляционные связи между доходностями ассортиментных групп, нужно проводить наблюдения и фиксировать каждый раз данные практически одновременно. Однако на практике это сделать крайне сложно, учитывая, хотя бы, неравномерность спроса на продукцию различных ассортиментных групп. Поэтому обойному предприятию можно использовать указанную модель, но только в том случае, если ассортиментные группы между собой незначительно или стабильно коррелируют по доходности.

При наличии существенных, сезонно меняющихся, корреляционных связей по доходности,

ассортиментные группы следует укрупнить, а внутри укрупнённых групп проводить оптимизацию конкурентоспособности.

В данном случае результаты показывают, что корреляция между первыми тремя видами ассортиментных групп весьма существенна. Мы предлагаем пользоваться этой моделью, однако следует учитывать, что включение в ассортиментный ряд новой продукции заставит на срок около одного года отказаться от её применения, чтобы собрать необходимые данные. Проанализируем результаты формирования производственной программы на год по видам продукции (табл. 2).

Таблица 2

Удельные веса каждой ассортиментной группы ( $d_i$ ), при которых риск ежемесячного ассортиментного портфеля становится минимальным

Месяц	СЗВ	С6	С11	С14	С10
Январь	0,015873	0,619048	0,238095	0,111111	0,015873
Февраль	0,067568	0,364865	0,283784	0,094595	0,189189
Март	0,172414	0,103448	0,465517	0,086207	0,172414
Апрель	0,175439	0,105263	0,491228	0,070175	0,157895
Май	0,175439	0,105263	0,491228	0,070175	0,157895
Июнь	0,181818	0,109091	0,509091	0,072727	0,127273
Июль	0,090909	0,2	0,581818	0,072727	0,054545
Август	0,086207	0,241379	0,586207	0,068966	0,017241
Сентябрь	0,018182	0,272727	0,618182	0,072727	0,018182
Октябрь	0,018182	0,272727	0,672727	0,018182	0,018182
Ноябрь	0,018182	0,272727	0,672727	0,018182	0,018182
Декабрь	0,017544	0,263158	0,684211	0,017544	0,017544

Ежемесячный квадрат риска после применения оптимизации ассортиментной программы снизится в среднем в 2,7 раза. Естественно, из месяца в месяц результаты меняются очень незначительно (см. табл. 2). Действительно, для оценки параметров задачи использовался достаточно большой массив реальных данных за прошлые периоды функционирования предприятия. Следует также учесть тот факт, что ежемесячно корректировать производственную программу, в соответствии с предлагаемым решением, можно лишь при стабильном уровне конкурентоспособности ассортиментного портфеля, о чём пойдёт речь ниже.

*Максимизация конкурентоспособности*

*выпускаемой продукции методом линейного программирования.* Проводится анализ конкурентоспособности выпускаемых ассортиментных групп товаров (например, обоев «дуплекс», «симплекс-гофрированные», «акриловые», «моющиеся с латексным покрытием» и пр.).

Развивая методику планирования производственной и ассортиментной программ<sup>5</sup> для составления месячного, квартального, полугодового, годового планов производства и реализации продукции, можно использовать модель линейного программирования, где в качестве критерия оптимальности используется конкурентоспособность выпускаемой обоевой продукции. Рассматривается задача:

$$Z = \sum_{i=1}^n K_i X_i \rightarrow \max, \quad (6)$$

$$\sum_{i=1}^n A_{ij} X_i \leq A_j, j = 1, \dots, m, \sum_{i=1}^n C_i X_i \geq C, K_i \geq 0,5, X_i \geq 0, i = 1, \dots, n, \quad (7)$$

где  $K_i$  – коэффициент конкурентоспособности каждой ассортиментной группы (например «ду-

плекс» обоев, «симплекс-гофрированных» обоев, с акриловой пеной, на флизелиновой основе и



пр.), определенный по методике, представленной В.В. Зотовым,  $X_i$  – количество товара  $i$  в производственном ассортименте,  $n$  – количество видов ассортиментных групп,  $A_{ij}$  – расход  $j$  ресурса на единицу выпуска продукции  $i$  (руб.),  $F_j$  – нормативные затраты ресурсов (руб.),  $C_i$  – цена единицы  $i$  товара,  $C$  – плановая выручка от реализации.

Формально вместо показателя  $X_i$  в (6) нужно использовать долю  $X_i/X$ , где  $X$  – сумма  $X_i$ , однако результат от таких преобразований не изменится.

Преимуществом данной методики является возможность включить в производственный план наиболее конкурентоспособные ассортиментные группы продукции при ограничениях на плановую величину выручки от реализации и расход ресурсов. Недостатками же является использование в модели показателей, полученных в результате экспертных оценок, неучет в производственной программе стадии жизненного цикла продукции и динамики сбыта ассортиментных групп обоев, данных предшествующих периодов по продажам.

Для оценки конкурентоспособности применялась методика Р.Р. Сидорчука<sup>6</sup>, определение

уровня конкурентоспособности осуществлялось путем соотношения показателей конкурентоспособности оцениваемой продукции и конкурентоспособности продукции конкурента, являющегося лучшим аналогом на определенном рынке. Ясно, что если этот коэффициент больше единицы, то соответствующий вид продукции обладает явными конкурентными преимуществами перед аналогичной продукцией предприятий-конкурентов. Однако следует иметь в виду, что динамичность рыночной конъюнктуры заставляет предприятия выпускать не только товары-лидеры, но также товары, которые не имеют сейчас явного конкурентного преимущества, однако являются претендентами на лидерство в ближайшей перспективе за счёт резерва снижения издержек производства. В целях повышения конкурентоспособности ассортиментного портфеля продукции и рассматривается задача (6)–(7).

Модель (6)–(7) применялась для оптимизации объема выпуска конкурентоспособной продукции ОАО «Саратовские обои» (табл. 3).

Таблица 3

Оптимизация объема выпуска конкурентоспособной продукции

Артикул	С6	СЗВ	С11	С14	С10	Затраты ресурсов, руб.
Коэффициент конкурентоспособности	1,3	0,6	0,9	0,8	0,95	
X, рулонов	339891	118061	117798	192821	4594	
Доля X, %	43,961	15,2698	15,2358	24,9392	0,5942	
Цена, руб.	61,0	45,9	92,5	42,3	39,2	
Ресурсы, руб.:						
бумага	16,12	15,97	15,78	15,73	14,99	58504143
прочие материалы	3,07	3,39	16,97	2,63	0,84	4343398,7
упаковка	0,96	0,84	1,17	0,84	0,85	3340019,2
заработная плата производственного персонала	2,47	1,72	3,65	1,7	1,1	4925799,8
отчисления на социальные нужды	0,63	0,43	0,96	0,43	0,26	1186979,6
потребление электроэнергии	0,43	0,22	0,43	0,13	0,22	953702,22
прочие прямые затраты	1,91	1,91	1,91	1,91	1,91	7383725,7
общепроизводственные расходы	3,26	3,26	3,26	3,26	3,26	12602589
общезаводские расходы	1,43	1,43	1,43	1,43	1,43	5528129,7
внепроизводственные расходы	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	2706077,5
Затраты	30,98	29,87	46,26	28,76	25,56	162255634,0

Получен уровень конкурентоспособности ассортиментного портфеля [значение целевой функции (6)] 1,01. Этот коэффициент может быть достаточно надёжным, только если рассматривается ассортиментный портфель. В противном случае итоговый показатель зависит от рассматриваемых факторов, будь то цена, объём спроса или затраты на производство, транспортировку, хранение и реализацию товара. Чтобы

не зависеть от специфики спроса на продукцию каждой группы, необходимо следить за конкурентоспособностью ассортиментного портфеля в динамике и требовать, чтобы он превосходил единицу.

Следует заметить, что в конкретных производственных условиях приемлема та или иная методика анализа. За счёт выбора определённого критерия достигается цель, которую преследует



руководство предприятия на данном этапе своего развития, однако стратегическая цель – это стабильное долгосрочное функционирование, естественно, без прибыли при этом не обойтись.

Предыдущие рекомендации дают сбой, например, при выпуске новой продукции или изменении спецификаций существующей; отсутствии устойчивого спроса на элитную продукцию.

В таком случае можно в качестве оценок рисков потери доходности той или иной ассортиментной группы наряду со среднеквадратическими отклонениями доходностей использовать иные факторы негативного для инвестора характера, например, результаты отрицательных ответов потенциальных покупателей на вопрос «Вам нравятся эти обои?». Следующий критерий может применяться с учётом разных требований по

позициям ассортиментных групп. Предлагаются два метода.

*Минимизация риска потери доходности равномерным методом.* Обычно изменение объёмов выпуска происходит не ежемесячно, а например, раз в полгода. Тогда можно предложить следующий способ формирования портфеля продукции по ассортименту: берём данные объёмов продаж каждой из ассортиментных групп за предыдущий год и вычисляем среднеквадратические отклонения  $\sigma_i$ . Задаём требуемый коэффициент конкурентоспособности  $m_p$  (в примере 7,5%) и средние доходности (по пяти наименованиям)  $m_i$ . Пытаемся сохранить доходность, максимально снизив взвешенные по долям среднеквадратические отклонения, за счёт выбора долей в позициях ассортиментных групп. Решением задачи

$$\Psi(\theta) := \max_{i=1, n} \sigma_i \theta_i \rightarrow \min_{\theta \in D}, \dots, \quad (1)$$

$$D = \left\{ \theta = (\theta_1, \dots, \theta_n) \in R_+^n : \sum_{i=1}^n \theta_i = 1, \sum_{i=1}^n m_i \theta_i = m_p \right\} (\theta - \text{доли, } \sigma - \text{риски})$$

будет набор долей по группам (табл. 4).

Таблица 4  
Процентное отношение долей ассортиментных групп при равномерном снижении риска потери доходов

Доля	Наименование
12,50%	С6
26,07%	С3В
20,65%	С11
37,54%	С14
3,24%	С10

Если производство ориентировать на среднее постоянное соотношение долей, уравнивающих риски, то программа обойной фабрики должна в течение ближайших трёх–шести месяцев соблюдать указанные доли объёмных единиц, а далее исходные данные обновляются и результат корректируется с учётом принятой программы.

Снова заметим, что оценки дисперсий доходностей групп товаров получить ещё можно, а вот построить корреляционную матрицу ввиду необходимости включения большого числа наблюдений и одновременного измерения аналогичных показателей для различных ассортиментных групп проблематично. Предлагается следующая процедура: решаем конечное число задач Марковица для разных корреляций (проблему выполнения такого перебора сейчас не рассматриваем).

Получаем решения  $\tilde{\theta}^k \in D, k = 1, \dots, p$  ( $p$  – число рассматриваемых задач Марковица). Берём

$$y^1 = (y_1^1, \dots, y_n^1), y^2 = (y_1^2, \dots, y_n^2) : y_i^1 = \min_{k=1, p} \sigma_i \theta_i^k, y_i^2 = \max \sigma_i \theta_i^k, i = 1, \dots, n$$

Здесь  $y^1(y^2)$  – минимальный (максимальный) вектор-риск долей активов в портфеле, каждый из которых оптимален с точки зрения одной из задач Марковица среди задач, рассматриваемых на  $p$  вариантах корреляционных связей между этими активами. Получаем задачу:

$$\Phi(\theta) := \max_{i=1, n} \max \{ \sigma_i \theta_i - y_i^1, y_i^2 - \sigma_i \theta_i \} \rightarrow \min_{\theta \in D} \quad (3)$$

В результате решения задачи получаем следующий набор долей по группам (табл. 5).

Таблица 5  
Процентное отношение долей ассортиментных групп при равномерном амплитудном снижении риска по «амплитуде» корреляций в задачах Марковица

Доля	Наименование
13,54%	С6
19,28%	С3В
22,36%	С11
28,74%	С14
16,08%	С10

Согласно этой методике, достигнуто оптимальное соотношение «цена–качество», при этом рассматриваемые виды продукции характеризовались высоким спросом, но лишь в рассматриваемом регионе. Возможно, это неплохо, если предприятие ориентировано в основном на насыщение внутреннего рынка, а не на экспорт продукции.



В заключение можно отметить, что, несмотря на огромное количество интересных разработок в области ассортиментной политики<sup>7</sup>, для каждого конкретного предприятия нужно проводить детальное маркетинговое исследование, включающее также оптимизационные приёмы. Необходимость применения математического аппарата при принятии экономических решений объясняется двумя основными факторами: во-первых, можно достигнуть поставленной цели оптимальным способом; во-вторых, рассмотрение различных приёмов оптимизации заставляет руководство предприятия ставить всё более конкретные цели и реально оценивать средства их достижения.

Необходимо применять математические методы анализа ассортимента обоевого предприятия, учитывая следующие особенности:

проведение подобного анализа доступно лишь специалисту, обладающему глубокими экономико-математическими познаниями и навыками применения компьютерных средств;

модель Марковица может использоваться, но только после значительного укрупнения анализируемых ассортиментных групп, при наличии выводов об устойчивой корреляции доходностей этих групп (или, в частности, при устойчивых корреляциях объёмов спроса внутри каждой из ассортиментных групп);

оптимизацию конкурентоспособности следует делать, но в каждом случае важнее сам механизм расчёта коэффициента конкурентоспособности, чем результат анализа; единственное, что должно заставить руководство беспокоиться – это полученный коэффициент конкурентоспособности оптимального ассортиментного набора меньше единицы;

решать задачу равномерного снижения риска очень удобно, когда у руководства предприятия имеются свои предпочтения относительно той или

иной ассортиментной группы, в связи с чем весовые коэффициенты этой задачи могут отражать не только оценки волатильностей доходностей, но также экспертные оценки показателей, негативных для заинтересованных в развитии данного предприятия лиц.

## Примечания

- <sup>1</sup> См.: Головина Т.А. Менеджмент интеграции зарубежных методик управленческого анализа для оценки эффективности ассортиментной политики // Менеджмент в России и за рубежом. 2009. № 1. С. 22–24; Доскова Л.С. Управление качеством и конкурентоспособностью продукции промышленных предприятий. Саратов, 2005; Зотов В.В. Ассортиментная политика фирмы. М., 2005; Баутов А.Н. Оптимальное управление продажами с использованием статистических моделей // Маркетинг в России и за рубежом. 2001. № 6. С. 22–35.
- <sup>2</sup> См.: Головина Т.А. Указ. соч.; Доскова Л.С. Указ. соч.; Баутов А.Н. Указ. соч.; Ковалев В.В. Введение в финансовый менеджмент. М., 2001. С. 411.
- <sup>3</sup> Максимова В.Ф. Инвестирование. М., 2003; Выгодчикова И.Ю. Оценка доходности финансовых активов. Саратов, 2009. С. 59; Она же. О задаче равномерного снижения риска : тез. Саратов. зимней матем. шк. Современные проблемы теории функций и их приложения. Саратов, 2010. С. 50–51.
- <sup>4</sup> См.: Максимова В.Ф. Указ. соч.
- <sup>5</sup> См.: Доскова Л.С. Указ. соч.
- <sup>6</sup> Сидорчук Р.Р. Маркетинговый аспект формирования оптимального промышленного ассортимента товара для малого бизнеса // Маркетинг в России и за рубежом. 2009. № 1(69). С. 27.
- <sup>7</sup> См.: Головина Т.А. Указ. соч.; Зотов В.В. Указ. соч.; Астраханцева И., Одинцова Е. Матрица «Маркон» как инструмент анализа ассортиментной политики предприятия // Консультант директора. 2006. № 7(259). С. 2.



## ПРАВО

УДК 321.01.34

### ФОРМИРОВАНИЕ НЕКОТОРЫХ ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫХ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В ЕВРОПЕ

Ф. А. Вестов

Саратовский государственный университет  
E-mail: sveta-shagurova@mail.ru

В работе основное внимание уделено понятию государственной власти в различных учениях о ней в государствах Европы и практика их реализации до появления понятия института правового государства.

**Ключевые слова:** государство, государственная власть, право, политика, правовая организация народа.

**Development of Some Aspects of Political and Legal Conceptions of Power in Europe**

F. A. Vestov

The article focuses on the concept of power in various doctrines of European countries and its functioning within the doctrines before the concept of institution of state based on the rule of law emerged.

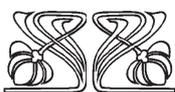
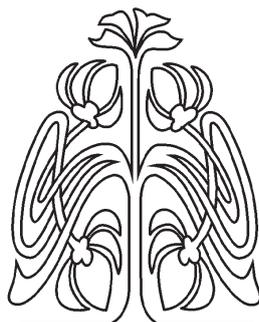
**Key words:** state, state authority (power), law, politics, legal organization of people.

Учение Ш. Монтескье о разделении властей, отразившееся на первых французских конституциях и на американском политическом строе, тем не менее встретило критические замечания. Так, по словам И. Бентама, власти, разъединенные и независимые друг от друга, не могут образовать нечто институционально целое в системе государственного управления. Если необходима «верховная власть, которой подчинены все отрасли администрации, то здесь налицо будет различение функций, а не разделение власти, ибо власть, осуществляемая лишь согласно правилам, предуказанным высшей властью, не является отдельной властью: это часть высшей власти, и носитель последней так же может взять назад эту часть, как он передал ей, так же может изменить правила осуществления ее, как он определил их»<sup>1</sup>.

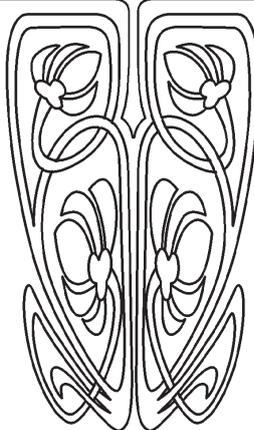
Ж.-Ж. Руссо, критикуя идею Монтескье о разделении властей с позиции неотчуждаемого, единого и неделимого народного суверенитета, одним из первых признал необходимым разделение только государственных функций. Он считал, что равновесие всех государственных органов может быть достигнуто благодаря преобразованию верховной законодательной власти, воплощающей суверенитет народа<sup>2</sup>.

Позже якобинцы, для которых, кстати, Ж.-Ж. Руссо был идейным вдохновителем, сочли равновесие властей «химерой»<sup>3</sup>. Конвент являлся как законодательным, так и исполнительным органом власти, а в якобинской Конституции 1793 года прямо отрицался принцип разделения властей. В то же время победившая буржуазия в Конституции Франции 1795 г. определила разделение властей как «первое условие свободного правления», «вечный закон», без которого «общественный порядок не может быть характеризован»<sup>4</sup>.

Вообще, результаты Великой французской революции, в частности идея разделения властей, воплощенная в Конституции Франции 1795 г., оказали определенное влияние на философскую мысль о власти: появлялись новые идеи о государственной власти, например у И. Канта<sup>5</sup>.



НАУЧНЫЙ  
ОТДЕЛ





Мысль о государственной власти у И. Канта складывалась под влиянием трудов Ш. Монтескье и Ж.-Ж. Руссо. Он так же, как и они, признает идею разделения властей: верховная власть (суверенитет) в лице законодателя; исполнительная власть (основанная на законе) в лице правителя; судебная власть (признающая за каждым Мое – и – Твое согласно закону) в лице судьи. Каждая из властей должна быть автономна и действовать в рамках своей компетенции. И. Кант обращает внимание на то, что все три власти в государстве не что иное, как выражение соединенной воли народа. При этом законодательная власть должна быть безупречна, исполнительная – непреодолима, судебная – неизменна. Законодательная власть должна принадлежать только общенародной воле, которая выражается в подаче голоса со стороны граждан. Граждане как таковые должны обладать тремя неотъемлемыми свойствами (атрибутами): законной свободой, гражданским равенством и гражданской самостоятельностью. Законная свобода состоит в праве повиноваться лишь тому закону, в создании которого гражданин участвовал своим голосом. Гражданское равенство дается признанием равных прав за всеми гражданами: в пределах равного подчинения закону допустимо лишь моральное преобладание одного над другим. Наконец, гражданская самостоятельность заключается в том, что своим существованием и самосохранением гражданин обязан собственным силам, а не чьему-либо усмотрению. Только при наличии этих атрибутов гражданин может осуществлять свою законодательную волю. С этой точки зрения И. Кант не признает полицейское государство, называя его патриархальным, поскольку оно стремится уподобиться отцу, в отличие от патристического государства, где каждый чувствует себя в родном лоне<sup>6</sup>. Он признает наилучшим строем «тот, где власть принадлежит не людям, а законам»<sup>7</sup>.

В XIX столетии этот кантовский принцип был интегрирован в правовое государство. Однако и здесь появились противоречия, ставшие следствием неоднозначного суждения о государственной власти предшественниками правового государства. С одной стороны, в правовом государстве власть организуется и осуществляет свои полномочия в силу правовых норм, а управление – строго в тех пределах, которые установлены законом. Но, с другой стороны, это сводит деятельность государственной власти только к реализации юридических норм. В этом случае государственная власть утрачивает свое свойство.

Это противоречие пытались разрешить многие исследователи второй половины XIX – начала XX вв., прежде всего сторонники так называемой волевой теории. Так, по мнению основателя юридической школы государственного права Гербера, «государственная власть есть волевая сила персонифицированного нравственного организма. Она не есть искусственное и механическое объ-

единение многих единичных волей, а нравственная совокупность силы сознательного народа... Государственная власть есть общая воля народа как этического целого для целей государства, в средствах и формах государства»<sup>8</sup>.

По М. Зейделю, «государство ни в каком случае не есть господствующая воля; оно и не обладает господствующей волей. Абстракция “государство” не может хотеть, а только конкретное государство может подлежать господству. Господствующая воля находится над государством и подчиненность ей придает стране и людям государственный характер». Поэтому «господствующая воля есть всегда воля над государством, а не воля государства»<sup>9</sup>. Его идею развивали Э. Линг<sup>10</sup> и К. Бернгак<sup>11</sup>, ставя господствующую волю не над государством, а в государство.

Г. Еллинек, утверждая, что «властвовать – значит отдавать безусловные приказания»<sup>12</sup>, в своем знаменитом труде «Закон и указ» определил государство как «объединенную полновластной волей господствующую организацию оседлого народа»<sup>13</sup>. Эта идея заложена и в его труде «Общее учение о государстве», где он утверждает, что «организация возможна лишь в силу общепризнанных положений о юридическом образовании единой воли, объединяющей множество в единое целое... Всякое состоящее из людей целевое единство нуждается в руководстве единою волею. Волю, имеющую попечение об общих целях союза, повелевающую и руководящую исполнением ее велений, представляет союзная власть»<sup>14</sup>.

По мнению А.А. Аффольтера, «власть или государство не есть правовое или юридическое понятие, но просто естественное явление, как следствие организации»<sup>15</sup>. Поэтому «рассмотрение понятия власти или господства в государственном праве составляет ошибку, вызывающую много невыгодных последствий»<sup>16</sup>.

Волевой теории придерживался и русский ученый В.В. Ивановский. Он говорил о государственной власти, которая «господствует не по собственному праву, но по собственной силе. Никто право сам для себя создать не может. Право всегда устанавливается кем-либо для других... Для самой юридической власти право юридически не обязательно, здесь можно говорить только об обязанности нравственной»<sup>17</sup>.

Напротив, Г.Ф. Шершеневич, замечая, что «построить понятие о государственной власти на одной силе также трудно, как и на одной воле», выдвигал идею, что «государственная власть есть основанная на самостоятельной силе воля одних (властвующих) подчинять себе волю других (подвластных)»<sup>18</sup>. Отрицая возможность правовой обусловленности и правового ограничения государственной власти, он делает вывод о том, что «только два обстоятельства фактически ограничивают государственную власть: нравственное сознание и благоразумие властвующих, с одной



стороны, возможность противодействия подданных – с другой»<sup>19</sup>.

Отвергал волевую теорию и Н.М. Коркунов. «Власть, – пишет он, – это только условное выражение для обозначения причины явления государственного властвования. Что такое власть, это можно вывести только путем выяснения общих свойств этих явлений, и наукой может быть принята только гипотеза, объясняющая все разнообразие явлений властвования. Волевая теория не удовлетворяет этому основному условию. Она не дает объяснения всех явлений государственного властвования, с некоторыми из них она находится в прямом противоречии, и потому она должны быть отвергнута»<sup>20</sup>. Свое понимание государственной власти он обосновывает следующим образом: «Властвование предполагает сознание не со стороны властвующего, а только со стороны подвластного. Все, от чего человек сознает себя зависимым, властвует над ним, все равно, имеет ли это властвующее волю или не имеет ее, и даже независимо от того, существует это властвующее или нет. Для властвования требуется только сознание зависимости, а не реальности ее. При таком понимании власти нет надобности олицетворять государство, наделять его волей. Если власть – сила, обусловленная сознанием зависимости подвластного, то государство может властвовать, не обладая ни волей, ни сознанием, лишь бы люди, его составляющие, сознавали себя зависимыми от него»<sup>21</sup>.

Несомненно, взгляды как сторонников волевой теории, так и их оппонентов заслуживают внимания. Однако наиболее интересными в этом направлении являются два взаимоисключающих взгляда, сложившихся в условиях политических перемен в начале XX столетия: классово-марксистский, сторонниками которого были В.И. Ленин, Г.В. Плеханов и др., и либерально-правовой, основоположником которого является Б.А. Кистяковский.

По глубокому убеждению марксистов, государственная власть есть не что иное, как воля экономически господствующего класса и средство социального преобразования. По словам Г.В. Плеханова, она «представляет собою ничем не заменимое орудие коренного переустройства производственных отношений. Поэтому всякий данный класс, стремящийся к социальной революции, естественно старается овладеть политической властью»<sup>22</sup>. Само же государство, писал В.И. Ленин, «есть не что иное, как машина для подавления одного класса другим»<sup>23</sup>.

Развивая марксистскую концепцию государственной власти, Ф.М. Бурлацкий и А.А. Галкин определили ее как реальную способность осуществлять свою волю в социальной жизни, навязывая ее, если необходимо, другим людям. «Политическая власть, как одно из важнейших проявлений власти, характеризуется реальной способностью данного класса, группы, а также отражающих их интересы индивидов проводить

свою волю посредством политики и правовых норм»<sup>24</sup>.

В целом же классовый подход к анализу власти был общим местом всех теоретических исследований по политической социологии советского этапа<sup>25</sup>. Эта концепция сохранила свою значимость вплоть до либеральных перемен, начавшихся в 90-х гг. XX столетия<sup>26</sup>.

В основе либерально-правового учения о государственной власти Б.А. Кистяковского лежит интересная методология: исследование власти он начинает с изучения ее составных частей. «Мы должны, – пишет он в частности, – строго отличать социально-психические элементы в том процессе, который приводит к подчинению одного человека другим и признанию одного властвующим, а другого подчиненным, от того, что сложилось благодаря историко-политическим условиям, т.е. благодаря долгому процессу исторического развития, приведшего к созданию современного государства, и, наконец, от того, что составляет формально-юридическую сторону власти и что гарантируется современным государственно-правовым порядком»<sup>27</sup>.

Следуя этим путем, Б.А. Кистяковский, прежде всего, рассуждает о государстве как о правовой организации народа, обладающей во всей полноте своей собственной, самостоятельной и первичной, то есть ни от кого не зависимой властью<sup>28</sup>. В таком государстве верховная власть, даже если она всецело принадлежит народу, не абсолютна, а известным образом ограничена в том смысле, что не может посягать на неотъемлемые права и свободы граждан. Верховное положение в государстве должны занимать органы законодательной власти, подчиняющие и связывающие нормами права правительство и находящиеся в зависимости от него административный аппарат и судебную систему. Народное представительство – проводник осуществления господства права. Строгое и неуклонное соблюдение законов исполнительными и судебными органами – непременное условие успешного функционирования правового порядка. Кроме того, зависимое положение исполнительной власти также достигается в результате строгой министерской ответственности при парламентском режиме. По мнению Кистяковского, ограничить возможный произвол со стороны административных органов можно путем судебной проверки издаваемых ими актов с точки зрения соответствия их действующему законодательству. Иначе говоря, в данном случае речь идет о контроле над деятельностью администрации с целью подчинения ее законам<sup>29</sup>.

Своим подходом к государственной власти Б.А. Кистяковский преодолевает ограниченность «волевой» и классовой концепции власти. Не случайно с приходом в Россию демократических преобразований появились концепции, где авторы предлагают, как и Б.А. Кистяковский, рассматривать государственную власть как некое много-



мерное, синтетическое образование, включающее в себя различные «измерения» и «отношения» на уровне взаимодействия социальных общностей и их лидеров, распределения ресурсов, социальной реализации власти. Политическая власть стала определяться скорее как регулятор общественных отношений, всеобщий механизм социального взаимодействия, общественной самоорганизации и саморегулирования, чем как принадлежащие какому-либо субъекту «вещь» или «атрибут», как это трактуется в «силовых» и «волевых» конструкциях<sup>30</sup>.

Более того, известные исследователи современности в области теории государства и права пытаются вывести либерально-правовой подход к интерпретации государственной власти на современные рубежи<sup>31</sup>. Это связано с тем, что сегодня народ готов принять государственную власть лишь тогда, когда она одухотворена нравственно оправданной идеей. Эта идея должна стать носителем величия и славы народа и государства, упрочнения правового и общественного порядка, регулирования экономической жизни и удовлетворения наиболее важных материальных и духовных нужд своих граждан. Потеря одухотворяющей власть идеи приводит к неминуемой ее гибели. Примером тому служит первая английская революция XVII в.<sup>32</sup> и Великая французская революция (буржуазно-демократическая революция) 1789–1794 гг.<sup>33</sup>, когда в качестве идеи была выдвинута борьба за права народа. Первая возникла по религиозным мотивам, вожжами ее были люди, воодушевленные идеями религиозного реформаторства, и массы боролись за свои права, находя их оправдание в своем религиозном сознании. Вторая явилась закономерным результатом длительного и прогрессирующего кризиса изжившей себя феодально-абсолютистской системы, отражавшего нарастающий конфликт между старыми, феодальными производственными отношениями и выросшим в недрах феодального строя новым, капиталистическим способом производства. Выражением этого конфликта являлись глубокие непримиримые противоречия между третьим сословием, составлявшим подавляющее большинство населения, с одной стороны, и господствовавшими привилегированными сословиями – с другой. Несмотря на различие классовых интересов входивших в третье сословие буржуазии, крестьянства и городского плебейства (рабочих мануфактур, городской бедноты), их на данном этапе объединяла в антифеодальной борьбе заинтересованность в уничтожении феодально-абсолютистской системы, переход к правовой организации общества.

### Примечания

<sup>1</sup> Покровский П. Бентам и его время. Пг., 1916. С. 359.  
<sup>2</sup> См.: Робеспьер М. Избранные произведения : в 2 т. Т. 2. М., 1965. С. 315, 325–328.

<sup>3</sup> См.: Руссо Ж.-Ж. Трактаты. М., 1969. С. 168–169, 378–379.  
<sup>4</sup> См.: Еришов В. Разделение властей. К вопросу о компетенции судов по разрешению административных споров // Российская юстиция. 2001. № 11. С. 70.  
<sup>5</sup> См.: Кант И. К вечному миру // Кант Иммануил. Идея всеобщей истории во всемирно-гражданском плане. К вечному миру. Алматы, 1999. С. 84 ; *Он же* Мегафизика нравов в двух частях // Соч. : в 6 т. Т. 4. Ч. 2. М., 1965. С. 231, 233.  
<sup>6</sup> См.: Шершеневич Г.Ф. История философии права. М., 1906. § 34. П. X. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант», 2009.  
<sup>7</sup> Кант И. Собр. соч. : в 6 т. М., 1996. Т. 4. С. 283.  
<sup>8</sup> Gerber C.F. Grundrüge eines Systems des Deutschen Staatsrechts. 2. Aufl. Les pzig. 1869. S. 19.  
<sup>9</sup> Seydel M. Grundzuge einer allgemeinen Staatslehre. Wursburg, 1873. S. 7.  
<sup>10</sup> Lingg E. Empirische Untarsuchungen zur allgemeinen Staatslehre. Wien, 1890. S. 19.  
<sup>11</sup> Bornhak G. Allgemeine Staatslehre. 2. Aufl. Berlin, 1909. S. 31.  
<sup>12</sup> Еллинек Г. Общее учение о государстве. 2-е изд. СПб., 1908. С. 313.  
<sup>13</sup> Jellinek G. Gasetz und Verordnung. Freiburg.I.Br., 1887. S. 190.  
<sup>14</sup> Еллинек Г. Общее учение о государстве. С. 311.  
<sup>15</sup> Афольтер А. Основные черты общего государственного права / пер. с нем. В. Ивановского. Казань, 1895. С. 21.  
<sup>16</sup> Там же. С. 10.  
<sup>17</sup> Ивановский В.В. Учебник государства и права. Казань, 1908. С. 85.  
<sup>18</sup> Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., 1910. С. 224.  
<sup>19</sup> Там же. С. 218.  
<sup>20</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право. 6-е изд. СПб., 1908. Т. 1. С. 22.  
<sup>21</sup> Там же. С. 23–24.  
<sup>22</sup> Плеханов Г.В. К вопросу о захвате власти // Плеханов Г.В. Сочинения. М., 1923–1926. Т. XII. С. 203.  
<sup>23</sup> Ленин В.И. Пролетарская революция и ренегат Каутский // В.И. Ленин. Полн. собр. соч. : в 80 т. Т. 37. С. 270.  
<sup>24</sup> Бурлацкий Ф.М., Галкин А.А. Социология. Политика. Международные отношения. М., 1974. С. 19.  
<sup>25</sup> См.: Алексюк Р.П. Аппарат власти как общесоциологическая категория. Воронеж, 1974 ; Анкевич А.Г. Политическая власть : Вопросы методологии исследования. Красноярск, 1986 ; Филиппов Г.Г. Социальная организация и политическая власть. М., 1985.  
<sup>26</sup> См.: Богданова Н.А. Государственная власть: природа, сущность, организация // Становление и развитие советского государствоведения : Исследования ученых 20-х годов. Ч. 1 / отв. ред. Ю.С. Пивоваров. М., 1990 ; Фадеев В.И. Проблемы власти: политические аспекты // Политическая наука в России / отв. ред. Ю.С. Пивоваров. Вып. 1. М., 1993.  
<sup>27</sup> Кистяковский Б.А. Философия и социология права / сост., примеч., указ. В.В. Сапова. СПб., 1999. С. 275.



- <sup>28</sup> См.: Кистяковский Б.А. Социальные науки и право. М., 1984. С. 34.
- <sup>29</sup> См.: Львов С.А. Теория правового государства Б.А. Кистяковского: Критический анализ // Правоведение. 1983. № 5. С. 93–95.
- <sup>30</sup> См.: Амелин В.Н. Власть как общественное явление // Политика: Проблемы теории и практики : в 2 ч. Ч. 2 / отв. ред. С.В. Братинков. М., 1990 ; Дегтярев А.А. Политическая власть как регулятивный

- механизм социального общения // Полис. 1996. № 3; Здравомыслов А.Г. Проблемы власти в современной социологии // Многообразие интересов и институты власти / отв. ред. А.Г. Здравомыслов. М., 1993.
- <sup>31</sup> См.: Мальцев Г.В. Понимание права. Подходы и проблемы. М., 1999. С. 280–392.
- <sup>32</sup> См. подр.: Назимов Н. Реакция в Пруссии. Ярославль, 1886. С. 39–90.
- <sup>33</sup> См.: Lafebvre G. La Revolution fransaise. Paris, 1951.

УДК 342.72/73(470+571)

## ОГРАНИЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ПОЛУЧЕНИЕ БЕСПЛАТНОГО ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ

С. В. Деманова

Саратовский государственный университет  
E-mail: claire\_d@bk.ru

В статье рассмотрены вопросы установления ограничений реализации конституционного права на получение на конкурсной основе бесплатного высшего образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях высшего профессионального образования.

**Ключевые слова:** бесплатное высшее образование, конкурс, ЕГЭ, вступительные испытания, субъекты образовательного процесса.

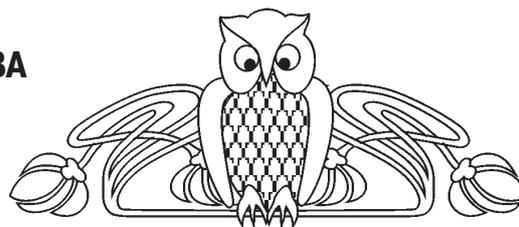
### Constitutional Law Restriction on Free Higher Education in Russia

S. V. Demanova

The article deals with the problems of placing limitations on realization of constitutional law for receiving free higher education on a competitive basis in state and municipal educational institutions for higher professional training.

**Key words:** free higher education, competition, centralized testing, entrance examinations, subjects of educational process.

Конституция РФ гарантирует каждому на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии (п. 3 ст. 43), из чего следует установление таких ограничений на получение бесплатного высшего образования, как прохождение конкурса и статус вуза, оказывающего образовательные услуги. Однако эти ограничения не являются исчерпывающими. Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» устанавливает дополнительные ограничения: получение образования данного уровня впервые, наличие гражданства РФ (п. 4 ст. 2)<sup>1</sup>. Следовательно, можно говорить о наличии ряда ограничений по реализации конституционного права на получение бесплатного высшего образования.



**Конкурсный ценз.** Конкурс имеет целью отобрать наилучших из числа его участников за право обучаться за счет бюджетных средств. Начиная с 2009 года прием в высшие учебные заведения на первый курс по программам подготовки специалиста и бакалавра проводится только по результатам единого государственного экзамена (ЕГЭ)<sup>2</sup>, минимальный уровень которого устанавливается Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки<sup>3</sup>. Следует заметить, что у вуза есть право устанавливать собственную шкалу, которая не может быть ниже минимального уровня. Как правило, вузы этого не делают, поскольку в условиях сложившейся демографической ситуации приходится «бороться» за каждого студента. Приемные кампании последних двух лет показали, что структура бюджетных мест не соответствует интересам абитуриентов, конкурса по отдельным группам специальностей и направлений подготовки нет и вуз зачисляет «всех желающих» с достаточно низким средним баллом по ЕГЭ. Так, например, высокий балл (не ниже 70) наблюдается на гуманитарном и социальном направлениях (политология, журналистика, культурология, международные отношения, юриспруденция, история), а по инженерным направлениям, таким как строительство, приборостроение, электротехника, – ниже, по направлению «нанотехнология» – 59,8, по специальности «математика» – 55, в Санкт-Петербургском государственном университете аэрокосмического приборостроения средний балл по зачисленным на бюджетные места составил 39,1<sup>4</sup>. Таким образом, можно сказать, что ценз конкурса в ряде случаев не выполняется и вузы вынуждены «закрывать» бюджетные места любым способом, в результате чего страдает качество образования.

Необходимо отметить, что конкурсный ценз распространяется не на всех, законом устанавливается круг лиц, пользующихся правом внеконкурсного приема в вузы<sup>5</sup>. Такие лица не проходят



конкурсного отбора, а лишь обязаны сдать вступительные испытания не ниже установленного минимума. К такой категории относятся в том числе дети-инвалиды, инвалиды I и II групп, которые обязаны предоставить справку об установлении инвалидности и заключение об отсутствии противопоказаний для обучения в вузе, выданные федеральным учреждением медико-социальной экспертизы<sup>6</sup>. Однако возникает вопрос, каким образом медицинские работники могут устанавливать ограничения в освоении образовательной программы? Например, в США предварительные обследования психического или физического здоровья запрещаются, однако вуз может на конфиденциальной основе проводить обследование лиц с ограниченными возможностями, в ходе которого выявляется потребность в дополнительных условиях или технических средствах. В некоторых случаях университет может отказать абитуриенту в приеме, если существует «значимый риск» рецидива, который сделает абитуриента неспособным к выполнению требований образовательной программы<sup>7</sup>. Таким образом, сам вуз принимает решение о зачислении абитуриента. На наш взгляд, следует учесть опыт США для дальнейшего усовершенствования механизма приема в высшие учебные заведения детей-инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья в рамках развития инклюзивного образования. Для этого следует включить в состав комиссии по медико-социальной экспертизе представителя вуза, который сможет квалифицированно определить возможности освоения абитуриентом образовательной программы в соответствии с требованиями федерального государственного образовательного стандарта (прохождение различных видов практик, лабораторных и практических занятий в специализированных лабораториях с использованием оборудования и приборов для проведения инструментальных исследований и др.) с целью получения необходимых компетенций по соответствующему направлению подготовки (специальности).

Кроме того, необходимо отметить, что в конкурсе участвуют лица, которые принимаются в вуз *без вступительных экзаменов*<sup>8</sup>, и участники *целевого приема*. Количество мест для целевого приема на каждое направление подготовки (специальности) не должно превышать 20% от общего количества бюджетных мест по каждому направлению подготовки (специальности) соответственно. В рамках целевого приема организовывается свой конкурс (не менее двух человек на место). Однако итоги приемной кампании 2010 года показали, что баллы по ЕГЭ «целевиков» значительно ниже, чем участников общего конкурса. В этой связи Рособрнадзор предлагает снизить количество мест, выделяемых для целевого приема, до 15% (для сравнения: в 2009 году было 30%)<sup>9</sup>.

Приведенные данные говорят о том, что на практике конкурсный ценз не всегда достигает

своей цели – зачисление наиболее способных и подготовленных абитуриентов к освоению образовательных программ высшего профессионального образования на бюджетной основе.

**Ценз статуса образовательного учреждения.** В соответствии с законодательством получение бесплатного высшего образования возможно в государственных или муниципальных образовательных учреждениях высшего профессионального образования<sup>10</sup>. Обеспечение бюджетного финансирования осуществляется через лицевые счета Казначейства РФ. В отличие от действующего Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в новом проекте Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» предусмотрено бюджетное финансирование не только государственных и муниципальных образовательных учреждений, но и имеющих государственную аккредитацию *частных образовательных организаций* (ст. 87)<sup>11</sup>. Таким образом, перспектива принятия нового закона расширяет права граждан на получение бесплатного высшего образования. Однако следует заметить, что в случае принятия данной нормы закон вступит в противоречие с п. 3 ст. 43 Конституции РФ, где четко установлено: «Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии».

В данной статье Конституция предусматривает получение бесплатного высшего образования и на предприятии<sup>12</sup>. В законодательстве эта норма не нашла своего развития, хотя на практике реализуется. На наш взгляд, данная норма была заимствована из Конституции РФ 1978 г. не конкретным текстовым содержанием, а исходя из социально-экономических условий данного периода. Надо сказать, что в 1960-е годы стал создаваться новый тип учебного заведения – *заводы-вузы*<sup>13</sup>. Как правило, студенты совмещали производственную работу на предприятии и обучение в вузе. Заметим, что первые заводы-вузы (вузы с особой организацией учебного процесса и узкой практической направленностью обучения) были созданы еще в СССР в 1930 г., но не получили развития). Таким образом, заводы-вузы – это яркий пример связи образования с практикой, то есть соответствия содержания образования запросам работодателей. В СССР было пять заводов-вузов<sup>14</sup>, которые успешно вели подготовку кадров для промышленности. Ряд абитуриентов принимались в завод-вуз по договорам с предприятиями, т.е. вузами использовалась договорная форма подготовки инженеров (целевой прием). В период с 1993 по 2000 гг. заводы-вузы были переименованы, некоторые из них получили новый статус<sup>15</sup>. В настоящее время некоторые из «заводов-вузов» успешно применяют накопленный опыт в современных образовательных условиях и используют интегрированную форму обучения. Так, например,



в Санкт-Петербургском институте машиностроения после трех семестров обучения по очной форме студенты переходят на вечернее обучение в течение одного семестра. Студенты получают одну из профессий (например сварщика), затем продолжают обучение по очной форме обучения для изучения основ будущей специальности, далее снова трудоустройство (технологи, младшие инженеры и др.). В Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Сибирский государственный аэрокосмический университет имени академика М.Ф. Решетнева» (СибГАУ)<sup>16</sup> также применяется интегрированная система обучения, студенты проходят производственную практику в общей сложности в течение двух лет на наукоемких базовых предприятиях космической отрасли. Таким образом, можно сказать, что созданная в 60-х годах система «завод-втуз» достигла определенных успехов в подготовке кадров для промышленности, но с учетом социально-экономических преобразований изменилась и утратила свое значение, сейчас успешно развивается уже в форме интегрированной подготовки кадров в высших учебных заведениях для многих отраслей промышленности в специализированных вузах. Особо следует отметить опыт Федерального государственного унитарного предприятия «Государственный космический научно-производственный центр имени М.В. Хруничева» (ФГУП «ГКНПЦ им. М.В. Хруничева»), который осуществляет обучение в вузах на условиях целевой контрактной подготовки специалистов для предприятий оборонно-промышленного комплекса на бюджетной основе при условии заключения контракта между предприятием и студентом<sup>17</sup>. При этом студент по условиям контракта обязан отработать в «Космическом центре» не менее трех лет после успешного завершения учебного заведения<sup>18</sup>. На наш взгляд, следует привести в соответствие п. 4 ст. 2 Федерального закона «О высшем и послевузовском образовании» с нормой Конституции РФ «Гражданам Российской Федерации гарантируется получение на конкурсной основе бесплатного высшего и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях высшего профессионального образования и на *предприятиях...*» (курсив наш. – С.Д.).

**Ценз первичности получения бесплатно высшего образования.** Конституция РФ не ограничивает получение высшего образования на бесплатной основе, однако законодательство устанавливает ограничение – получение бесплатного высшего образования впервые. Лица, получившие однажды высшее образование на коммерческой основе, ограничены в праве получить следующее высшее образование бесплатно. По мнению А.И. Порфирьева, данное ограничение нарушает ч. 3 ст. 17 Конституции РФ «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц»<sup>19</sup>.

Однако решения Конституционного суда РФ подтверждают данное ограничение: «...федеральный законодатель, устанавливая гарантии прав граждан в области высшего профессионального образования с учетом имеющихся у государства финансовых ресурсов в целях обеспечения для лиц, не имеющих высшего образования, бесплатного получения такого образования, вправе предусмотреть в качестве условия обучения граждан в государственных и муниципальных высших учебных заведениях за счет бюджетных средств получение гражданином образования данного уровня впервые»<sup>20</sup>. Кроме того, «одновременное участие в конкурсе лиц с высшим образованием и лиц, его не имеющих, не обеспечивало бы последним равных возможностей для поступления в вуз, т.е. делало бы его менее доступным, а следовательно, ущемляло бы их право на получение бесплатного высшего образования. В целях обеспечения законных интересов таких лиц ограничение законом прав граждан, имеющих высшее образование, в получении второго бесплатного высшего образования вполне правомерно»<sup>21</sup>. Полностью поддерживая позицию Конституционного суда РФ, считаем, что справедливый конкурс между абитуриентами, впервые получающими бесплатное высшее образование и уже имеющими его, быть не может. Совершенно очевидно, что лица, уже имеющие высшее образование, являются более подготовленными.

Следует сказать, что законодательство предоставляет возможность неоднократно получать *бесплатное высшее образование особой категории граждан (военнослужащим)*<sup>22</sup>. Позволим согласиться с мнением О.Б. Стерликовой, что военная служба часто связана с риском для здоровья, а порой и жизни, специфика военной службы и характер военно-служебных отношений уже сами по себе ведут к фактическому ограничению прав и свобод военнослужащих как граждан страны. Поэтому имеющиеся ограничения компенсируются военнослужащим установленной системой государственных гарантий и льгот<sup>23</sup>, в том числе и в сфере образования на обучение в гражданских образовательных учреждениях высшего профессионального образования<sup>24</sup>. Однако необходимо урегулировать вопрос финансирования получения бесплатного высшего образования военнослужащими, уже имеющими высшее военное образование, так как государственным и муниципальным высшим учебным заведениям в рамках контрольных цифр приема не выделяются дополнительные бюджетные места для данной категории граждан. Поэтому необходимо предусмотреть выделение дополнительных целевых бюджетных средств на получение высшего образования военнослужащими в государственных и муниципальных вузах с их оплатой из средств, выделенных Министерству обороны РФ.

Федеральным законом «О статусе военнослужащих» (п. 5 ст. 19)<sup>25</sup> установлено право внекон-



курсного зачисления при условии успешного прохождения вступительных испытаний гражданам, уволенным с военной службы и поступающим в государственные образовательные учреждения высшего профессионального образования по *рекомендациям командиров*. Однако образовательное законодательство ограничивает указанных лиц в выборе высшего учебного заведения, предоставляя им право внеконкурсного поступления только в высшие учебные заведения, реализующие военные профессиональные образовательные программы. Порядок приема также не предусматривает такой льготы для данной категории граждан, что неизбежно приводит к конфликтам в правоприменительной практике. Федеральный закон «О статусе военнослужащих» не может регулировать отношения, связанные с образовательной сферой, в законе должны содержаться отсылочные нормы. В данном случае приоритетом в образовательной сфере должны быть нормы Федерального закона «О высшем и послевузовском образовании», так как «в соответствии с общими принципами права в случае коллизии норм приоритетом над общими нормами обладают специальные нормы»<sup>26</sup>.

**Ценз гражданства.** Образовательное законодательство устанавливает особый порядок приема и подготовку иностранных граждан в высших учебных заведениях за счет бюджетных средств<sup>27</sup>. В соответствии с Порядком приема<sup>28</sup> к иностранным гражданам относятся также лица без гражданства, соотечественники, проживающие за рубежом. Иностранных граждан, поступающих для обучения за счет средств соответствующего бюджета, можно разделить на две категории:

- в пределах установленной Правительством РФ квоты<sup>29</sup> по направлениям Министерства образования и науки РФ;

- на условиях общего конкурса в соответствии с международными договорами РФ и межправительственными соглашениями РФ и другими нормативными актами<sup>30</sup>.

Необходимо отметить, что за последние пять лет квоты по приему иностранных граждан и соотечественников за рубежом увеличились с 7 тыс. человек<sup>31</sup> до 10 тыс. человек в год. Таким образом, можно констатировать, что экспорт образовательных услуг, в том числе и в страны СНГ, постоянно расширяется, что является закономерным в современных условиях глобализации и подтверждает достаточно высокий уровень российского образования. В настоящее время в Российской Федерации обучаются 57,2 тыс. учащихся из стран СНГ (в том числе 23,9 тыс. по бюджету), что составляет 56% от общего числа иностранных учащихся<sup>32</sup>.

Таким образом, проведя анализ норм Конституции и образовательного законодательства, можно говорить о наличии ряда ограничений по реализации конституционного права на получение бесплатного высшего образования: конкурсный ценз, ценз статуса образовательного учреждения,

ценз первичности и ценз гражданства. Однако нечеткая правовая регламентация данных отношений приводит к тому, что правовые нормы трактуются по-разному, в том числе и в организациях, обеспечивающих получение бесплатного высшего образования как гражданами РФ, так и другими лицами.

## Примечания

- <sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 35. ст. 4135; 2010. № 31, ст. 4167.
- <sup>2</sup> Порядок приема граждан устанавливает круг лиц, прием в вуз которых осуществляется по вступительным испытаниям, проводимым самостоятельно (например, имеющих среднее (полное) общее образование, полученное до 1 января 2009 г.; имеющих среднее (полное) общее образование, полученное в образовательных учреждениях иностранных государств; по программам подготовки магистра и др. Результаты всех вступительных испытаний, в том числе дополнительных вступительных испытаний, оцениваются по стобалльной шкале) (См.: Приказ Минобрнауки РФ от 21.10.2009 г. № 442 (ред. от 11.05.2010 г.) «Об утверждении Порядка приема граждан в имеющие государственную аккредитацию образовательные учреждения высшего профессионального образования» // Рос. газ. 2009. 16 дек.; Рос. газ. 2010. 23 июня). Кроме того, вузы могут проводить дополнительные вступительные испытания профильной направленности (см.: п. 1 ст. 11. О высшем и послевузовском профессиональном образовании: Федер. закон Рос. Федерации от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ (ред. от 27 июня 2010 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 35, ст. 4135; 2010. № 31, ст. 4167). МГУ им. М.В. Ломоносова и СПбГУ вправе проводить дополнительные вступительные испытания профильной направленности по направлениям подготовки (специальностям), которые определяют самостоятельно (см.: ч. 4 ст. 4 О Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете: федер. закон от 10 ноября 2009 г. № 259-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 46, ст. 5418).
- <sup>3</sup> Так, например, минимальный балл в 2010 г. по обществознанию составил 39; по математике – 21; по русскому языку – 36; по истории – 31 балл // Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки. [официальный сайт]. URL: [http://obrnadzor.gov.ru/ru/press\\_center/news/index.php?id40=2394&from40=2](http://obrnadzor.gov.ru/ru/press_center/news/index.php?id40=2394&from40=2) (дата обращения: 25.10.2010).
- <sup>4</sup> См.: *Агронович М.* Инженерным вузам достаются троечники // Рос. газ. 2010. 03 сент.
- <sup>5</sup> Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а также лица в возрасте до 23 лет из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; дети-инвалиды, инвалиды I и II групп, граждане в возрасте до 20 лет, имеющие только одного родителя – инвалида I группы, если среднедушевой доход семьи ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте РФ; граждане, проходившие в течение не менее трех лет военную службу по кон-



- тракту в Вооруженных силах РФ и др. (см.: п. 3 ст. 11 О высшем и послевузовском профессиональном образовании: федер. закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ (ред. от 27 июля 2010 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 35, ст. 4135; 2010. № 31, ст. 4167.
- 6 См.: Приказ Минобразования и науки РФ от 21.10.2009 г. № 442 (ред. от 11.05.2010 г.) «Об утверждении Порядка приема граждан в имеющие государственную аккредитацию образовательные учреждения высшего профессионального образования» // Рос. газ. 2009. 16 дек.; Рос. газ. 2010. 23 июня.
- 7 См.: Николаев Б.В. Конституционно-правовой принцип равноправия в системе высшего образования США. М., 2009. С. 147.
- 8 Победители и призеры заключительного этапа все-российской олимпиады школьников, члены сборных команд РФ, участвовавших в международных олимпиадах по общеобразовательным предметам, и др. (см.: п. 3 ст. 11 О высшем и послевузовском профессиональном образовании: федер. закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ (ред. от 27 июля 2010) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 35, ст. 4135; 2010. № 31, ст. 4167; Приказ Минобразования и науки РФ от 22.10.2009 г. № 285 (ред. от 06.10.2009) «Об утверждении Порядка проведения олимпиад школьников» // Рос. газ. 2007. 1 дек.; Рос. газ. 2009. 9 дек.). Их результаты признаются вузами как наивысшие результаты вступительных испытаний («100 баллов») по этим общеобразовательным предметам при приеме на направления подготовки (специальности), не соответствующие профилю олимпиады (см. п.п. 9, 41.1. Порядок приема граждан в имеющие государственную аккредитацию образовательные учреждения высшего профессионального образования: приказ Минобразования и науки РФ от 21.10.2009 г. № 442 (ред. от 11.05.2010 г. // Рос. газ. 2009. 16 дек.; Рос. газ. 2010. 23 июля).
- 9 См.: Материалы пресс-конференции руководителя Рос-обнадзора Л.Н. Глебовой «ЕГЭ и приемная кампания 2010 – итоги, анализ, выводы. Перспективы развития технологий объективной оценки качества образования». 2010. 31 авг.: Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки [официальный сайт] // URL: [http://www.obrnadzor.gov.ru/ru/press\\_center/news/index.php?id40=2429](http://www.obrnadzor.gov.ru/ru/press_center/news/index.php?id40=2429) (дата обращения: 25.10.2010).
- 10 По данным Федеральной службы государственной статистики прием в государственные и муниципальные образовательные учреждения ВПО в 2009 г. составил 1329,8 тыс. чел., в том числе за счет средств федерального бюджета – 544,0 тыс. чел.; бюджетов субъектов РФ – 15,3 тыс. чел.; местных (муниципальных) бюджетов – 0,5 тыс. чел. (см.: Россия в цифрах – 2010 г. Краткий статистический сборник. М., 2010. С. 135, 142).
- 11 См.: Проект Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»: Министерство образования и науки Российской Федерации [официальный сайт] // URL: <http://mon.gov.ru/files/materials/6649/10glava.doc> (дата обращения: 25.10.2010). Частной является образовательная организация, созданная собственником (гражданином (гражданами) и (или) юридическим лицом (юридическими лицами), за исключением Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.
- 12 В данном случае предприятие необходимо рассматривать исходя из смысла ст. 48 Гражданского кодекса РФ, которая дает определение юридического лица. Юридическим лицом признается «организация». Понятие «организация» является родовым в отношении любого юридического лица и охватывает предприятия и учреждения (Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 27.12.2009) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301; 2009. № 29, ст. 3618).
- 13 Заводы-вузвы организовывались при наиболее крупных и передовых в техническом отношении промышленных предприятиях как самостоятельные высшие технические учебные заведения. Завод-вуз готовил инженеров из числа работников данного предприятия и других работников, близких ему по профилю. Теоретические занятия на заводе-вуззе проводились как с отрывом от производства, так и без отрыва от производства. Срок обучения устанавливался соответственно 5,5 и 6 лет. Руководителям предприятий, при которых создавались заводы-вузвы, было дано право безвозмездно предоставлять заводам-вузам для учебных целей помещения, оборудование и материалы для учебных лабораторий и кабинетов (см.: Постановление Совета Министров СССР от 30 декабря 1959 г. № 1425 // Свод законов СССР. 1990. Т. 3. С. 417).
- 14 Завод-вуз при производственном объединении «Ленинградский металлургический завод» (ВТУЗ-ЛМЗ) ныне ГОУВПО Санкт-Петербургский институт машиностроения; завод-вуз при ЗИЛе – Московский государственный индустриальный университет; филиал Красноярского политехнического института при Красноярском машиностроительном заводе – СибГАУ и др.
- 15 Приказом Государственного комитета РФ по высшему образованию от 09.02.1994 г. № 115 Пензенский завод-вуз переименован в Пензенский технологический институт (завод-вуз). В 2003 г. распоряжением Правительства РФ от 20.12.2003 № 1873 создается Пензенская государственная технологическая академия на базе Пензенского технологического института. В 1996 г. Московский автомобилестроительный институт (МАСИ) (ВТУЗ-ЗИЛ) получил статус университета – Московский государственный индустриальный университет.
- 16 Был создан в 1960 г. как завод-вуз при Красноярском машиностроительном заводе. В 1989 г. завод-вуз преобразован в Красноярский институт космической техники, в 1992 г. – в Сибирскую аэрокосмическую академию, с 2002 г. – университет. Базовыми предприятиями университета в части подготовки специалистов для аэрокосмической отрасли являются ФГУП «Красноярский машиностроительный завод» – предприятие по производству ракетно-космической техники и ОАО «Информационные спутниковые системы» имени академика М.Ф. Решетнева – одно из ведущих предприятий по проектированию, производству и эксплуатации космических систем связи, телевидения, навигации и геодезии.



- <sup>17</sup> Постановление Правительства РФ «О государственном плане подготовки научных работников, специалистов и рабочих кадров для организаций оборонно-промышленного комплекса на 2007–2010 годы» от 30 декабря 2006 г. № 854 с посл. изм. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 1(ч. II), ст. 303. Следует отметить, что ФГУП «ГКНПЦ им. М.В. Хруничева» приглашает для направления на обучение лишь граждан РФ, проживающих в Москве и ближайшем Подмосковье, в следующие вузы: МГТУ им. Н.Э. Баумана, МАИ им. Орджоникидзе, Станкин, МИРЭА, МИФИ, МГУИЭ. Прием в вуз на условиях целевой контрактной подготовки специалистов для предприятий оборонно-промышленного комплекса осуществляется по отдельному конкурсу при условии положительных результатов ЕГЭ. В структуру центра входят четыре кафедры и вечернее отделение. Кроме того, ФГУП «ГКНПЦ им. М.В. Хруничева» осуществляет послевузовское образование, имеет лицензию на право ведения образовательной деятельности в рамках аспирантуры.
- <sup>18</sup> Постановление Правительства «О целевой контрактной подготовке специалистов с высшим и средним профессиональным образованием» от 19 сентября 1995 г. № 942 // Собр. законодательства РФ. 1995. № 39, ст. 3777; Постановление Минтруда РФ № 73, Госкомвуза РФ № 7 от 27 декабря 1995 г. «О типовых контрактах между студентом и учебным заведением высшего (среднего) профессионального образования, студентом и работодателем, заключаемых в рамках целевой контрактной подготовки специалистов с высшим и средним профессиональным образованием» // БНА. 1996. № 53.
- <sup>19</sup> Порфирьев А.И. Свобода доступа к образованию в России. Юридическое образование и наука. 2002. № 3.
- <sup>20</sup> См.: «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Григоряна Арена Альбертовича, Григоряна Карена Альбертовича и Бадрутдинова Ильнура Минулловича на нарушение их конституционных прав пунктом 3 статьи 5 Закона Российской Федерации «Об образовании» и пунктом 4 статьи 2 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» [Электронный ресурс]: Определение Конституционного суда РФ от 5 октября 2001 г. № 187-О // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
- <sup>21</sup> «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Машенцева Алексея Валентиновича как не соответствующей требованиям Федерального Конституционного закона «О Конституционном суде Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Определение Конституционного суда РФ от 22.05.1996 № 70-О // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
- <sup>22</sup> Граждане, проходившие военную службу по контракту и уволенные с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, военнослужащие, проходящие военную службу по контракту и имеющие общую продолжительность военной службы 15 лет и более, имеющие незаконченное высшее или высшее военное профессиональное образование (см.: п. 5 ст. 19 О статусе военнослужащих: Федер. закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (ред. от 22.07.2010) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 22, ст. 2331; 2010. № 30, ст. 3990.
- <sup>23</sup> См.: Стерликова О.Б. Конституционно-правовые основы защиты прав военнослужащих в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 16.
- <sup>24</sup> Сокращение Вооруженных сил РФ порождает острую социальную проблему, связанную с адаптацией к новым условиям жизни и деятельности граждан, уволенных с военной службы и оказавшихся на рынке труда. В структуре населения России сформировалась многочисленная группа риска из числа бывших военнослужащих. Большинство увольняемых в связи с сокращением численности Вооруженных сил РФ военнослужащих, находящихся в трудоспособном возрасте и имеющих высокий образовательный уровень, готовы реализовать свой потенциал в гражданских условиях (см.: Петров М.И. Комментарий к Федеральному закону «О статусе военнослужащих» (постатейный). Юстицинформ. 2008. С. 105). С 1992 года по настоящее время численность Вооруженных Сил РФ последовательно уменьшалась: с 2,8 млн до 1 млн военнослужащих (и примерно 800 тыс. гражданского персонала) (см.: Баранец В., Тимошенко М. Почему у России нет контрактной армии // Комсомольская правда. 2010. 30 сент. С. 4.
- <sup>25</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 22, ст. 2331; 2010. № 30, ст. 3990.
- <sup>26</sup> Определение Конституционного суда РФ от 05.10.2000 г. № 199-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кушнарева Андрея Михайловича на нарушение его конституционных прав положениями части первой статьи 40.1 Кодекса законов о труде Российской Федерации и пункта 1 статьи 12 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» // Вестник Конституционного суда РФ. 2001. № 1.
- <sup>27</sup> См.: п. 2 ст. 33 О высшем и послевузовском профессиональном образовании: Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ (ред. от 27.07.2010 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 35, ст. 4135; 2010. № 31, ст. 4167.
- <sup>28</sup> См.: Приказ Минобразования и науки РФ от 29.12.2009 г. № 841 «Об утверждении Порядка приема иностранных граждан в имеющие государственную аккредитацию образовательные учреждения высшего профессионального образования» // Рос. газ. 2010. 19 марта.
- <sup>29</sup> Количество проживающих за рубежом иностранных граждан и соотечественников, принимаемых на обучение за счет ассигнований федерального бюджета в федеральные государственные образовательные учреждения высшего и среднего профессионального образования (независимо от сроков обучения, уровня и вида реализуемых программ), не может превышать 10 тыс. в год (см.: Постановление Правительства РФ от 25.08.2008 г. № 638 «О сотрудничестве с зарубежными странами в области образования» (ред. от 08.09.2010 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 35, ст. 4034; 2010. № 38, ст. 4825).
- <sup>30</sup> См., например: Постановление Правительства РФ от 22.06.1999 г. № 662 «Об утверждении Соглашения



о предоставлении равных прав гражданам государств-участников договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года на поступление в учебные заведения» // Бюл. междунар. договоров. 2000. № 3 ; Соглашение о сотрудничестве в области образования, г. Ташкент, 15 мая 1992 г. // Бюл. междунар. договоров. 1994. № 6 и др.

<sup>31</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 04.11.2003 г. № 668 «О сотрудничестве с зарубежными странами в области образования» // Собр. законодательства Рос. Федерации 2003. № 45, ст. 4387 (утратил силу).

<sup>32</sup> Министерство образования и науки. Российское образование для иностранных граждан: [официальный сайт]. URL: <http://www.russia.edu.ru/information/analit/vis/1301,5#2> (дата обращения: 25.10.2010). По данным статистики, в 2008 г. контингент студентов, постоянно проживающих на территории государств, входящих

в Содружество Независимых Государств, и других государств на территории бывшего СССР, а также иностранных граждан, обучающихся в государственных образовательных учреждениях ВПО РФ по очной форме обучения, составил: Азербайджанская Республика – 1318; Республика Армения – 943; Республика Беларусь – 2825; Республика Грузия – 673; Республика Казахстан – 11 660; Киргизская Республика – 501; Латвийская Республика – 501; Литовская Республика – 153; Республика Молдова – 593; Республика Таджикистан – 759; Туркменистан – 751; Республика Узбекистан – 2031; Украина – 2773; Эстонская Республика – 141; численность иностранных граждан из стран СНГ и Балтии, обучающихся по международным соглашениям, – 9 996; численность граждан других иностранных государств – 34 933 // Образование в России : стат. бюл. М., 2009. С. 436.

УДК 342.74–055.52 (470+571)

## КОНСТИТУЦИОННАЯ ОБЯЗАННОСТЬ РОДИТЕЛЕЙ ЗАБОТИТЬСЯ О ДЕТЯХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ

С. Б. Кордуба

Саратовский государственный университет  
E-mail: sveta-shagurova@mail.ru

Статья посвящена конституционной обязанности родителей заботиться о детях в Российской Федерации, о которой в науке конституционного права России на сегодняшний день отсутствует комплексное и глубокое исследование, несмотря на всю актуальность вопросов, составляющих ее содержание: воспитание детей, их содержание, обеспечение получения детьми образования, забота о здоровье детей и т.д. Автор формирует понятие данной конституционной обязанности и раскрывает ее признаки.  
**Ключевые слова:** конституционное право, конституционная обязанность, родители, забота, дети, государство.

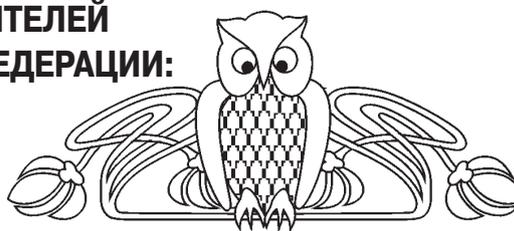
### Constitutional Obligation of Parents to Take Care of Children in the Russian Federation: Concept and Characteristics

S. B. Korduba

The article focuses on a constitutional obligation of parents to take care of their children in the Russian Federation. This issue has not yet been thoroughly studied in the Russian constitutional law science despite vital importance of its key issues: child upbringing, financial support, education, health care, etc. The author gives definition of the given constitutional obligation and describes its characteristics. The author dwells on the concept and characteristics of this constitutional obligation.

**Key words:** constitutional law, constitutional obligation, parents, childcare, children, state.

Обязанность родителей заботиться о детях в РФ не случайно появилась в тексте Конституции РФ 1993 г. О том, что она достойна именно консти-



туционного уровня закрепления, свидетельствует наличие аналогичной обязанности в конституциях многих зарубежных стран. Например, ст. 30 Конституции Италии 1947 г. гласит: «Родители обязаны и вправе содержать, обучать и воспитывать детей, даже если они рождены вне брака»<sup>1</sup>. Согласно ч. 2 ст. 27 Конституции Республики Казахстан 1995 г. «Забота о детях и их воспитание являются естественным правом и обязанностью родителей»<sup>2</sup>. Статья 38 Конституции Литовской Республики 1992 г. устанавливает: «Право и обязанность родителей – воспитывать своих детей честными людьми и преданными гражданами, содержать их до наступления совершеннолетия»<sup>3</sup>. Статья 40 Конституции Республики Македония 1991 г. закрепляет: «Правом и обязанностью родителей является забота о содержании и воспитании своих детей»<sup>4</sup>. Согласно ст. 48 Конституции Республики Молдова 1994 г. «семья основана на браке, заключенном по взаимному согласию мужчины и женщины, на их равноправии и на праве и обязанности родителей растить, воспитывать и обучать детей»<sup>5</sup>. Часть 5 ст. 36 Конституции Португалии 1976 г. закрепляет: «Воспитание и содержание детей являются правом и обязанностью родителей»<sup>6</sup>. Часть 5 ст. 34 Конституции Азербайджана 1995 г. устанавливает: «Заботиться о детях, воспитывать их является как правом, так и долгом родителей»<sup>7</sup>. Согласно ст. 32 Конституции Республики Беларусь 1996 г. «Родители или лица, их заменяющие, имеют право и обязаны



воспитывать детей, заботиться об их здоровье, развитии и обучении»<sup>8</sup>. Часть 1 ст. 47 Конституции Болгарии 1991 г. закрепляет: «Уход за детьми и их воспитание до совершеннолетия является правом и обязанностью их родителей и поддерживаются государством»<sup>9</sup>. Часть 2 ст. 6 Основного закона ФРГ 1949 г. гласит: «Уход за детьми и воспитание их являются естественным правом родителей и первой их обязанностью»<sup>10</sup>. В ч. 1 ст. 44 Конституции Румынии 1991 г. говорится: «Семья основывается на браке, заключенном по свободному согласию супругов, на их равенстве и на праве и обязанности родителей вырастить детей, обеспечить их воспитание и обучение»<sup>11</sup>. Статья 54 Конституции Республики Словения 1991 г. закрепляет: «Родители имеют право и обязаны содержать и воспитывать своих детей и давать им образование»<sup>12</sup>. Статья 63 Конституции Республики Хорватия 1990 г. устанавливает: «Родители должны воспитывать, содержать и давать образование детям»<sup>13</sup>. Статья 27 Конституции Эстонской Республики 1992 г. гласит: «Родители вправе и обязаны воспитывать своих детей и заботиться о них»<sup>14</sup>.

Кроме того, исследование приведенных положений конституций зарубежных стран показало, что, невзирая на политические, экономические, культурные, религиозные различия, различия в правовых системах, несмотря на разное время принятия конституций, в основных законах закрепляются одинаковые обязанности родителей – забота о детях, их содержание, воспитание и обучение. Это говорит о следующем: основные обязанности родителей носят универсальный характер, и любое общество, любое государство стремится на высшем, конституционном уровне закрепить определенные, наиболее важные требования к родителям.

Так, ч. 2 ст. 38 Конституции РФ гласит: «Забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей».

Нужно отметить, что само понятие «забота» как отношение одного человека к другому означает: 1) мысль или деятельность, направленная к благополучию кого-нибудь или чего-нибудь (например забота о человеке); 2) внимание, попечение, уход (например окружить кого-нибудь заботой). Понятие «заботиться» предполагает проявление заботы (например заботиться о здоровье, заботиться о детях)<sup>15</sup>.

Возникновение данной обязанности основывается на происхождении детей, удостоверенном в установленном законом порядке (ст. 47 СК РФ)<sup>16</sup>, независимо от того, состоят родители в браке или нет, а также проживают ли они совместно или нет. Забота о детях, их воспитание – долг обоих родителей, даже если их не связывают брачные узы<sup>17</sup>.

Надо сказать, что в России долгое время обязанность родителей заботиться о детях рассматривалась только как их моральный долг, вытекающий, в принципе, из особых, личных,

родственных связей, можно сказать, из природных обстоятельств. Не была возложена данная обязанность на родителей и советскими конституциями. Лишь в 1993 г. забота о детях становится одной из основных обязанностей любого человека, ставшего родителем.

Необходимость конституционного закрепления этой обязанности обусловлена тем, что любое общество, основанное на определенных ценностях, в том числе на признании семьи первоосновой общества, заинтересовано в своем самосохранении, в передаче ценностей и моделей поведения от поколения к поколению, и лучше, чем родители, с этой задачей никто справиться не сможет.

Безусловно, только путем закрепления обязанности родителей заботиться о детях в Конституции России нельзя сразу же изменить сложившуюся практику общественных отношений, устоявшиеся модели поведения родителей, но конституционное закрепление придает этой обязанности самый высший уровень определенных требований государства, общества к родителям.

По нашему мнению, конституционная обязанность родителей заботиться о детях в РФ имеет следующие признаки:

1) носит естественный, традиционный характер и охватывает сферу частной, личной жизни человека. Л.Д. Воеводина относит ее к группе обязанностей человека и гражданина в сфере личной безопасности и частной жизни<sup>18</sup>. Эта обязанность является отображением общепризнанной модели социального поведения<sup>19</sup>;

2) адресована определенным, конкретным, специальным субъектам – родителям. «Родительские обязанности, – отмечает Т.А. Шумилова, – ... адресованы конкретной, определенной категории лиц – родителям»<sup>20</sup>;

3) появляется у родителей с момента рождения ребенка, поскольку дети с первого мгновения жизни нуждаются в помощи и заботе, и носит длящийся, долговременный, постоянный характер (до совершеннолетия ребенка);

4) тесно связана, переплетена и является логическим продолжением соответствующего права, развивает и дополняет его. Ведь в формулировке ч. 2 ст. 38 Конституции РФ говорится: «Забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей». Именно в ч. 2 ст. 38 право и обязанность неразделимы<sup>21</sup>. По выражению Ю.В. Барзиловой, «законодатель как бы слил воедино эти две парные категории»<sup>22</sup>;

5) является способом обеспечения и условием реализации прав детей. Иллюстрируя данное утверждение, можно привести мнение Н.И. Матузова: «Обязанность – способ обеспечения прав, условие их реальности и эффективности. ... Любые субъективные права практически могут быть реализованы только через чьи-то обязанности. ...»<sup>23</sup>;

6) характеризуется непосредственным действием, т.е. может быть реализована и без кон-



кретизации федеральным законом или законами. Хотя, по нашему мнению, такая конкретизация необходима. Конституционная обязанность родителей заботиться о детях детализируется в Семейном кодексе РФ<sup>24</sup>, Федеральном законе РФ от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»<sup>25</sup>, иных федеральных законах;

7) указывает на активную заинтересованность общества и государства в определенном поведении родителей, поскольку, заботясь о детях, родители делают свой вклад в развитие общества и государства, в будущее государства;

8) является ориентиром для деятельности законодательных, исполнительных и судебных органов, а также юридической базой для издания нормативных правовых актов, посвященных статусу родителей, их отношениям с детьми;

9) выступает основой для формирования правосознания родителей и детей, поскольку нацелена на воспитание в родителях ответственного и соответствующего законодательству отношения к детям;

10) неисполнение данной обязанности влечет за собой определенные меры ответственности (административной, семейно-правовой, уголовной).

Всегда необходимо считаться с тем фактом, что одна из основных конституционных обязанностей – обязанность родителей заботиться о детях – может не признаваться родителями и не выполняться. Поэтому, когда обязанность не выполняется, в обеспечение ее выполнения включается государство, устанавливая и применяя определенные меры ответственности.

Ответственность за неисполнение этой обязанности установлена Кодексом РФ об административных правонарушениях<sup>26</sup>, Уголовным кодексом РФ (статьи 156 и 157)<sup>27</sup>, Семейным кодексом РФ<sup>28</sup>.

11) реализация данной обязанности во многих случаях зависит от государства, от его прямой и опосредованной помощи, в том числе и финансовой (материальной).

Значительная роль государства в реализации конституционной обязанности родителей заботиться о детях вытекает из ст. 7 и 38 Конституции РФ. Согласно Конституции РФ политика Российской Федерации как социального государства направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, в том числе путем государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства (ст. 7), при этом материнство и детство, семья находятся под защитой государства (ст. 38).

Как указывает Конституционный суд России, государство должно содействовать родителям в выполнении ими данной обязанности<sup>29</sup>. Конституционный суд отмечает, что «статья 38 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, согласно которой семья находится под защитой государства, а забота о детях, их воспитание – равное

право и обязанность родителей, предполагает как позитивные обязанности государства по поддержанию, в том числе финансовому, семьи, так и конституционные обязанности родителей в отношении детей»<sup>30</sup>.

Конституционный суд РФ в одном из своих решений подчеркнул неразрывную связь прав и обязанностей родителей, установленных ч. 2 ст. 38 Конституции, и определенной роли государства в обеспечении реализации прав и обязанностей родителей: «Положения ст. 43 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, гарантирующей право на дошкольное образование, находятся во взаимосвязи с положениями ее статьи 38, согласно которым материнство и детство, семья находятся под защитой государства (часть 1), а забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей (часть 2). Эти предписания, адресованные одновременно родителям и государству, предопределяют – исходя из того, что естественное право и обязанность родителей воспитывать и содержать детей не исключает конституционную обязанность государства заботиться о воспитании детей, – многоплановую роль публичной власти в этой сфере»<sup>31</sup>.

Одним из примеров финансовой помощи государства, направленной на обеспечение реализации родителями их конституционной обязанности заботиться о детях, является выплата государственных пособий гражданам, имеющим детей<sup>32</sup>.

Учитывая отмеченные выше признаки конституционной обязанности родителей заботиться о детях в РФ, ее понятие можно сформулировать следующим образом: конституционная обязанность родителей заботиться о детях в РФ – это закрепленная Основным законом России в интересах детей, общества, государства мера должного поведения родителей, заключающаяся в их ответственности за воспитание, содержание, обучение, обеспечение здоровья и безопасности детей.

Резюмируя изложенное, нам видится, что раскрытые признаки конституционной обязанности родителей заботиться о детях в РФ обуславливают ее особую роль в жизни каждого человека, общества в целом и государства, а также доказывают правильность позиции российского законодателя в закреплении данной обязанности среди основных обязанностей человека и гражданина РФ.

## Примечания

<sup>1</sup> Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 2 / под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. С. 108.

<sup>2</sup> Там же. С. 171.

<sup>3</sup> Там же. С. 337.

<sup>4</sup> Там же. С. 440.

<sup>5</sup> Там же. С. 557.

<sup>6</sup> Там же. С. 759.

<sup>7</sup> Там же. Т. 1. С. 137.

<sup>8</sup> Там же. С. 303.



- <sup>9</sup> Там же. С. 401.
- <sup>10</sup> Там же. С. 581.
- <sup>11</sup> Там же. Т. 3. С. 71.
- <sup>12</sup> Там же. С. 179.
- <sup>13</sup> Там же. С. 458.
- <sup>14</sup> Там же. С. 719.
- <sup>15</sup> См.: *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Рос. акад. наук, Ин-т русского языка им. В.В. Виноградова. 4-е изд., доп. М., 2006. С. 198.
- <sup>16</sup> Семейный кодекс Российской Федерации: Федер. закон от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (в ред. от 30 июня 2008 г.): принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 08 декабря 1995 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 1, ст. 16. С. 101–153; 2008. № 27, ст. 3124. С. 8036.
- <sup>17</sup> Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий. 3-е изд. / под ред. Б.Н. Топорнина. М., 2003. С. 321.
- <sup>18</sup> См.: *Воеводин Л.Д.* Юридический статус личности в России: учеб. пособие. М., 1997. С. 191.
- <sup>19</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 08 июня 2010 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 статьи 292 Гражданского кодекса РФ в связи с жалобой гражданки В.В. Чадаевой» // Сбор. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 25, ст. 3246. С. 6510–6518.
- <sup>20</sup> *Шумилова Т.А.* Конституционно-правовое регулирование равенства родительских прав и обязанностей в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 14.
- <sup>21</sup> См.: *Матузов Н.И.* Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2004. С. 293.
- <sup>22</sup> *Барзилова Ю.В.* Юридические обязанности как элемент правового статуса личности / под ред. Н.И. Матузова. Саратов, 2008. С. 38.
- <sup>23</sup> *Матузов Н.И.* Указ. соч. С. 286.
- <sup>24</sup> Семейный кодекс Российской Федерации: Федер. закон от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (в ред. от 30 июня 2008 г.): принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 08 декабря 1995 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 1, ст. 16. С. 101–153; 2008. № 27, ст. 3124. С. 8036.
- <sup>25</sup> Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации: Федер. закон от 24 июля 1998 г. 124-ФЗ (ред. от 17 декабря 2009 г.): принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 3 июля 1998 г. // Собр. законодательства Рос. Федер. 1998. № 31, ст. 3802. С. 6932–6944; 2009. № 51, ст. 6163. С. 15690.
- <sup>26</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. 27 июля 2010 г.): принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20 декабря 2001 г.: одобрен Советом Федерации Фед. Собр. Рос. Федерации 26 декабря 2001 г. // Собр. законодательства Рос. Федер. 2002. № 1(ч. 1), ст. 1. С. 3–220; 2010. № 31, ст. 4208. С. 8285–8289. Статья 5.35. Неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних.
- <sup>27</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации: Федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 27 июля 2010 г.): принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 24 мая 1996 г.: одобрен Советом Федерации Фед. Собр. Рос. Федерации 05 июня 1996 г. // Собр. законодательства Рос. Федер. 1996. № 25, ст. 2954. С. 6007–6132; 2010. № 31, ст. 4164. С. 8088–8091. Статья 156. Неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего. Статья 157. Злостное уклонение от уплаты средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей.
- <sup>28</sup> Семейный кодекс Российской Федерации: Федер. закон от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (в ред. от 30 июня 2008 г.): принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 08 декабря 1995 г. // Собр. законодательства Рос. Федер. 1996. № 1, ст. 16. С. 101–153; 2008. № 27, ст. 3124. С. 8036. Статья 69. Лишение родительских прав. Статья 73. Ограничение родительских прав. Статья 77. Отобрание ребенка при непосредственной угрозе жизни ребенка или его здоровью.
- <sup>29</sup> См.: Постановление Конституционного суда РФ от 06 февраля 2009 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 5 Федерального закона “Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию” в связи с запросом Автозаводского районного суда города Тольятти Самарской области» // Сбор. законодательства Рос. Федер. 2009. № 8, ст. 1040. С. 2513–2518.
- <sup>30</sup> Постановление Конституционного суда РФ от 13 марта 2008 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений подпунктов 1 и 2 пункта 1 статьи 220 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан С.И. Аникина, Н.В. Ивановой, А.В. Козлова, В.П. Козлова и Т.Н. Козловой» // Собр. законодательства Рос. Федер. 2008. № 12, ст. 1183. С. 4142–4153.
- <sup>31</sup> Постановление Конституционного суда РФ от 15 мая 2006 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ “О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы”» // Собр. законодательства Рос. Федер. 2006. № 22, ст. 2375. С. 6531–6543.
- <sup>32</sup> См.: О государственных пособиях гражданам, имеющим детей: Федер. закон РФ от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ (в ред. 24 июля 2009 г.): принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 26 апреля 1995 г.: одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 04 мая 1995 г. // Собр. законодательства Рос. Федер. 1995. № 21, ст. 1929. С. 3720–3735; 2009. № 30, ст. 3739. С. 8839–8959.



УДК 342.727(470+571)

## СТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРИНЦИПА НЕДОПУСТИМОСТИ ЦЕНЗУРЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С. А. Куликова

Саратовский государственный университет  
E-mail: kulikovasveta@inbox.ru

В предлагаемой статье исследуется история появления формулировки о недопустимости цензуры первоначально в законах о печати и средствах массовой информации, а затем и в Конституции РФ. Проводится сравнительный анализ запрета цензуры в конституциях 12 стран, образовавшихся на постсоветском пространстве. Запрет цензуры рассматривается в качестве гарантии свободы мысли и слова, свободы выражения своих мнений и убеждений, а также права на поиск и распространение информации.

**Ключевые слова:** цензура, средства массовой информации, свобода слова, конституционные положения.

### Development of Constitutional Principle of Inadmissibility of Censorship in the Russian Federation

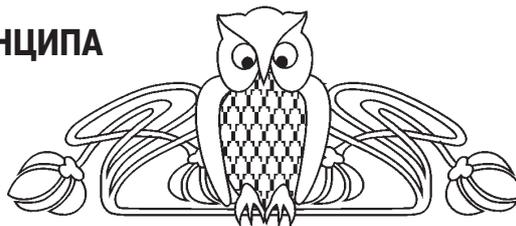
S. A. Kulikova

The given article explores the history of emergence of the statement of inadmissibility of censorship first in laws of the press and mass media and later in the Constitution of the Russian Federation. Comparative analysis of prohibition of censorship in the constitutions of 12 countries formed within post soviet territory has been carried out. Prohibition of censorship is considered to be a guarantee of freedom of thought and speech, freedom of expression and belief, and a right of collection and dissemination of information.

**Key words:** censorship, mass media, freedom of speech, constitutional regulations.

Цензура является одним из действенных инструментов общественно-политического влияния. В широком смысле цензура понимается, во-первых, как институт политико-идеологического контроля, осуществляемого государственным аппаратом, и во-вторых, как социальный институт, способствующий поддержанию значимых для общества традиций (религиозных, нравственных, эстетических).

Истоки российской цензуры мы находим в историко-правовых актах средневекового периода. Первые упоминания о цензуре духовной и бого-служебной литературы содержатся в Стоглаве 1551 г. Официальные органы светской цензуры были учреждены 16 сентября 1796 г. указом Екатерины II в целях «прекращения разных неудобств, которые встречаются от свободного и неограниченного печатания книг». 21 июля 1804 г. Александр I был утвержден первый Цензурный устав и образован Цензурный комитет – цензура приобрела юридический статус и профессиональный



характер. В дальнейшем место цензуры в системе государственной власти неоднократно менялось, в ее функции входили контроль, регламентация, применение санкций и репрессий по отношению к авторам и издателям. Развитие цензуры носило противоречивый характер и зависело от политической конъюнктуры. Сложилось различные виды цензуры: иностранная, духовная, военная, театральная и т.д., которым соответствовали самостоятельные цензурные ведомства<sup>1</sup>.

Новый этап развития цензуры начинается с первых дней советской власти: 28 января 1918 г. принят декрет «О революционном трибунале печати», которым вводилась военная цензура, в начале 20-х годов сформированы государственные органы, осуществляющие цензурные функции, – в 1922 г. декретом СНК РСФСР образовано Главное управление по делам литературы и издательств Наркомпроса РСФСР (Главлит), в 1923 г. – Главное управление по контролю за репертуаром (Главрепертком), осуществлявшее надзор в сфере театра, кино, радиовещания, эстрадного и циркового искусства. Советская цензура имела ярко выраженный политический характер и реализовывала контрольно-запретительные и манипулятивные функции, направленные на формирование массового сознания и осуществление государственной культурной политики<sup>2</sup>.

В связи с этим в начале 1990-х гг. в обществе сформировалось крайне отрицательное отношение к цензуре как механизму насилия, подавления свободы мысли и слова, возможности самовыражения. Регулятивно-карательные функции советской «всецензуры» воспринимались в качестве важнейшей составляющей политической системы СССР, осуществлявшей абсолютный контроль над всеми областями общественной жизни.

Негативное отношение к цензуре получило и свое нормативное закрепление в правовых актах нашего государства. Первым таким актом стал Закон СССР «О печати и других средствах массовой информации», принятый 12 июня 1990 г.<sup>3</sup> Символично, что закон, в котором впервые были закреплены принципы свободы прессы и запрета цензуры, был принят в один день с Декларацией о государственном суверенитете РСФСР (Декларация была принята I Съездом народных депутатов РСФСР, а Закон – Верховным Советом СССР). Можно сказать, что современная российская государственность и свобода слова, свобода прессы приобрели свою легитимацию одновременно.



Несколько раньше, в 1987 г. разрабатывался проект закона «О гласности», и по воспоминаниям одного из разработчиков этого проекта, а позже автора Закона СССР «О печати» Ю.М. Батурина, уже в этом проекте присутствовала норма о запрете цензуры. Но затем эта статья была исключена, поскольку существовали сомнения: вдруг из-за запрета цензуры будет отклонен весь законопроект. Как иронически замечает Ю.М. Батурина, «результат известен – отклонили законопроект о гласности без статьи о запрете цензуры, но приняли Закон о печати и других средствах массовой информации, запретивший цензуру. Совпадение с политическим ритмом все же очень важно: в 1987 году было еще рано, в 1990 году – самое время, а еще через десять лет опять было бы поздно»<sup>4</sup>.

История создания Закона СССР «О печати» подробно отражена в воспоминаниях М.А. Федотова<sup>5</sup>. Выделим некоторые моменты, которые касаются правового закрепления запрета цензуры.

Первоначально был разработан официальный проект закона о печати, который получил одобрение Идеологической комиссии ЦК КПСС. В этом проекте сохранялся принцип партийного руководства прессой, предусматривалось сохранение предварительной цензуры, которую по-прежнему должен был осуществлять Главлит, право на выпуск печатных изданий закреплялось только за партийными и государственными органами и общественными организациями, что делало в принципе невозможным существование независимых СМИ. Законопроект не публиковался, он был разослан в профильные ведомства: Главлит, Госкомиздат, Гостелерадио, Минюст, ГлавПУР, КГБ и т.д., а также в Союз журналистов и редакции ведущих печатных изданий, но без права публикации. В этой ситуации появляется инициативный авторский проект закона о печати (авторы – Ю.М. Батурина, М.А. Федотов, В.Л. Энтин). Статья 3 проекта указывала на недопустимость цензуры, кроме того предлагались нетрадиционные меры ответственности: в частности, при установлении факта цензуры – указывать в распространяемых сообщениях и материалах фамилию и должность лица, совершившего акт цензуры, а также отмечать, где именно в тексте были сделаны купюры и изъятия. Авторы законопроекта попытались опубликовать его текст в журнале «Журналист» для последующего общественного обсуждения. Однако последовал цензурный запрет. «Складывалась странная ситуация: чтобы напечатать проект закона о печати, провозглашающий свободу прессы, нужно сначала принять закон о печати, освобождающий прессу от цензуры»<sup>6</sup>.

В это время в республиках Прибалтики цензурный контроль уже был ослаблен, особенно это касалось изданий, печатавшихся на национальных языках. Поэтому сначала (14 октября 1988 г.) проект закона «О печати» был напечатан в спортивной газете «Sporidileht» на эстонском языке, через не-

делю в газете «Молодежь Эстонии» – на русском. После этого проект мог печататься и печатался в других советских газетах и журналах, поскольку для перепечатки материалов из других подцензурных изданий Советского Союза повторного разрешения Главлита не требовалось.

Проект вызвал интерес прежде всего журналистов, поэтому в телепрограммах и печатных изданиях развернулось его живое обсуждение. В апреле 1989 г. законопроект был выпущен отдельной брошюрой, причем на последней странице среди прочих выходных данных значится индекс «А-00547», свидетельствующий о цензурном разрешении.

Летом 1989 г. начался новый этап в работе над законом о печати. В Верховном Совете СССР была создана рабочая группа, которой предстояло разработать окончательный текст законопроекта. В ее состав кроме авторов инициативного проекта вошли также народные депутаты СССР, члены Комитета по законодательству Н.В. Федоров, К.Д. Лубенченко, А.Е. Себенцов, Г.Х. Шахназаров, члены Комитета по гласности А.С. Ежелев, Б.Н. Никольский, М.Н. Полторанин и др.

На первом заседании рабочей группы было решено не ориентироваться на какой-то из двух существующих вариантов Закона (официальный и инициативный), а писать новый закон статью за статьей. Этот (третий) вариант закона СССР «О печати», по воспоминаниям Г.Х. Шахназарова, начинался со статьи 1, которая содержала единственное положение: «Цензура в СССР запрещается»<sup>7</sup>.

В ходе дискуссии обсуждалась сама формулировка запрета цензуры – какая именно цензура запрещается. Предлагалось три варианта:

- 1) недопустимость цензуры;
- 2) недопустимость цензуры массовой информации;
- 3) недопустимость цензуры средств массовой информации.

Первая формулировка о «цензуре вообще» явно выходила за рамки предмета регулирования закона о печати. Третья отсылала к понятию «средства массовой информации», которое содержалось в статье 2 этого же законопроекта, где СМИ определялись как «периодические формы публичного распространения массовой информации». Тем самым запрет цензуры средств массовой информации означал бы недопустимость цензуры только формы донесения информации и делал бы вполне возможной цензуру содержания.

В конечном варианте закона представлен второй вариант формулировки статьи «Цензура массовой информации не допускается», но указание на недопустимость цензуры по-прежнему содержалось в статье 1. «Свобода печати», тем самым подчеркивался важный характер этого положения. Однако определения цензуры Закон СССР о печати не давал, что могло породить различные толкования этого понятия и мешало практическому применению указанной нормы.



Закон СССР просуществовал всего полтора года, затем на смену ему пришел Закон РФ «О средствах массовой информации», в котором закрепились основные достижения закона СССР (в том числе недопустимость цензуры), но, кроме того, появилось определение цензуры и более полно прописывались права и обязанности журналиста<sup>8</sup>.

Согласно Закону РФ «О средствах массовой информации» цензура массовой информации (ст. 3) – требование к редакции СМИ со стороны должностных лиц, государственных органов, организаций, учреждений или общественных объединений предварительно согласовывать сообщения и материалы (кроме случаев, когда должностное лицо является автором или интервьюируемым), а равно наложение запрета на распространение сообщений и материалов, их отдельных частей. Создание и финансирование организаций, учреждений, органов или должностей, в задачи либо функции которых входит осуществление цензуры массовой информации, также не допускаются.

Обратим внимание, что в данной статье в качестве цензуры предусматриваются два случая вмешательства в деятельность СМИ:

1) требование согласовывать содержание материалов и сообщений на стадии их редакционной подготовки;

2) наложение запрета на распространение уже подготовленных сообщений и материалов или их частей.

Таким образом, Закон РФ «О средствах массовой информации» запрещает две формы цензуры: предварительную и последующую. Данная законодательная формулировка была призвана, во-первых, обеспечить самостоятельность внутриредакционной деятельности, а во-вторых, сделать недопустимой советскую практику изъятия и уничтожения печатной продукции, применение технических средств заглушающих радиопередающие устройства по субъектурным соображениям.

Закон определил субъектов, которые гипотетически могут участвовать в осуществлении цензуры.

1 группа: те, кто может попытаться осуществить предварительную цензуру – должностные лица, государственные органы, организации, учреждения или общественные объединения. Обратим внимание, что в число гипотетических субъектов, которые могли бы претендовать на проведение цензуры, не входят органы местного самоуправления и коммерческие организации. Это объясняется тем, что в начале 1990-х гг. главной целью статьи являлось пресечение тотального контроля над деятельностью СМИ прежде всего со стороны государства.

2 группа: те, к кому может быть обращено требование о согласовании подготавливаемых материалов, сообщений. В анализируемой норме – это коллективный субъект, «редакция». Отметим,

что журналист не рассматривается в качестве субъекта цензурных притязаний. Такая позиция обосновывается тем, что «порядок согласования сообщений и материалов, существующий внутри каждой редакции, безусловно, цензурой не является»<sup>9</sup>. Вопросы внутренней организации СМИ, отношения, которые складываются между учредителем, редакцией, издателем, распространителем и собственником, в сферу запрета цензуры не попадают. Права журналистов в данном случае защищаются закреплением принципа профессиональной самостоятельности редакций и журналистов в ст. 19 и 47 Закона «О средствах массовой информации», но на практике именно эти отношения являются питательной средой для реализации цензурных притязаний.

3 группа: должностные лица, органы, организации со специальным правовым статусом в цензурной сфере, функциональными обязанностями которых является осуществление цензуры. Согласно ст. 3 Закона создание и финансирование таких организаций не допускается. С высоты опыта сегодняшнего дня закрепление данной нормы кажется необходимой, но не достаточной мерой. Подобная формулировка запретила наиболее явные, грубые, прямолинейные формы цензуры, но мало пригодна для борьбы с более гибкими формами влияния на журналистов и редакторов.

Следующий этап закрепления принципа недопустимости цензуры в нашей стране связан с его установлением на конституционном уровне.

Если обратиться к истории создания Конституции Российской Федерации, то целесообразным представляется провести анализ трех основных конституционных проектов. Объектами исследования являются Проект Конституции (Основного закона) РФ, представленный Президентом РФ, Проект, подготовленный Конституционной комиссией в соответствии с постановлением Съезда народных депутатов РСФСР, и Проект Конституции РФ, одобренный Конституционным совещанием<sup>10</sup> на предмет закрепления конституционного принципа недопустимости цензуры. Результаты представлены в табл. 1.

Можно сделать несколько промежуточных выводов:

1. Норма о недопустимости цензуры присутствует во всех трех проектах. Это свидетельствует о сложившемся понимании необходимости ликвидации руководящих органов и институтов цензуры советского типа, а также механизмов и форм регулирования творческим и информационными процессами.

2. Норма сформулирована отдельным предложением, что указывает на самостоятельность этого положения. Мощная система взаимодействия государственных, партийных и репрессивных органов, осуществляющих идеологический контроль, не вписывалась в концепцию демократического правового государства, которая разрабатывалась в конституционных проектах, поэтому



Таблица 1

Название проекта	Формулировка статьи
Проект, представленный Президентом РФ	Ст. 15. Каждый имеет право на свободу слова, свободное распространение своих мыслей и идей, право искать, получать и свободно передавать и распространять информацию. Гарантируется свобода печати. Цензура запрещается.
Проект, подготовленный Конституционной комиссией	Ст. 73. (1) Свобода массовой информации гарантируется. Цензура не допускается. (2) Средства массовой информации могут учреждаться гражданами, предприятиями, учреждениями, органами местного самоуправления и государственными органами. (3) Меры против злоупотребления свободой массовой информации, монополизации средств массовой информации устанавливаются Конституцией РФ и федеральным законом. (4) Арест и изъятие средств поиска, получения, производства и распространения массовой информации, принудительное приостановление и прекращение деятельности средства массовой информации допускаются на основании закона по судебному решению.
Проект Конституции РФ, одобренный Конституционным совещанием	Ст. 28. Каждый имеет право на свободу мысли, слова и на беспрепятственное выражение своих мнений и убеждений. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них. Каждый имеет право на свободу поиска, получения, передачи, производства и распространения информации любым законным способом. Исчерпывающий перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом. Гарантируется свобода средств массовой информации. Цензура запрещается.

требовалось закрепление запрета цензуры в документе, обладающем наибольшей юридической силой – Основном законе страны.

3. Нет указания на то, какой вид цензуры недопустим, тем самым устанавливается общий запрет цензуры – в любой форме, исходящей от любых субъектов, направленной на любой объект цензурирования (а не только массовой информации, как это было закреплено на законодательном уровне).

4. Из двух стилистических вариантов (запрещается / не допускается) выбрана наиболее категоричная форма.

5. В тексте статей, где содержится указание на недопустимость цензуры, гарантируется свобода средств массовой информации (печати), а в проектах, предложенном Президентом РФ и одобренном Конституционным совещанием, в ближайшем контексте с запретом цензуры закрепляются свобода слова, мысли, поиска, получения, передачи и распространения информации. Это свидетельствует о том, что запрет цензуры является необходимым элементом в выстраивании новой системы социально-политических ценностей, в которой свобода массовой информации осознается как необходимая черта развитого общества, способствующая раскрытию потенциала личности, поиску эффективных путей реализации национальной политики, формированию стабильных условий для создания и упрочения демократии и правового государства.

В результате в действующей Конституции мы имеем следующую формулировку: «Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается» (ч. 5 ст. 29).

В дальнейшем запрет цензуры нашел свое закрепление в конституциях 12 из 15 новых независимых государств, образовавшихся на постсоветском пространстве: Азербайджана, Беларуси, Грузии, Казахстана, Латвии, Литвы, Молдовы, России, Таджикистана, Узбекистана, Украины, Эстонии<sup>11</sup>.

В трех оставшихся странах (Армении, Кыргызстане и Туркменистане) цензура запрещается законами о СМИ. Результаты сопоставительного анализа закрепления конституционных запретов цензуры представлены в табл. 2.

Анализ данных, представленных в таблице, позволяет сделать некоторые заключения:

1. В конституциях стран ближнего зарубежья представлены различные варианты концептуального наполнения термина «цензура».

В конституциях Азербайджана и Таджикистана запрещается **государственная цензура**. В основных законах Беларуси, Грузии, Литвы в одной статье с запретом цензуры содержится положение о недопустимости монополизации СМИ государством, общественными и политическими организациями или отдельными гражданами. В Конституции Украины запрету цензуры непосредственно предшествует положение о том, что «никакая идеология не может признаваться государством как обязательная». Подобные примеры свидетельствуют о том, что запрет цензуры включается конституционным законодателем в более широкий политико-идеологический контекст. Цензура воспринимается как система, реализующая в совокупности идеологические принципы и нормы, и как часть механизма государственно-партийного контроля, существовавшего в СССР, поэтому конституционный запрет цензуры – гарантия того, что при любом изменении политической ситуации не произойдет реставрация тоталитарного государства.

Основные законы Грузии и Молдовы не допускают **цензуру в сфере творческой деятельности**. Творческий процесс – явление уникальное, присущее только человеку. Право на творчество относится к естественным правам человека и получило нормативно-правовое закрепление в большинстве конституций мира. Поэтому запрет цензуры в сфере творчества можно рассматривать как дополнительную гарантию права человека и гражданина на свободу творчества, мысли и слова.



Таблица 2

Страна	Текст статьи	Наименование главы
Азербайджан	Ст. 50. 1. Каждый обладает свободой законным путем искать, приобретать, передавать, составлять и распространять информацию. 2. Запрещается государственная цензура в средствах массовой информации, в том числе в печати.	Основные права, свободы и обязанности
Беларусь	Ст. 33. Каждому гарантируется свобода мнений, убеждений и их свободное выражение. Никто не может быть принужден к выражению своих убеждений или отказу от них. Монополизация средств массовой информации государством, общественными объединениями или отдельными гражданами, а также цензура не допускаются.	Личность, общество, государство
Грузия	Ст. 23. 1. Свобода интеллектуального творчества гарантируется. Право на интеллектуальную собственность неприкосновенно. 2. Не допускается вмешательство в творческий процесс, а также цензура в сфере творческой деятельности. 3. Не допускается наложение ареста и запрета на распространение произведений творчества, если их распространение не ущемляет законных прав других людей. Ст. 24. 1. Каждый человек вправе свободно получать и распространять информацию, высказывать и распространять свои мнения в устной, письменной или иной форме. 2. Средства массовой информации свободны. Цензура запрещается. 3. Государство или отдельные лица не вправе монополизировать средства массовой информации или средства распространения информации. 4. Осуществление прав, перечисленных в пунктах 1 и 2 данной статьи, может ограничиваться законом условиями, необходимыми в демократическом обществе для обеспечения государственной или общественной безопасности, территориальной целостности, предотвращения преступности, защиты прав и достоинства других лиц, предотвращения распространения информации, признанной конфиденциальной или для обеспечения независимости и беспристрастности правосудия.	Гражданство Грузии. Основные права и свободы человека
Казахстан	Ст. 20. 1. Свобода слова и творчества гарантируется. Цензура запрещается. 2. Каждый имеет право свободно получать и распространять информацию любым незапрещенным законом способом. Перечень сведений, составляющих государственные секреты Республики Казахстан, определяется законом. 3. Не допускаются пропаганда и агитация насильственного изменения конституционного строя, нарушения целостности Республики, подрыва безопасности государства, войны, социального, расового, национального, религиозного, сословного и родового превосходства, а также культа жестокости и насилия.	Человек и гражданин
Латвия	Ст. 100. Каждый имеет право на свободу слова, включающее в себя право свободного получения, владения и распространения информации, выражения своих взглядов. Цензура запрещена.	Основные права человека
Литва	Ст. 44. Цензура массовой информации запрещается. Государство, политические партии, политические и общественные организации, другие институты не могут монополизировать средства массовой информации.	Общество и государство
Молдова	Ст. 33. Свобода художественного и научного творчества гарантируется. Творчество не подвергается цензуре... Ст. 34. 1. Право лица на доступ к любой информации, затрагивающей общественные интересы, не может быть ограничено. 2. Власти в соответствии со своей компетенцией обязаны обеспечивать достоверное информирование граждан по вопросам, затрагивающим общественные интересы, и по вопросам личного характера. 3. Право на информацию не должно наносить ущерб мерам, направленным на защиту граждан или национальной безопасности. 4. Средства массовой информации, как государственные, так и частные, обязаны обеспечивать достоверное информирование общественности. 5. Средства массовой информации не подвергаются цензуре.	Основные права и свободы
Россия	Ст. 29. 1. Каждому гарантируется свобода мысли и слова. 2. Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства. 3. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них. 4. Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом. 5. Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается.	Права и свободы человека и гражданина



Окончание табл. 2

Страна	Текст статьи	Наименование главы
Таджикистан	Ст. 30. Каждому гарантируется свобода слова, печати, право на использование средств информации. Пропаганда и агитация, разжигающие социальную, расовую, национальную, религиозную и языковую вражду и неприязнь, запрещаются. Государственная цензура и преследование за критику запрещаются. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется законом.	Права, свободы, основные обязанности человека и гражданина
Узбекистан	Ст. 67. Средства массовой информации свободны и действуют в соответствии с законом. Они несут в установленном порядке ответственность за достоверность информации. Цензура не допускается.	Личные права и свободы
Украина	Ст. 15. Общественная жизнь на Украине основывается на принципах политического, экономического и идеологического многообразия. Никакая идеология не может признаваться государством как обязательная. Цензура запрещена. Государство гарантирует свободу политической деятельности, не запрещенной Конституцией и законами Украины.	Общие положения
Эстония	Ст. 45. Каждый имеет право свободно распространять идеи, мнения, убеждения и иную информацию устно, посредством печати, изобразительными или иными способами. Это право может быть ограничено законом в целях охраны общественного порядка, нравственности, прав и свобод, здоровья, репутации других лиц. Законом это право может также быть ограничено применительно к государственным и муниципальным служащим в целях охраны государственной или коммерческой тайны, ставших им известными в силу служебного положения, либо информации, полученной ими в конфиденциальном порядке, а также в целях охраны семейной и частной жизни других лиц и в интересах правосудия. Цензура не допускается.	Основные права, свободы и обязанности

Субъектами данного права будут являться и журналисты, и редакторы, и писатели, и художники, и артисты, и ученые, поскольку творческий процесс необходимо присутствует в их деятельности.

Можно говорить о дуалистическом понимании термина «недопустимость цензуры творчества»: фактически должны реализовываться гарантии, во-первых, на свободу самого творческого процесса от какого-либо давления и, во-вторых, на недопустимость запрета на распространение результатов творческой деятельности.

В ряде государств (Беларусь, Литва, Молдова) не допускается **цензура средств массовой информации**. В текстах конституций других государств (Россия) положения о свободе массовой информации включаются в ближайший контекст запрета цензуры.

Свобода массовой информации – одна из составляющих демократического правового государства, с ней связана возможность реализации ряда политических прав граждан. Как пишет М.В. Баглай, один из авторов Конституции Российской Федерации, «свобода печати и информации – это коренной вопрос демократии, поскольку без свободы печати нет ни гражданского общества, на правового государства... Газеты, журналы, радио и телевидение, печатные издания, свободно формируя общественное мнение, служат наилучшими гарантиями свободы народа и соблюдения конституционного строя»<sup>12</sup>. Цензура же является антонимом свободы массовой информации, крайним проявлением давления и самой грубой формой влияния на СМИ.

И наконец, наиболее часто в текстах конституций стран постсоветского пространства присутствует **запрет цензуры**, не содержащий каких-либо уточнений (Грузия, Казахстан, Латвия, Россия, Узбекистан, Украина, Эстония). Такой, наиболее общий характер конституционного запрета цензуры предполагает недопустимость цензуры всех видов (духовной, государственной, политической, предварительной, последующей, карательной), форм (прямой и косвенной, нормативно закрепленной и неформальной), он адресован максимально широкому кругу субъектов: государству, должностным лицам, общественным организациям, политическим партиям, руководителям хозяйствующих субъектов и т.д.

2. Важно отметить, что запрет цензуры устанавливается в главах, где закрепляются права и свободы человека и гражданина (и непосредственно соседствуют с правами на свободу мысли, слова, творчество, поиск информации). Это позволяет сделать вывод о том, что запрет цензуры выступает в качестве важной гарантии этих прав. По сути, это закрепление обязанности государства не вмешиваться и не допускать вмешательства со стороны власти имеющих в процессы формирования человеком собственных убеждений относительно происходящего, выражение и распространение этих убеждений. Поскольку право на свободу мысли и слова, а также право на поиск и распространение информации занимают пограничное положение между личными и политическими группами прав, то можно сказать, что недопустимость цензуры



гарантирует защиту и личных, и политических прав граждан.

3. В ряде рассматриваемых текстов конституций в статьях, содержащих запрет цензуры (или ближайших к ним), оговариваются, во-первых, выражения мнений и распространения массовой информации, т.е. использования этих прав в целях разжигания расовой, национальной, социальной, религиозной ненависти, подрыва основ конституционного строя, пропаганды насилия и т.д., во-вторых, случаи ограничения свободы слова и, в-третьих, законодательное регулирование основных видов тайн (Азербайджан, Грузия, Казахстан, Литва, Россия, Таджикистан, Эстония). Таким образом, конституционный законодатель выстраивает единую правовую модель реализации вышеперечисленных прав.

Ядром этой модели следует считать позитивное закрепление указанного комплекса прав. Далее следует указание на недопустимость злоупотребления свободой слова; ограничения в случае военного и чрезвычайного положения, ограничения, установленные на законодательном уровне (тайны), а в качестве гарантии того, что никаких иных (дополнительных) ограничений быть не может, закрепляется запрет цензуры.

Таким образом, в начале 1990-х гг. новый этап развития государства, реформирование многих общественных и политических институтов привели к пониманию необходимости смены характера сложившихся в советский период отношений между государственно-партийным аппаратом, стремившимся контролировать информационные потоки, с одной стороны, СМИ и гражданами, желающими получать объективную и разнообразную информацию, с другой. Необходимо было разработать правовой механизм информационных отношений нового для нашей страны типа. Одним из важнейших принципов действия этого механизма стал запрет цензуры. Закон СССР «О печати» ликвидировал институт цензуры массовой информации, разрушил партийно-государственную монополию на СМИ. Пришедший ему на смену Закон РФ «О средствах массовой информации» дал легитимное определение цензуры, закрепил права и обязанности журналистов. И, наконец, установление запрета цензуры на самом высоком – конституционном – уровне позволило выработать новую правовую модель информационных отношений между государством, гражданским обществом и средствами массовой информации.

#### Примечания

<sup>1</sup> См.: *Энгельгардт Н.А.* Очерк истории русской цензуры в связи с развитием печати (1703–1903). СПб., 1904; *Жирков Г.В.* История цензуры в России XIX–XX веков. М., 2001; *Чолдин Т.* Империя за забором: История цензуры в царской России. М., 2002; *Григорьев С.И.* Придворная цензура и образ верховной власти (1831–1917).

СПб., 2007; *Чирскова И.М.* Цензура как историко-культурный феномен в России XIX века // Вестник Рос. гос. гуманитарного ун-та. 2008. № 10; *Старкова Л.К.* К вопросу о свободе российской печати: «дух правительств» против «духа времени» // Власть. 2009. № 1.

- <sup>2</sup> Исследование структуры и механизмов советской цензуры см.: *Блюм А.В.* Советская цензура в эпоху тотального террора (1929–1953). СПб., 2000; *Горяева Т.М.* Культура и цензура: Мифы и реальность, или История борьбы против правды // История советской политической цензуры. Документы и комментарии. М., 1997; *Она же.* Политическая цензура в СССР. 1917–1991. М., 2009; *Бабиченко Д.* Писатели и цензоры. Советская литература 1940-х годов под политическим контролем ЦК. М., 1994.
- <sup>3</sup> О печати и других средствах массовой информации: Закон СССР от 12 июня 1990 г. № 1552-1: принят Верховным Советом СССР 12.06.1990 // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 26, ст. 492.
- <sup>4</sup> *Батулин Ю.М.* Попытка гласности: история законодательной неудачи // Гласность как предмет правового регулирования / под общ. ред. М.А. Федотова. Труды по интеллектуальной собственности. Т. IX. М., 2009. С. 40.
- <sup>5</sup> См.: *Федотов М.А.* Закон СССР о печати как юридическое чудо // Новое литературное обозрение. 2007. № 83.
- <sup>6</sup> Там же.
- <sup>7</sup> См.: *Шахназаров Г.Х.* О свободе слова – сладкой и горькой // Сегодня. 2000. 22 июня.
- <sup>8</sup> О средствах массовой информации: Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 // Ведомости ВНД и ВС РФ. 1992. № 7, ст. 300.
- <sup>9</sup> Комментарий к Закону РФ «О средствах массовой информации» (постатейный) / под общ. ред. Погуляева В.В. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2005.
- <sup>10</sup> Тексты трех указанных проектов представлены на: Официальный сайт Конституции Российской Федерации. URL: <http://constitution.garant.ru/science-work/comment/5817497/> (дата обращения: 15.09.2010).
- <sup>11</sup> Конституция Азербайджанской Республики (принята 12 ноября 1995 г., с изм. и доп. от 19 сентября 2002 г., 3 августа 2003 г.). Официальный сайт Президента Азербайджана. URL: <http://www.president.az/azerbaijan/constitution/>; Конституция Республики Армения (принята 27 ноября 2005 г.). Официальный сайт Президента Республики Армения. URL: <http://www.president.am/library/armenia/rus/>; Конституция Республики Беларусь (принята 15 марта 1994 г., с изм. и доп. от 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). Официальный сайт Президента Республики Беларусь. URL: <http://www.president.gov.by/press10669.html>; Конституция Грузии (принята 24 августа 1995 г., с изм. и доп. от 20 июля 1999 г., 20 апреля 2000 г., 30 марта 2001 г., 10 октября 2002 г., 6 февраля 2004 г., 23 апреля 2004 г., 1 июля 2004 г., 23 февраля 2005 г., 23 декабря 2005 г., 27 декабря 2005 г., 27 декабря 2006 г.); СоюзПравоИнфо – законодательство стран СНГ. URL: <http://www.base.spinform.ru>; Конституция Республики Казахстан (принята 30 августа 1995 г., с изм. и доп. от 21 мая 2007 г.). Официальный сайт Президента Республики Казахстан. URL: <http://www.akorda.kz/>



ru/official\_documents/the\_constitution/the\_constitution; Конституция Кыргызской Республики (принята 5 мая 1993 г. с изм. и доп. от 18 февраля 2003 г., 24 октября 2007 г.). Официальный сайт Временного народного правительства Кыргызской республики. URL: <http://www.kyrgyz-el.kg/index.php>; Конституция Латвийской Республики (принята 15 февраля 1922 г., с изм. и доп. от 21 марта 1933 г., 27 января 1994 г., 05 июня 1996 г., 4 декабря 1997 г., 15 октября 1998 г., 30 апреля 2002 г., 8 мая 2003 г., 17 мая 2007 г.). Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Латвии. URL: <http://web.cvk.lv/pub/public/28053.html>; Конституция Литовской республики (принята 25 октября 1992 г. с изм. и доп. от 20 июня 1996 г., 12 декабря 1996 г., 20 июня 2002 г., 23 января 2003 г., 20 марта 2003 г., 20 марта 2003 г., 13 июля 2004 г., 25 апреля 2006 г.). Официальный сайт Президента Литовской республики. URL: [http://www.president.lt/ru/institucija\\_prezidenta](http://www.president.lt/ru/institucija_prezidenta); Конституция Республики Молдова (принята 29 июля 1994 г.). Официальный сайт Президента Республики Молдова.

URL: <http://www.presidente.md/const.php?lang=rus>; Конституция Республики Таджикистан (принята 6 ноября 1994 г.). Официальный сайт Президента Республики Таджикистан. URL: [http://www.president.tj/rus/sanadho\\_rus.htm](http://www.president.tj/rus/sanadho_rus.htm); Конституция Туркменистана (принята 18 мая 1992 г., с изм. и доп. от 15 авг. 2003 г.). Официальный сайт Президента Туркменистана. URL: <http://niyazov.sitcity.ru/lttext>; Конституция Республики Узбекистан (принята 8 декабря 1992 г.). Официальный сайт Президента Республики Узбекистан. URL: <http://www.press-service.uz>; Конституция Украины (принята 24 августа 1991 г., с изм. от 8 декабря 2004 г.). Официальный сайт Президента Украины. URL: <http://www.president.gov.ua>; Конституция Эстонской республики (принята 28 июня 1992 г.). Государственный портал Эстонской республики. URL: <http://www.eesti.ee/rus/riik/pohiseadus> (дата обращения: 15.09.2010).

<sup>12</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. для вузов. 6-е изд., изм. и доп. М., 2007. С. 241.

УДК [339.9:34] (470+571)

## СОДЕРЖАНИЕ И СУБЪЕКТЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

К. Ю. Голуб

Саратовская государственная академия права  
E-mail: [kgoloub@gmail.com](mailto:kgoloub@gmail.com)



Статья посвящена изучению вопроса о сущности российской правовой политики в области внешнеэкономической деятельности. Рассматриваются основные аспекты содержания правовой политики в сфере ВЭД, указываются ключевые субъекты, ее формирующие, а также предлагается определение.

**Ключевые слова:** правовая политика; внешнеэкономическая деятельность; мировая экономика; внешнеэкономическая функция; субъекты правовой политики.

### Substance and Subjects of Legal Policy in the Sphere of Foreign Economic Activities

К. Yu. Golub

This article is devoted to a main point of Russian legal policy in the sphere of foreign economic activities. Main substance aspects of legal policy of this kind are considered, a list of its major subjects is pointed out as well as its definition is proposed.

**Key words:** legal policy, foreign economic activities, world economy, foreign economic function, subjects of legal policy.

Перспективы стабильного развития общества, динамика социальных процессов в настоящее время во многом определяются направлениями и методами проводимой государственной политики, способностью, желанием государственной власти формировать адекватную существующим тенденциям общественного развития стратегию социальных преобразований. В свою очередь, содержание государственной политики

обуславливается разнообразными факторами природного, экономического, технологического, политического, идеологического, правового, культурного и иного характера.

Правовая политика, как особая разновидность государственной политики, заключающаяся в разработке и осуществлении нормативно-правового планирования, принятии законов, реализации и совершенствовании действующего законодательства<sup>1</sup>, призвана обеспечивать благоприятные условия для развития правового регулирования существующих и зарождающихся общественных отношений. Так, совокупность свойств и характеристик, в которых непосредственно выражаются сущность, цели и предназначение правовой политики, образует ее содержание<sup>2</sup>.

Правовая политика в сфере экономики, важнейшее направление государственной политики, призвана обеспечить реализацию экономической функции государства сообразно современным преобразованиям российского общества и экономической системы на основе рыночного уклада<sup>3</sup>. Правовая политика в данной сфере должна строиться на таких ценностях, как благосостояние, право на достойное существование, право на предпринимательскую деятельность, право на самостоятельное определение рода деятельности, экономическая безопасность, справедливость, правопорядок, равенство, образующие вместе



экономическую основу правовой идеологии Российского государства.

В современных условиях интернационализации экономических процессов, развития мирохозяйственных связей и усиления взаимозависимостей национальных экономик особое значение для роста всеобщего благосостояния приобретает внешнеэкономическая функция государства. В парадигме рыночного типа хозяйствования данная функция реализуется через механизм государственного регулирования, который предполагает вмешательство государственных органов в предпринимательскую деятельность путем использования различных форм, методов и средств преимущественно косвенного, экономического, характера. Системное обобщение требований к регулированию внешнеэкономической деятельности (ВЭД) предполагает наличие концепции правовой политики в данной сфере, соответствующей целям, условиям и возможностям, имеющимся в конкретном государстве. Правовая политика в сфере ВЭД выражается в соответствующей стратегии и тактике государственно-правового регулирования внешнеэкономической деятельности, направленных на оптимизацию участия страны в мирохозяйственных связях, и должна соответствовать принципам построения механизма правового регулирования страны в целом.

Внешнеэкономическая деятельность осуществляется на уровне хозяйствующих субъектов с полной самостоятельностью в выборе внешних рынков, иностранных контрагентов, номенклатуры и ассортимента товара как объекта сделки, в определении условий контракта, объема и сроков поставки, является частью их коммерческой деятельности как с внутренними, так и с зарубежными партнерами. Поэтому ВЭД предприятия можно охарактеризовать тем, что она относится к рыночной сфере, базируется на критериях предпринимательской деятельности, а также отличается экономической и юридической независимостью от отраслевой ведомственной опеки. Исходным принципом ВЭД предприятий служит коммерческий расчет на основе хозяйственной и финансовой самостоятельности и самокупаемости с учетом риска, а также валютно-финансовых и материально-технических возможностей.

С государственно-правовой точки зрения внешнеэкономическая деятельность представляет собой специфические хозяйственные, торговые, политические отношения, возникающие по поводу обмена товарами, различных форм экономического взаимодействия, включающих научно-техническое сотрудничество, специализацию и кооперацию производства, оказание услуг, совместное предпринимательство, а также инвестиционное сотрудничество между хозяйствующими субъектами различных государств.

Так, внешнеэкономическая деятельность каждого государства – это уникальное явление,

имеющее свою специфику, определяемую прежде всего особенностями социально-экономического и технологического развития, а также положением в международном разделении труда и уровнем национальной конкурентоспособности. Торговля между государствами товарами, услугами, знаниями и компетенциями может выступить стимулом для развития соответствующих отраслей экономики. Тем не менее, при неурегулированности или недостаточной урегулированности внешнеэкономических связей экономическая безопасность продовольственного рынка государства, банковского сектора, предприятий, отраслей промышленности, рабочих мест, личности, или, иными словами, экономический и политический суверенитет, подвергаются риску. В связи с этим правовая политика в сфере внешнеэкономической деятельности, с одной стороны, крайне увязана по своей сути и содержанию с другими видами государственной политики (экономической политикой в целом, а также промышленной, финансовой и проч.), а с другой – опирается на формирующиеся стратегические и тактические положения правовой политики в различных сферах и направлениях.

Формирование правовой политики в сфере внешнеэкономической деятельности требует наличия определенной базы, состоящей из следующих элементов:

- теоретической правовой основы и экономической идеологии, учитывающих национальную специфику государства;
- соответствующей системы экономических и юридических институтов;
- необходимым уровнем демократизации общества, выражающимся в развитии общественного контроля за внеправовым лоббизмом и проявлениями коррупции в органах государственной власти;
- относительно диверсифицированной и монополизированной структуры экономики.

Концепция современного демократического правового государства предполагает, что в процессе формирования и реализации правовой политики должны участвовать все акторы социально-политической жизни (государство, его органы и должностные лица, органы власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления, политические партии и другие институты гражданского общества, некоммерческие объединения, граждане). Тем не менее, их реальные возможности в деле выработки и реализации правовой политики весьма неодинаковы. Так, основными субъектами правовой политике в сфере ВЭД являются: Президент РФ, Федеральное собрание РФ, а также:

- Правительство РФ, которое организует реализацию внешней политики РФ (ст. 13 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»); разрабатывает и реализует государственную политику в сфере международного экономического,



финансового, инвестиционного сотрудничества; осуществляет общее руководство таможенным делом; принимает меры по защите интересов отечественных производителей товаров (ст. 14); осуществляет регулирование и государственный контроль в сфере внешнеэкономической деятельности, в сфере международного научно-технического и культурного сотрудничества (ст. 21) и т.д.<sup>4</sup>;

– Министерство экономического развития РФ, осуществляющее функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внешнеэкономической деятельности, а также инвестиционной деятельности<sup>5</sup>;

– Министерство финансов РФ, которое осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере валютной деятельности, таможенных платежей и определения таможенной стоимости товаров<sup>6</sup>;

– Федеральная таможенная служба РФ, реализующая функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в области таможенного дела, а также функции агента валютного контроля и специальные функции по борьбе с контрабандой и проч.<sup>7</sup>;

– Правительственная комиссия по экономическому развитию и интеграции, координирующая деятельность органов исполнительной власти и обеспечивающая взаимодействие с представителями научных и общественных организаций, предпринимательского сообщества при разработке и реализации мероприятий, направленных на защиту внутреннего рынка, путем применения инструментов таможенно-тарифного и нетарифного регулирования, осуществление ответных мер в области внешнеторговой деятельности и т.п.<sup>8</sup>;

– органы власти субъектов РФ, которые вне пределов ведения Федерации и совместного ведения Федерации и ее субъектов обладают всей полнотой государственной власти, что, в частности, распространяется на меры по повышению инвестиционной привлекательности регионов, налаживанию международных кооперационных связей и другие направления рассматриваемой политики;

– органы местного самоуправления, которые в целях решения вопросов местного значения обладают полномочиями по осуществлению международных и внешнеэкономических связей<sup>9</sup>.

Важное значение в разработке и проведении в жизнь правовой политики в сфере ВЭД имеют Торгово-промышленная палата РФ и региональные торгово-промышленные палаты. Их деятельность закладывает основы развития саморегулирующего начала в функционировании внешнеэкономического комплекса, которое направлено на расширение участия предпри-

нимательских структур – субъектов ВЭД – в установлении правил, в соответствии с которыми она должны осуществляться. Торгово-промышленные палаты создаются в целях содействия развитию экономики России, ее интеграцию в мировую хозяйственную систему и т.д.<sup>10</sup>.

Таким образом, правовая политика в сфере внешнеэкономической деятельности – это научно обоснованная, публичная и системная деятельность государственных и негосударственных органов по созданию и развитию эффективного механизма правового регулирования внешнеэкономической деятельности и внешнеэкономических связей, реализуемая посредством юридических средств и направленная на повышение коммерческой эффективности экспортных, импортных, валютных и иных внешнеэкономических операций хозяйствующих субъектов национальной экономики.

Правовая политика в сфере внешнеэкономической деятельности предполагает разработку стратегических мероприятий и тактических шагов, направленных на достижение отечественной экономикой определенных преимуществ на мировом рынке и одновременно на защиту внутреннего рынка от чрезмерной конкуренции иностранных товаров. Содержательность правовой политики в указанной сфере обуславливается природой общественного строя страны и, соответственно, задачами национального хозяйства, а также совокупностью внешних факторов. Органическая взаимосвязь правовой политики в сфере ВЭД с внешней и внутренней политикой, а также с другими направлениями правовой политики государства все более наполняется в своем содержании растущим взаимодействием национальной экономики в сложной системе координат мирового хозяйства.

## Примечания

- 1 См.: Минюк Н.В. Правовая политика как фактор повышения качества законодательства в современной России : дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2009. С. 22.
- 2 См.: Рудковский В.А. Правовая политика и осуществление права: теоретико-методологический аспект : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2009. С. 16.
- 3 См.: Перов А.Н. Правовая политика в сфере борьбы с экономическими правонарушениями: методологические и концептуальные аспекты : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2009. С. 7.
- 4 См.: О Правительстве Российской Федерации : федер. конституционный закон РФ от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 28 дек. 2010 г.) : одобрен Советом Федерации Федер. собр. Рос. Федерации 14 мая 1997 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51, ст. 5712.
- 5 См.: О Министерстве экономического развития Российской Федерации : постановление Правительства



- Рос. Федерации от 05 июня 2008 г. № 437 (ред. от 28 янв. 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008, № 24, ст. 2867.
- <sup>6</sup> См.: О Министерстве финансов Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 30 июня 2004 г. № 329 (ред. от 17 янв. 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3258.
- <sup>7</sup> См.: О Федеральной таможенной службе : постановление Правительства Рос. Федерации от 26 июля 2006 г. № 459 (ред. от 08 дек. 2010 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 32, ст. 3569.
- <sup>8</sup> См.: О Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции : постановление Правительства Рос. Федерации от 30 дек. 2009 г. № 1166 (ред. от 14 дек. 2010 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010, № 3, ст. 303.
- <sup>9</sup> См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон РФ от 06 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 29 дек. 2010 г.) : принят Гос. Думой Федер. собр. Рос. Федерации 16 сент. 2003 г.) (с изм. и доп., вступившими в силу с 01 янв. 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.
- <sup>10</sup> О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации : закон РФ от 07 июля 1993 г. № 5340-1 (ред. от 23 июля 2008 г.) // Рос. газ. 1993. 12 авг.

УДК 342

## КОНСТИТУЦИОННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



И. В. Лобанов

Российская экономическая академия им. Г.В. Плеханова, г. Москва  
E-mail: F-1248@mail.ru

Разграничение полномочий в Российском федеративном государстве диктует необходимость определения сфер полномочий и компетенции органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектах Федерации. При реализации совместных предметов ведения и полномочий необходимо взаимодействие исполнительных органов государственной власти.

**Ключевые слова:** исполнительная власть, государственные органы исполнительной власти, взаимодействие между исполнительными органами Федерации и субъектов Российской Федерации.

### Constitutional Regulation of the Interaction of Federal Executive Authorities and Executive Bodies of Subjects of the Russian Federation

I. V. Lobanov

Separation of powers in the Russian federal state requires the definition of authority and competence of the executive authorities of the Russian Federation and federal entities. With the implementation of joint of powers must be interaction between the executive bodies of state power.

**Key words:** executive, public authorities of executive power, the interaction between the executive bodies of the Federation and of subjects of the Russian Federation.

Одной из важнейших основ конституционного строя России является разделение властей. Отвечающее этому признаку содержание ст. 10 Конституции, где сказано, что «государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, испол-

нительную и судебную», связано с политической действительностью Российского государства. Именно политические предпосылки побуждают демократическое общество организовать систему правления таким образом, чтобы не допустить концентрации власти в одних руках, создать систему взаимных сдержек и противовесов у различных ветвей власти, обеспечить их нормальное функционирование, гарантировать защиту прав и свобод человека и гражданина от произвола органов власти.

Конституционный принцип разделения властей предполагает наличие определенных сфер государственной деятельности, в которых исключительной компетенцией обладают только органы публичной власти, указанные в ст. 11 и 12 Конституции РФ. Причем ст. 10 Конституции РФ закрепила важное положение о том, что «органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». Разделение властей также означает, что каждая ветвь власти независима, не подчиняется другим ветвям, самостоятельно реализует порученные ей функции. Как справедливо отмечает М.И. Байтин: «Основное назначение такого разделения властей заключается, во-первых, в обеспечении эффективного, профессионального и независимого функционирования каждой ветви власти; во-вторых, в создании “сдержек и противовесов” во взаимоотношениях между разными ветвями власти с тем, чтобы исключить возможность возвышения какой-либо одной из них над другими, не допустить любой узурпации власти, любой диктатуры»<sup>1</sup>. В современных демократических государствах принцип разделения властей пред-



полагает действие механизма взаимодерживания, взаимосогласования, взаимоконтроля различных ветвей власти, гарантируя при этом сохранение их самостоятельности и независимости<sup>2</sup>. Таким образом, система разделения властей выступает одной из важнейших гарантий демократизма существующей в государстве формы правления.

В развитии структуры органов государства, их взаимоотношениях, по мнению Т.Я. Хабриевой и В.Е. Чиркина, в настоящее время обнаруживаются новые тенденции, к которым, полагают авторы, относятся: отход от прежних жестких схем организации государственной власти, создание смешанных и гибридных форм правления; создание новых механизмов, имеющих целью обеспечить стабильность правительства; установление более тесного сотрудничества главы государства, парламента и правительства путем реализации их совместных полномочий и др.<sup>3</sup>

В системе разделения властей особое место занимает исполнительная власть, которая является как бы промежуточным звеном между законодательной и судебной властью. Ведь если бы ее не существовало, то для кого бы законодательные органы издавали свои акты и чьи действия и решения контролировали бы судебные органы? При этом назначение исполнительной власти выражается в особом виде государственной правоприменительной деятельности, так как отличие от правоприменительной судебной власти (где исполнение требований закона осуществляется главным образом в негативных случаях) для исполнительной власти свойственно в основном правоприменение позитивного характера, т.е. прямое исполнение требований закона для обеспечения нормальной и эффективной работы находящихся под ее воздействием объектов экономики, политики, культуры и т.п.

Сущность исполнительной власти является предметом научного анализа многих ученых, занимающихся проблемами конституционного и административного права<sup>4</sup>. Так, например, К.С. Бельский утверждает, что с точки зрения административно-правовой логики исполнительная власть первична, поскольку она воплощает государство, с ней постоянно сталкивается человек, а законодательная власть является подсобной и призвана в основном корректировать деятельность исполнительной власти<sup>5</sup>. Ю.Н. Старилов полагает, что «исполнительная власть – это деятельность по властному исполнению законов, включая возможность применения мер государственного принуждения»<sup>6</sup>. Другие ученые утверждают, что исполнительная власть – ветвь государственной власти, выраженная системой органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление делами общества, обеспечивая его поступательное развитие на основе законодательства РФ и самостоятельной реализации государственно-властных полномочий исполнительно-распорядительного характера<sup>7</sup>.

По мнению А.С. Сахаровой, исполнительная власть – это «совокупность государственно-властных полномочий, реализуемых специально учреждаемыми органами, важнейшей функцией которых является исполнение законов и иных нормативно-правовых актов»<sup>8</sup>.

Таким образом, в этих определениях указывается на две важнейшие характеристики феномена «исполнительная власть» – это специфическая государственная деятельность, которая осуществляется специально созданными органами власти.

Государственное управление, осуществляемое органами исполнительной власти, по мнению Ю. А. Тихомирова, характеризуется следующими признаками: а) непрерывный и оперативный характер деятельности; б) осуществление специализированных функций, требующих единообразной технологии; в) установление юридико-функциональных режимов; г) применение мер административной ответственности; д) деятельность иерархически построенного аппарата управления; е) профессиональный персонал; ж) административное усмотрение<sup>9</sup>.

Другой точки зрения придерживается Ю.Н. Старилов, по мнению которого исполнительной власти присущ ряд признаков, к наиболее важным из которых он относит следующие: обязательность существования ее в современном правовом государстве; это самостоятельный вид государственной власти; наличие системы органов исполнительной власти; единство; подзаконность; планирование; осуществление юрисдикционной деятельности; ответственность за совершаемые управленческие действия и принимаемые административные акты<sup>10</sup>.

К.С. Бельский указывает как на внешний организационный фактор исполнительной власти – наличие системы органов государственного и муниципального управления, так и на внутренний служебный фактор – наличие государственной службы. Кроме того, он отмечает использование органами и должностными лицами государственно-властных полномочий, а также мер административного принуждения, указывает на значительные ресурсы управления (финансовые, информационные, служебные и пр.), отмечает универсальность исполнительной власти<sup>11</sup>. Однако следует согласиться с мнением Ю. Н. Старилова о том, что данные признаки присущи государственному управлению в целом, а не только исполнительной власти<sup>12</sup>.

К основным признакам исполнительной власти другой видный ученый в области административного права, Д. Н. Бахрах, относит прежде всего вторичность, зависимость от высшей власти. Кроме того, он отмечает сильную организационную составляющую исполнительной власти, ее исполнительно-распорядительный характер. К другим отличительным признакам, по его мнению, относятся уже отмечаемые другими авторами принудительность, подзаконность, подконтрольность.



Однако в отличие от других, Д.Н. Бахрах указывает на особый субъект, к которому относит единую многоуровневую, иерархическую государственную администрацию, деятельность которой осуществляется большим числом служащих<sup>13</sup>.

Суммируя все вышеперечисленные признаки, к конституционным признакам исполнительной власти, отличающим ее от законодательной и судебной власти, по нашему мнению, можно отнести следующие: 1) нормативный (правовое регулирование статуса органов исполнительной власти и основ их деятельности); 2) организационно-институциональный (наличие обособленной системы органов); 3) функциональный (собственные конституционные функции, отличные от функций других ветвей власти); 4) компетенционный (наличие специфических конституционно-правовых полномочий); 5) ресурсный (свой финансовый, кадровый, материально-технический потенциал).

В федеративных государствах, к которым относится Россия, существует двухуровневая система государственных органов исполнительной власти, состоящая из федеральных и региональных органов исполнительной власти. Исполнительная власть реализуется через деятельность специальных субъектов, наделенных исполнительной компетенцией. Органы исполнительной власти имеют свой собственный правовой статус, отличающий их от органов законодательной и судебной власти.

Посредством деятельности собственных органов исполнительная власть приобретает динамические качества. В соответствии с Конституцией РФ исполнительная власть организуется и осуществляется на началах федерализма, т.е. законодательным путем проводится разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными исполнительными органами и аналогичными органами субъектов Федерации. Однако, в отличие от законодательной власти, федеральные и региональные органы которой не образуют соподчиненную, единую систему, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ в соответствии с ч. 2 ст. 77 Конституции РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Данное положение основывается на ч. 3 ст. 5 Конституции РФ, в соответствии с которой федеративное устройство России базируется на единстве системы государственной власти.

Такое единство и взаимодействие органов исполнительной власти, прежде всего, обусловлены их общими направлениями деятельности, в которых выражается сущность и назначение данной ветви государственной власти. Верно отмечает А.С. Сахарова: «Необходимо учитывать, что функции исполнительной власти тесно взаимосвязаны с функциями государства, которые в свою очередь зависят от целей и задач, стоящих перед государством на современном этапе. Соответственно, в процессе исторического развития

государства в функциях исполнительной власти происходят определенные изменения: возникают новые направления деятельности, в некоторых из функций отпадает необходимость, другие изменяют свое содержание, но неизменной является исполнительная функция, которая служит основой для всех других»<sup>14</sup>. Тем не менее, ученые-правоведы имеют различные представления о природе и составе функций исполнительной власти. Так, например, Ю. М. Козлов наиболее важными функциями исполнительной власти считает правоохранительную функцию, функцию координации, регулирования и функцию организации<sup>15</sup>.

Ю.Н. Старилов выделяет такие общие функции исполнительной власти, как: исполнительная – функция исполнения законов; правозащитная – функция соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина; социально-экономическая – направленная на обеспечение благосостояния населения и удовлетворение публичных интересов; функция обеспечения законности и конституционного порядка в стране; регулирующая – в рамках которой осуществляются руководство, контроль, координация, учет, прогнозирование и т.д.; нормотворческая; охранительная<sup>16</sup>. Эти функции можно отнести ко всем без исключения органам исполнительной власти, тогда как К.С. Бельский приходит к выводу о наличии двух уровней функций исполнительной власти. Три основные, имеющие глобальное значение для жизни общества: функция охраны общественного порядка и обеспечения национальной безопасности; регулятивно-управленческая функция, представляющая собой деятельность по руководству экономикой, финансами, культурой, наукой, образованием, здравоохранением, обороной, внутренними и внешними делами государства; функция обеспечения прав и свобод граждан, по его мнению, составляют первый уровень, содержание функций которого вытекает из субстанциональной природы исполнительной власти. Функции второго уровня имеют вспомогательный характер, как считает К.С. Бельский, и направлены на обслуживание трех основных функций, к которым он относит: нормотворческую функцию, заключающуюся в издании органами исполнительной власти нормативных актов управления; оперативно-исполнительную, которая заключается в реализации органами исполнительной власти правовых норм, содержащихся в законах и иных нормативно-правовых актах; юрисдикционную, выражающуюся в применении административных, дисциплинарных, материальных и финансовых санкций к юридическим и физическим лицам<sup>17</sup>.

Э. Г. Липатов в качестве функций исполнительной власти выделяет следующие:

– функцию осуществления государственного административного принуждения за нарушение правил управления;

– разрешительную функцию, связанную с выдачей органами государственной власти, их должностными лицами разрешений (лицензий) на



осуществление определенного вида деятельности и конкретных действий юридическим лицам и гражданам;

– регистрационную функцию, выражающуюся в регистрации актов, документов, прав, объектов;

– функцию управления государственным имуществом, состоящую в осуществлении полномочий собственника в отношении имущества, в том числе и переданного государственным унитарным предприятиям, казенным предприятиям и государственным учреждениям, а также управления находящимися в государственной собственности акциями открытых акционерных обществ;

– функцию по оказанию государственных услуг, понимаемую как осуществление органами исполнительной власти услуг, имеющих исключительную общественную значимость и оказываемых на установленных законодательством условиях неопределенному кругу лиц<sup>18</sup>.

При реализации данных функций обнаруживается необходимость постоянного взаимодействия органов исполнительной власти федерального и регионального уровня.

По мнению А. Бланкенагеля, для федеративного устройства нетипична и даже чужеродна ситуация, в которой федеральные учреждения и учреждения субъектов Федерации являются частями единой (иерархической) структуры, поскольку это ставит под сомнение одну из главных лежащих в основе федерализма идей – вертикальное разграничение власти. Наличие единой иерархической структуры в сфере исполнительной власти, по его мнению, подразумевает следующее:

– существование многослойной системы вышестоящих и подчиненных им государственных органов с образованием хорошо известной пирамиды системы исполнительной власти;

– направление вышестоящими государственными органами приказов и инструкций в адрес нижестоящих, подчиненных государственных органов;

– возможность участия вышестоящих органов исполнительной власти в решении задач, находящихся в ведении нижестоящих органов исполнительной власти;

– контроль со стороны вышестоящих государственных органов за соблюдением законов нижестоящими, подчиненными государственными органами;

– возможность назначения должностных лиц вышестоящими органами исполнительной власти в нижестоящие органы исполнительной власти;

– возможность применения различных санкций (например, признание нормативных актов недействительными, финансовые санкции или дисциплинарные взыскания с должностных лиц);

– отсутствие судебной защиты в отношении действий высшего эшелона органов государственной власти<sup>19</sup>.

Действительно, прямого «вертикального» подчинения в системе органов исполнительной власти федерального и регионального уровня нет, можно с уверенностью говорить лишь об их взаимодействии и взаимовлиянии. Свидетельством этого является правовой механизм заключения соглашений о передаче полномочий между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации. Причем передавать такие полномочия эти органы могут только в сфере совместного ведения, определенного ст. 72 Конституции РФ. Возможность заключения между ними соглашений о передаче друг другу части своих полномочий отражена в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а конкретный механизм определен Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2008 г. № 924 «О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий»<sup>20</sup>. Однако нельзя сказать, что осуществление на практике данных соглашений полностью решает проблему повышения эффективности взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти. Зачастую органам исполнительной власти субъектов Федерации достаточно сложно установить профессиональные и деловые связи с федеральными министерствами, агентствами, службами, государственными комитетами по вопросам их деятельности. Представляется, что в данном случае инициатива должна исходить от федеральных структур, которые должны нормативно закрепить параметры такого взаимодействия.

Кроме того, важную роль при взаимодействии Российской Федерации и субъектов РФ играет высшее должностное лицо субъекта РФ, который в соответствии с п. 1 «д» ч. 7 ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 22 сентября 1999 г. обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта Федерации с иными органами государственной власти субъекта Федерации и в соответствии с законодательством Российской Федерации может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта Федерации с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями<sup>21</sup>. Именно высшее должностное лицо отвечает за нормальное функционирование всех органов исполнительной власти, находящихся на территории субъекта Федерации,



обеспечивает реализацию прав и свобод граждан, защиту их от любых преступных посягательств.

Таким образом, взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации осуществляется в целях совместного исполнения государственных функций и призвано обеспечить более полное осуществление прав граждан на территории как субъекта Федерации, так и всей России.

#### Примечания

- 1 Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Изд. 2-е, доп. М., 2005. С. 472.
- 2 См.: Джангирян Ж.Д. Соотношение теории разделения и единства властей // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4. С. 10
- 3 См.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 272–285.
- 4 См.: Бельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск. 1995; История становления и современное состояние исполнительной власти в России / отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М., 2003. С. 5–29; Исполнительная власть : организация и взаимодействие / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2000; Козлов Ю.М. Исполнительная власть : исходные позиции // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1992. № 3. С. 14–22; Он же. Исполнительная власть : сущность, функции // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1992. № 4. С. 3–12; Президент – Правительство – исполнительная власть : российская модель / под ред. И.Г. Шаблинского. М., 1997; Стариков Ю.Н. Административное право : в 2 ч. Ч. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж, 1998. С. 68–137; Тиунова Л.Б. Разделение властей в Российской Федерации : конституционная модель // Правоведение. 1996. № 4. С. 40–47; Шувалов И.И. Правительство Российской Федерации в законотворческом процессе. М., 2004.

- 5 Бельский К.С. Феноменология административного права. С. 21.
- 6 Стариков Ю.Н. Административное право : в 2 ч. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. С. 93,
- 7 Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. М., 1998. С. 31.
- 8 Сахарова А.С. Исполнительная власть : Проблемы дефиниции // Сибирский юридический вестник. 2003. № 2.
- 9 См.: Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. М., 2007. С. 21–22.
- 10 См.: Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. М., 2002. Т. 1. С. 94–103.
- 11 Бельский К.С. Феноменология административного права. С. 24–31.
- 12 См.: Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. Т. 1. С. 88.
- 13 Бахрах Д.Н. Административное право : учебник для вузов. М., 2000. С. 14.
- 14 Сахарова А.С. Указ. соч.
- 15 Козлов Ю.М. Исполнительная власть: сущность, функции. С. 3–12.
- 16 См.: Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. Т. 1. С. 99–101.
- 17 Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. С. 14–21.
- 18 Липатов Э.Г. Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества / под ред. В.В. Володина. Саратов, 2009. С. 87.
- 19 Бланкенгель А. Концепция единой системы исполнительной власти, часть 2 статьи 77 Конституции Российской Федерации – какая система, а где единство? // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 1.
- 20 Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 50, ст. 5953.
- 21 Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5005; 2010. № 15, ст. 1737, 1746; № 19, ст. 2291; № 25, ст. 3070; № 31, ст. 4186, 4198; № 32, ст. 4298; № 40, ст. 4969.

УДК 342.7 (470+571+517.3)

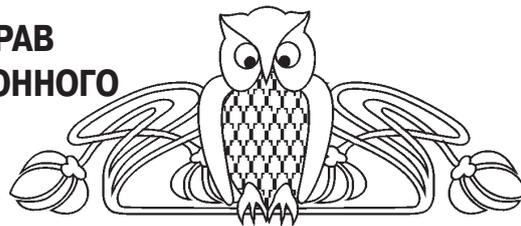
## ЗАЩИТА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ ГРАЖДАН В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ И МОНГОЛИИ

Чулуунжав Амарбаяр

Саратовский государственный университет  
E-mail: amarbayar\_fw@yahoo.com

В статье проводится сравнительно-правовой анализ защиты социально-экономических прав граждан в деятельности Конституционного суда Российской Федерации и Монголии. Автор рассматривает решения Конституционного суда обеих стран как один из важных способов защиты социально-экономических прав граждан.

**Ключевые слова:** социально-экономические права, конституционное правосудие России и Монголии.



**Protection of Socio-Economic Rights of Citizens  
in the Activities of the Constitutional Court of the Russian  
Federation and Mongolia**

Chuluunjav Amarbayar

The paper done comparative legal analysis of the protection of socio-economic rights of citizens in the activities of the Constitutional Court of the Russian Federation and Mongolia. The author reviews the Constitutional Court's decision in both countries as one of the most important methods to protect social and economic rights of citizens.



**Key words:** socio-economic rights, constitutional justice of Russia and Mongolia.

Демократизация политических режимов на посткоммунистическом пространстве значительно расширила круг социальных возможностей, предоставляемых личности обществом. Следствием этого явилось существенное усиление роли прав и свобод человека и гражданина в правовой системе Российской Федерации и Монголии, провозглашение их на конституционном уровне как высшей ценности, расширение системы их гарантий. Получили новое наполнение традиционные юридические гарантии основных прав и свобод, появились новые механизмы защиты прав и свобод личности.

Согласно Конституции РФ, принятой на Всероссийском референдуме 12 декабря 1993 г., Россия провозглашается демократическим правовым государством, проповедующим принципы рыночной экономики, признающим и защищающим все формы собственности, включая частную, в полной мере гарантирующим основные личные и политические права<sup>1</sup>. Особенностью правового государства является его стремление к обеспечению всестороннего развития личности, ее творческой, политической активности, что требует дальнейшего развития политических, социальных, культурных и личных прав граждан и разнообразных гарантий их осуществления.

На сегодняшний день монгольская идея прав граждан в Азии тяготеет к западной классической концепции прав человека. Новая Конституция Монголии построена по западной модели в 1992 году. Общие принципы Конституции Монголии декларированы в соответствии с международными нормами ООН и других демократических стран в Римско-Германской правовой системе<sup>2</sup>. 30 апреля 2010 г. Монголия ратифицировала Государственным Великим Хуралом Дополнительный протокол Международного Пакта о социальных, экономических и культурных правах. В случае нарушения этих прав граждане Монголии могут обратиться непосредственно в Комиссию ООН по защите социальных, экономических и культурных прав человека. Однако подобное обращение возможно только в случае рассмотрения дела в системе органов государственной власти и судебных инстанциях.

Данная группа прав определяет обязанности государства обеспечить каждому нуждающемуся минимум средств к существованию, необходимых для поддержания человеческого достоинства. Система прав человека является открытой, поскольку число ее элементов не зависит от прав человека как целостного явления. В настоящее время проявляется тенденция расширения перечня прав и толкования тех возможностей, которые составляют их содержание. Таким образом, *социально-экономические права* завоевали свое место в ряду субъективных прав личности. Считается, что без

них гражданские и политические права во многом утрачивают свой смысл и предназначение<sup>3</sup>.

Государство предполагает собственное активное участие как условие реализации данных прав, обеспечивая связку социальной направленности с экономическим содержанием обязанностей государства как института, ответственного за справедливое перераспределение материальных благ в обществе. О.Е. Кутафин полагает, что к социально-экономическим правам и свободам, закрепленным в Конституции, относятся свобода предпринимательской деятельности, право частной собственности, в том числе и на землю, свобода труда и право на труд в надлежащих условиях, право на отдых, охрана семьи, право социального обеспечения, право на жилище, право на охрану здоровья и т.д.<sup>4</sup> Н.С. Бондарь представляет социально-экономические права в виде системного единства (совокупности) следующих групп прав: 1) рыночно-экономические права и свободы, обеспечивающие свободу предпринимательской деятельности и иных форм экономической, трудовой деятельности; 2) социально-культурные права и свободы, способствующие духовному развитию граждан; 3) социальные права, гарантирующие человеку достойную жизнь, защиту от негативных воздействий рынка; 4) социальные право-гарантии, обеспечивающие нормальное физиологическое развитие личности<sup>5</sup>. По мнению А.М. Вагиной, экономические права человека и гражданина – это субъективные конституционные права, назначение которых состоит в обеспечении их обладателям определенной степени свободы в экономической сфере<sup>6</sup>. Это определение тесно связано с понятием социально-экономических прав. По утверждению А.М. Вагиной, закрепление социально-экономических прав в Конституции Российской Федерации имеет определенные особенности: ряд экономических прав (право на предпринимательскую деятельность, право на труд, гарантированность и защита частной собственности), социальных прав (свобода труда и право на труд в надлежащих условиях, право на отдых, охрана семьи, право социального обеспечения и т.д.) имеют значение конституционной идеи, ценности, а в отдельных случаях определяют основы конституционного строя Российского государства. Социально-экономические права выступают в качестве объекта публично-правового и частноправового регулирования со стороны разных отраслей права.

Согласование регулирующего воздействия отраслей права обеспечивает конституционное право. В рамках комплексного правового регулирования социально-экономических прав и свобод можно выделить несколько групп правовых норм: нормы, закрепляющие эти права и свободы; нормы-принципы их осуществления; нормы-гарантии указанных прав и свобод; процессуальные механизмы их осуществления. К. В. Сангаджиева отмечает, что конституционные социально-эконо-



мические права граждан – права, для возможности реализации которых государство берет на себя обязательство совершать некоторые организационно-правовые мероприятия (принятие законов, организация служб), влекущие за собой перераспределение части финансовых средств государства на прямое обеспечение материальными благами отдельных категорий граждан<sup>7</sup>.

Некоторые работы монгольских исследователей посвящены вопросу изучения социально-экономических прав. Существуют различные определения социально-экономических прав. Так, Ж. Амарсанаа полагает, что социально-экономические права – это позитивные права, входящие в состав прав «второго поколения» и призванные обеспечить и развивать основы жизни, существование человека. Социально-экономические права создают также приоритетные условия в обеспечении политических и личных прав граждан, таких как: право на образование, на свободный выбор профессии, на обеспечение хороших условий труда, на получение заработной платы, на отдых, право на деятельность в области культуры, искусства, науки, на творчество, на ведение собственной хозяйственной деятельности, право на справедливое (честное) приобретение движимого и недвижимого имущества и право на владение им<sup>8</sup>.

Другие исследователи, С. Нарангэрэл, Ж. Совд, представляют социально-экономические права в виде системного единства (совокупности) следующих групп прав: 1) социальные права – это совокупность основных прав граждан и человека, которые обладают возможностью получения при определенных условиях материальных благ от государства. В правах второго поколения и выделяются социальные права и свободы граждан – в основном, право на социальное обеспечение, право на образование, особые права детей, право на материальную и денежную помощь при старости, потере трудоспособности, рождении ребенка и уходу за ним и права на жилище при других случаях, предусмотренных Конституцией Монголии; 2) экономические права – совокупность конституционных прав, определяющие юридическую возможность в экономической сфере. Экономические права носят прагматичный характер и имеют тенденцию к постепенному возрастанию<sup>9</sup>.

Учитывая всю ценность теоретических работ ведущих ученых, в рамках настоящей работы будем использовать определение социально-экономических прав, придерживаясь системно-единого подхода.

Текстуальный анализ Конституции РФ показал, что статьи, регулирующие социально-экономические права, содержат следующие глагольные конструкции в отношении социально-экономических прав и свобод: «охраняются», «устанавливаются», «развиваются», «гарантируются», «признаются», «защищаются» и «обеспечиваются» (ст. 7, 8 Конституции РФ).

При анализе Конституции Монголии выявлена иная тенденция. В отношении социально-экономических прав применяются отсылочные нормы: «предусмотренные в законе», «устанавливаются законом», «охраняются» и «соответствующие (в случае создания частного учебного заведения; передача земли) требованиям государства» (ст. 5–7, п. 2–8 ст. 16 Конституция Монголии).

Основой государственной политики обеих стран в деятельности защиты социально-экономических прав человека и гражданина является идея, которая состоит в *признании экономической заинтересованности, активности и ответственности граждан*, но не в предоставлении экономических и социальных благ человеку. Эта идея реализуется путем закрепления гарантий прав человека и гражданина, в том числе и судебной гарантией защиты указанной группы прав.

В силу исключительной роли и значимости суда в защите прав и свобод личности Конституция РФ рассматривает гарантированность судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в качестве специального, самостоятельного конституционного принципа, характеризующего отношения личности и правового государства. Согласно ч. 1 ст. 46 Конституции РФ каждому индивиду, находящемуся на территории Российской Федерации, гарантируется судебная защита его прав и свобод в соответствии с положением ст. 8 Всеобщей декларации прав человека, устанавливающей право каждого человека «на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случае нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом».

Тем не менее, существует много проблем, связанных с защитой именно социально-экономических прав человека. По статистике, в Конституционном суде РФ больше всего рассмотрено дел, касающихся защиты прав человека (95% от всех обращений), из них 70% связаны с нарушением социально-экономических прав граждан. В Монголии, согласно статистике, 90% связаны с нарушением прав человека. Однако та же статистика не указывает долю тех дел, которые связаны с нарушением социально-экономических прав граждан.

Специфика конституционных социально-экономических прав такова, что эта группа прав связана с установлением конкретных обязанностей государства, поэтому их нормативное выражение нуждается в четкой конкретизации. Согласимся с некоторыми исследователями в выделении направлений системного подхода к определению специфики социально-экономических прав, который позволяют выделить направления для анализа правовых позиций Конституционного суда РФ и Конституционного Цэц Монголии:

1. Особенности правового выражения, отражающие понятийный уровень специфики социально-экономических прав, состоит в том, что



их формулировка менее определена, чем четкие формулировки гражданских и политических прав. Такие понятия, как «справедливые и благоприятные условия труда», «достойный уровень жизни», «прожиточный минимум», «право на труд», «право на отдых», «свободный выбор профессии» не имеют категориального выражения определенности, но также и те понятия, через которые им все же дается выражение, не обладают качественной определенностью<sup>10</sup>. В качестве примера можно рассмотреть категорию «справедливые и благоприятные условия труда». Согласно Всеобщей декларации прав человека, это понятие включает множество различных элементов, среди них – и вопросы оплаты труда, и некоторые аспекты дискриминации, и критерии карьерного роста.

2. Особенности правоприменения социально-экономических прав состоят в том, что они реализуются не в результате того, что охраняются, а потому, что требуют в большей мере, чем иные конституционные права, действий государства и граждан для их осуществления<sup>11</sup>.

3. Эффективная государственная защита социально-экономических прав граждан возможна только при наличии четко очерченного законодательства и целенаправленной работы судов, прокуратуры и других правоохранительных органов. Конституционный суд должен быть гарантом непосредственного действия социально-экономических прав и выступать в качестве инструмента, способного обеспечить проверку соблюдения прав человека и гражданина, их охрану и защиту.

4. Изучение практики Конституционного суда позволяет сделать вывод о том, что систематическое толкование Конституции в наибольшей степени способствует обеспечению и защите прав и свобод граждан, ибо оно предполагает разъяснение положений Конституции с учетом сложившейся иерархии конституционных норм, своего рода конституционных приоритетов<sup>12</sup>. Одним из этих приоритетов, как вытекает из ст. 2 Конституции РФ и преамбулы Конституции Монголии, является обстоятельство, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита – обязанностью государства.

В заключение отметим, что, во-первых, под защитой социально-экономических прав граж-

дан в деятельности Конституционного суда РФ и Конституционного Цэц Монголии понимается одна из важных форм защиты прав человека, гарантированная специализированным органом конституционного контроля, закрепленным в Конституции. Во-вторых, защита социально-экономических прав граждан в деятельности Конституционного суда, совокупность законодательных и правоприменительных процессов осуществляется посредством регулирования правового конфликта между Конституцией и законом (подзаконным актом). Наличие успешной конституционной юрисдикции, безусловно, содействует воспитанию уважения основных прав и свобод человека и гражданина со стороны властей государства.

### Примечания

- 1 См.: Конституция РФ. М., 1993.
- 2 См.: Конституция Монголии. Улан-Батор. 1992 г.
- 3 См.: Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации : учебник для вузов / под ред. О.И. Тиунова. М., 2005.
- 4 См.: Козлова Е.И. Конституционное право России : учебник / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. М., 1998.
- 5 См.: Бондарь Н.С. Права человека и Конституция России : трудный путь к свободе. Ростов н/Д, 1996.
- 6 См.: Вагина А.М. Экономические права человека и гражданина в Российской Федерации : конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007.
- 7 См.: Сангаджиева В.К. Судебная защита конституционных социально-экономических прав граждан Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002.
- 8 См.: Амарсанаа Ж. Права человека // УБ. 2000 он / пер. с монгол.
- 9 См.: Нарангэрэл С. Словарь основы права // УБ хот. 2006 он / пер. с монгол.; Совд Ж. Конституция Монголии, права человека // УБ хот. 2002 он / пер. с монгол.
- 10 См.: Сангаджиева В.К. Указ. соч.
- 11 Там же.
- 12 Брежнев О.В. Защита основных прав и свобод граждан в Конституционном Суде РФ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998.



## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

**Амарбаяр Чулуунжав** — аспирант юридического факультета Саратовского государственного университета. E-mail: amarbayar\_lw@yahoo.com

**Алексеев Алексей Викторович** — преподаватель кафедры экономики, менеджмента и права Вольского военного института тыла. E-mail: yanikmvd@yandex.ru

**Вестов Федор Александрович** — заведующий кафедрой уголовного, уголовно-исполнительного права и криминологии юридического факультета Саратовского государственного университета. E-mail: sveta-shagurova@mail.ru

**Волкова Галина Геннадьевна** — аспирантка кафедры экономической теории и национальной экономики Саратовского государственного университета. E-mail: VolkovaGG@mail.ru

**Верещагина Людмила Сергеевна** — кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории и национальной экономики Саратовского государственного университета. E-mail: mila\_dos@yahoo.com

**Выгодчикова Ирина Юрьевна** — кандидат физико-математических наук, доцент кафедры математической экономики Саратовского государственного университета. E-mail: VigodchikovaIY@info.sgu.ru

**Голуб Константин Юрьевич** — аспирант кафедры теории государства и права Саратовской государственной академии права. E-mail: kgoloub@gmail.com

**Деманова Светлана Владимировна** — ассистент кафедры конституционного и муниципального права Саратовского государственного университета. E-mail: clair\_d@bk.ru

**Задорожнева Юлия Владимировна** — аспирантка кафедры экономики предприятия и инновационной деятельности Волгоградского государственного университета. E-mail: J\_Zadorozhneva@mail.ru

**Киушина Вероника Васильевна** — аспирантка кафедры экономической теории и национальной экономики Саратовского государственного университета. E-mail: vivacious@yandex.ru

**Кордуба Светлана Борисовна** — соискатель кафедры конституционного и муниципального права Саратовского государственного университета. E-mail: sveta-shagurova@mail.ru

**Корчагина Алена Сергеевна** — аспирантка кафедры экономической теории и национальной экономики Саратовского государственного университета. E-mail: ale-korchagina@yandex.ru

**Красильников Олег Юрьевич** — доктор экономических наук, профессор кафедры экономической теории и национальной экономики Саратовского государственного университета. E-mail: ok-russia@yandex.ru

**Красильникова Елена Валериевна** — кандидат экономических наук, доцент, заведующая кафедрой бухгалтерского учета Поволжской академии государственной службы, г. Саратов. E-mail: ok-russia@yandex.ru

**Куликова Светлана Анатольевна** — кандидат филологических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Саратовского государственного университета. E-mail: kulikovasveta@inbox.ru

**Лобанов Иван Васильевич** — кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых и криминологических дисциплин Российской экономической академии им. Г.В. Плеханова, г. Москва. E-mail: F-1248@mail.ru

**Митрофанова Инна Алексеевна** — старший преподаватель кафедры экономики и управления Волгоградского государственного технического университета. E-mail: mitrofanovaia@rambler.ru

**Митрофанова Инна Васильевна** — доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник лаборатории социальных и экономических исследований Южного научного центра РАН, г. Ростов на Дону, профессор кафедры мировой и региональной экономики Волгоградского государственного университета. E-mail: mitrofanova@volsu.ru

**Орехова Елена Анатольевна** — доктор экономических наук, профессор кафедры экономической теории и национальной экономики Саратовского государственного университета. E-mail: eorekhova@mail.ru

**Плякин Александр Валентинович** — доктор экономических наук, профессор кафедры природопользования, геоинформационных и наноэкономических технологий Волжского гуманитарного института (филиал) ГОУ ВПО «Волгоградский государственный университет». E-mail: a.v.plyakin@vgi.volsu.ru

**Потапов Андрей Павлович** — кандидат экономических наук, старший научный сотрудник лаборатории производственно-экономического потенциала агропромышленного производства Института аграрных проблем Российской Академии наук, г. Саратов. E-mail: apk@mail.saratov.ru

**Федоляк Василий Степанович** — кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории и национальной экономики Саратовского государственного университета. E-mail: fvs01@rambler.ru

**Чаркин Сергей Анатольевич** — кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса Волгоградского государственного университета. E-mail: charkin@vipost.ru



## INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

**Amarbayar Chuluunjav** – Postgraduate jur. Faculty SSU. E-mail: amarbayar\_lw@yahoo.com

**Alexeyev Alexey Viktorovich** – teacher, chair of economics, management and law, Volsk military institute of rear, town Volsk (Saratov region). E-mail: yanikmvd@yandex.ru

**Charkin Sergei Anatolevich** – PhD in law, associate professor, chair of civil law and process, Volgograd State University. E-mail: charkin@vipost.ru

**Demanova Svetlana Vladimirovna** – assistant professor, chair of constitutional and municipal law, Saratov State University. E-mail: clair\_d@bk.ru

**Fedoljak Vasily Stepanovich** – PhD in economics, as sociate professor, chair of economical theory and national economy, Saratov State University. E-mail: fvs01@rambler.ru

**Golub Konstantin Yurievich** – postgraduate student of subdepartment of Theory of state and law of Saratov State Academy of Law. E-mail: kgoloub@gmail.com

**Kiushina Veronica Vasil'evna** – postgraduate student, chair of economical theory and national economy, Saratov State University. E-mail: vivacious@yandex.ru

**Korduba Svetlana Borisovna** – postgraduate student, chair of constitutional and municipal law, Saratov State University. E-mail: sveta-shagurova@mail.ru

**Korchagina Alyona Sergeevna** – postgraduate student, chair of economical theory and national economy, Saratov State University. E-mail: ale-korchagina@yandex.ru

**Krasil'nikov Oleg Yuryvich** – Doctor of economics, professor, chair of economical theory and national economy, Saratov State University. E-mail: ok-russia@yandex.ru

**Krasil'nikova Elena Valerievna** – PhD in economics, associate professor, head of the chair of book-keeping, Volga academy of State Service. E-mail: ok-russia@yandex.ru

**Kulikova Svetlana Anatol'evna** – PhD in philology, associate professor, chair of constitutional and municipal law, Saratov State University. E-mail: kulikovasveta@inbox.ru

**Lobanov Ivan Vasil'evich** – PhD, assistant professor of public

law and criminology disciplines GOU VPO «Russian Academy of Economics. GV Plekhanov]» (Moscow). E-mail: F-1248@mail.ru

**Mitrofanova Inna Alexeevna** – senior teacher, chair of economics and management, Volgograd State Technical University. E-mail: mitrofanovaia@rambler.ru

**Mitrofanova Inna Vasil'evna** – Doctor of economics, leading researcher, Laboratory of social and economical studies, Southern Research Center of RAS; professor, chair of world and regional economy, Volgograd State University. E-mail: mitrofanova@volsu.ru

**Orekhova Elena Anatol'evna** – Doktor of economical sciences, professor, Chair of economic theory and national economy, Saratov State University. E-mail: eorekhova@mail.ru

**Plyakin Alexander Valentinovich** – Doktor of economical sciences, professor, Chair of wildlife management and geoinformational technologies, Volzhsky Institute of humanities. E-mail: a.v.plyakin@vgi.volsu.ru

**Potapov Andrey Pavlovich** – PhD in economics, senior researcher, Laboratory of the industrial-economical potential of argoindustrial production, Institute of agrarian problems, Russian Academy of Sciences, Saratov City. E-mail: apk@mail.saratov.ru

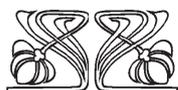
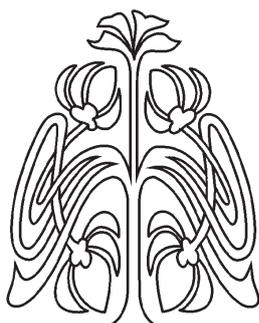
**Vestov Fyodor Alexandrovich** – head of the chair of criminal law and criminology, Faculty of Law, Saratov State University. Email: jurid@info.sgu.ru

**Volkova Galina Gennadyevna** – postgraduate student, chair of economical theory and national economy, Saratov State University. E-mail: VolkovaGG@mail.ru

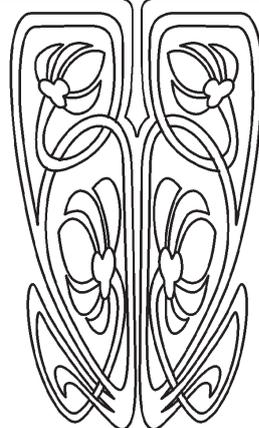
**Vereshchagiva Ludmila Sergeevna Vereshchagiva L.S.** – PhD in economics, associate professor, chair of economical theory and national economy, Saratov State University. E-mail: mila\_dos@yahoo.com

**Vygodchikova Irina Yuryvna** – PhD in physics & mathematics, associate professor, chair of mathematical economics, Saratov State University. E-mail: VigodchikovaIY@info.sgu.ru

**Zadorozhneva Yulia Vladimirovna** – postgraduate student, chair of enterprise economy and innovation activity, Volgograd State University. E-mail: J\_Zadorozhneva@mail.ru



**ПРИЛОЖЕНИЯ**



**Подписка на I полугодие 2012 года**

Индекс издания по каталогу ОАО Агентства «Роспечать» 36012, раздел 42 «Экономика. Статистика».

Журнал выходит 2 раза в год.

**Подписка оформляется** по заявочным письмам непосредственно в редакции журнала.

Заявки направлять по адресу:

410012, Саратов, Астраханская, 83.

Редакция журнала «Известия Саратовского университета».

Тел. (845-2) 52-26-85, 52-50-04; факс (845-2) 27-85-29;

e-mail: [izdat@sgu.ru](mailto:izdat@sgu.ru)

Каталожная цена одного выпуска 350 руб.