

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫЕ ИНСТИТУТЫ

РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

МОНОГРАФИЯ

Под редакцией
Н.М. Казанцева

МОСКВА 2013

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО
ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Экономико-правовые институты
регулирования регионального
развития Российской Федерации**

Монография

Под редакцией доктора юридических наук,
кандидата экономических наук,
профессора Н.М. Казанцева

Москва
2013

Авторы:

- Н. М. Казанцев, д.ю.н., к.э.н.,
проф. (раздел 1, главы 1–5, §1 Заключения);
Е. М. Бухвальд, д.э.н., проф. (раздел 2, главы 1, 2, §2 Заключения);
А. Р. Бахтин, д.э.н., проф. (раздел 2, глава 3, §3 Заключения);
И. С. Букина, к.э.н., доц. (раздел 2, главы 4, 5, §4 Заключения);
О. А. Дементьева, к.ю.н. (раздел 3, главы 1–4, §5 Заключения);
А. Г. Коцоев, к.э.н., доц. (раздел 3, глава 5, §6 Заключения).

Рецензенты:

Б. А. Булаевский, кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник отдела гражданского законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

С. В. Запольский, доктор юридических наук, профессор, заведующий лабораторией финансового и банковского права Российской академии правосудия.

Одобрено на заседании секции частного права Ученого совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

Э 40 **Экономико-правовые институты регулирования регионального развития Российской Федерации:** монография / Н. М. Казанцев, Е. М. Бухвальд, А. Р. Бахтин и др.; под ред. Н. М. Казанцева. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; ЗАО «Гриф и К», 2013. – 468 с.

ISBN 978-5-8125-1889-9

В монографии проводится институциональный экономико-правовой анализ форм регулирования регионального развития, диагностики пробелов и противоречий законодательства.

Формулируются подходы к оценке эффективности законодательства на основе морфологического анализа характеристик экономических состояний, стратегий и императивов политики. Предложены: метод оценки регулирующего воздействия правовых актов по критерию реализации процедур разработки и принятия управленческих решений, методика экономико-математической оценки экономического потенциала региона.

Исследуются бюджетные и налоговые механизмы, а также правовое регулирование градостроительного планирования территорий субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, бюджетного планирования развития их социально-экономической инфраструктуры.

© Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2013

ISBN 978-5-8125-1889-9

THE INSTITUTE OF LEGISLATION AND COMPARATIVE LAW
UNDER THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

**Economic and Law Institutes
for the Regional
Development Regulation
in the Russian Federation**

Monograph

Edited by Nikolay M. Kazantsev,
Doctor of Juridical Science,
Ph.D. on Economics, Professor

Moscow
2013

Authors:

- Nikolay M. Kazantsev. J.S.D, Ph.D.Economics, Prof.
(Section 1, Chapters 1–5, Conclusion, § 1);
Eugeny M. Bukhvald Sc. Dr. in Economics, Prof.
(Section 2, Chapters 1, 2, Conclusion, §2);
Albert R. Bakhtizin, Sc. Dr. in Economics, Prof.
(Section 2, Chapters 3, Conclusion, §3);
Irina S. Bukina, Ph.D. in Economics, Ass. Prof.
(Section 2, Chapters 4, 5, Conclusion, §4);
Olga A. Dementieva, Ph.D. in Law
(Section 3, Chapters 1–4, Conclusion, §5);
Alexandr G. Kotsoev, Ph.D. in Political Economy, Ass. Prof.,
1st class State's Adviser of the Russian Federation
(Section 3, Chapter 5, Conclusion, §6).

Reviewers:

Boris A. Bulaevskiy, Ph.D. in Law, Associate Professor, Senior Researcher of the Civil Law and the process of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.

Sergey V. Zapolskiy, Doctor of Juridical Science, Professor, Head of the Banking and Finance Law Department Academy of Justice of the Russian Federation.

Approved at a meeting of private law section of the Academic Council of the Institute of legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (June 2012).

This monograph is an attempt of the institutional economic and law analysis of how the regional development is being implemented. The gaps in law and law contradictions are being studied.

There are formulized morphological matrix method to value of the efficiency of the legislation based on the linguistic variable of the parameters for the economic state, strategies and political imperatives. Constructed method to impact assessment of law acts on the criterion the management decision-making procedures realized. Developed the econometric methods to value of the potential of the regional economy.

The budget and tax mechanisms as well as law regulation of the town planning at the territories of the Russian Federation's subjects, and of the budget planning of its social and economic infrastructure's development.

ISBN 978-5-8125-1889-9

© The Institute of Legislation
and Comparative Law under
the Government of the
Russian Federation, 2013

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	13
Раздел I. Институциональные формы в экономике и праве	17
Глава 1. Институты в социологии, экономике и праве . . .	19
1. Рождение институциональной идеи	19
2. Семиотика социальных институтов	24
3. Экономическая доктрина – процессуальность института	26
4. Пробелы социологической доктрины института	31
5. Институтообразующее лидерство права	35
6. Семиотический метод в праве	39
7. Понятие правового института	43
Глава 2. Морфологический анализ состояний региональ- ного развития.	50
1. Региональное развитие: понятие и правовая квалификация состояний	50
2. Правовая квалификация экономической реальности: задачи и проблемы	56
3. Морфологический анализ в синтезе экономики и права	76
4. Ценности и формы политики	80
5. Императивы и приоритеты политики.	84
Глава 3. Правовое регулирование и эффективность власте- осуществления в обеспечении регионального развития . . .	90
1. Правовое регулирование: пробелы доктрины	90
2. Доктрина одностороннего воздействия государства	94
3. Метод обратной связи в праве	103
4. Право оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации	108

5. Критерий прав человека в оценке деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации	112
6. О составе смыслов задачи оценки эффективности законодательства	114
7. Эффективность законодательства как способность квалифицировать факты.	115
Глава 4. В поисках естественно-экономического инновационного развития	123
1. Инновационный жизненный цикл законов и благ.	123
2. Пробелы метода.	128
3. Понятие модернизации: зоны инновации и утилизации	130
4. Рыночное позиционирование	134
Глава 5. Стратегическое планирование и целевые программы.	138
1. Пробелы регулирования долгосрочных целевых программ	138
2. Метод транзакционного стратегического планирования	153
3. Методика оценки регулирующего воздействия правового акта по критериям полноты осуществления стадий принятия и реализации управленческого решения с учетом регионалистских критериев	158
Выводы	180
Раздел II. Институты межотраслевого регулирования региональной модернизации	185
Глава 1. Развитие стратегического планирования и программно-целевого управления на региональном уровне. . .	187
1. Стратегическое планирование как институциональная основа модернизации.	187
2. Посткризисное развитие и прогресс в формировании системы стратегического планирования в российских регионах	200

Глава 2. Особые экономические зоны и иные «точки роста» в инновационном развитии экономики регионов . . .	211
1. Пространственные аспекты формирования экономики инновационного типа	211
2. ОЭЗ в инновационной политике федерального центра	220
3. Особые экономические и иные зоны регионального уровня.	227
 Глава 3. Методы оценки экономического потенциала регионов Российской Федерации	 236
1. Разработка развернутого определения содержания категории «экономический потенциал региона» применительно к субъекту Российской Федерации	236
2. Анализ существующих методических подходов к оценке экономического потенциала региона, их возможностей и недостатков с точки зрения специфики методов и практических задач оценки потенциала развития	244
3. Обоснование критериев типизации и классификации основных элементов экономического потенциала региона	282
4. Разработка системы количественных и качественных показателей экономического потенциала региона и основных составляющих этого потенциала	284
 Глава 4. Проблемы и перспективы межбюджетных отношений. Бюджетное регулирование регионального развития	 295
 Глава 5. Механизмы налогового регулирования в развитии регионов. Налоговое регулирование регионального развития.	 313
Выводы	324

Раздел III. Правовое регулирование стратегического планирования социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и расположенных на их территории муниципальных образований.	327
Глава 1. Нормативное правовое регулирование территориального планирования	330
Глава 2. Нормативное правовое регулирование развития социально-экономической инфраструктуры субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. . . .	356
Тенденции правового регулирования бюджетных инвестиций в 2003 – (апрель) 2007 годах	361
Тенденции правового регулирования бюджетных инвестиций в 2007–2011 годах	370
Глава 3. Особенности принятия властных решений на местном уровне как уровне публичной власти, наиболее приближенной к населению	377
Глава 4. Взаимодействие органов местной власти с субъектами экономической деятельности в целях развития муниципального образования.	407
Глава 5. Федерализм возможностей и стратегический анализ результатов	422
Выводы	452
Заключение	453

CONTENTS

Introduction	13
Section I. The sign of the institutional forms in the law and economy	17
Chapter 1. The Concept of the Institute in the Sociology, Economy and Law	19
1. Born of Institutes as idea	19
2. Semiotic of the social institutes	24
3. Economic doctrine: procedural sign of the institute	26
4. Gaps of the sociological doctrine of institute.	31
5. The institute generated Law and it's leadership social science among	35
6. Semiotic approach to the Law	39
7. The concept of the legal institution	43
Chapter 2. Morphological analysis of the state regional development	50
1. Regional development: the concept and law qualification of states	50
2. Law qualification of the economic reality: the challenges and problems	56
3. Morphological analysis of the synthesis Law and Economics	76
4. Values and forms of policies	80
5. Imperatives and policy priorities	84
Chapter 3. Rule of Law and efficiency the exercise of power in the regional development	90
1. Legal regulation: gaps doctrine	90
2. Dogma of the one-dimensional impact of the state.	94
3. Feedback method in Law	103
4. The Right to assess the effectiveness of the executive authorities of the Russian Federation	108
5. Human rights criteria in the evaluation the performance result of public authority subjects of Russian Federation	112
6. On the composition of the task of evaluating the effectiveness of meaning legislation.	114

7. The effectiveness of legislation as the ability to qualify the facts	115
Chapter 4. In search of the natural economic innovation development	123
1. Innovation life cycle of law and good	123
2. The gaps of the method	128
3. The concept of modernization: the area of innovation and recycling	130
4. Market positioning	134
Chapter 5. Strategic planning and target programmes . . .	138
1. Gaps of the long-term programs control	138
2. Transactional method of strategic planning . . .	153
3. The methodology of regulatory impact assessment on the criteria to completeness of implementation stages to arrive at management decisions	158
Results	180
Section II. Institutions of interbranch regulation of regional modernization	185
Chapter 1. The development of strategic planning and a program-goal governing at the regional level	187
1. Strategic planning as institutional basis of modernization	187
2. Post-crisis development and the progress in formation of strategic planning system in the regions of Russia	200
Chapter 2. Special economic zones and others «points of growth» in the innovative development of economy of regions	211
1. Spatial aspects of formation of innovative type economy	211
2. Special economic zones in the innovative policy of the federal centre	220
3. Special economic and other zones of the regional level	227

Chapter 3. Methods for assessing the economic potential of Russian regions	236
1. The development of a comprehensive definition for the term «economic potential» with respect to a subject of the Russian Federation	236
2. The analysis of existing methodological approaches for assessing the economic potential of a region, the study of the strong and weak features of the approaches, regarding the specification and the practical issues for evaluating the potential for development	244
3. The justification of the criteria for typology and classification of the major components of the economic potential of a region.	282
4. The development of a system of qualitative and quantitative parameters, describing economic potential of a region, as well as the major components of the economic potential	284
 Chapter 4. Problems and prospects of intergovernmental relations. Regional fiscal policy	 295
 Chapter 5. Tax regulation mechanisms in the development of the regions. Tax regulation of regional development . . .	 313
Results	324
 Section III. Legal regulation of strategic planning social economic development of subjects of the russian federation and the municipalities located in their territory	 327
 Chapter 1. Standard legal regulation of territorial planning	 330
 Chapter 2. Standard legal regulation of development of social and economic infrastructure of subjects of the Russian Federation and municipalities	 356
Tendencies of legal regulation of the budgetary investments into 2003 – (april) 2007	361
Tendencies of legal regulation of the budgetary investments in 2007–2011	370

Chapter 3. Features of adoption of imperious decisions at local level, as level of the public power, the most approximate to the population 377

Chapter 4. Interaction of local government with subjects of economic activity with a view of municipality development 407

Chapter 5. Federalism of the opportunities and a strategic analysis of results 422

Results 452

Conclusions 453

Введение

В гуманитарных науках, за рубежом и в России – период синтеза различных отраслей знания – права, экономики, социологии, политологии и истории. Успех такого синтеза зависит от используемого метода и, конечно, таланта тех, кто его предпринимает. Такой синтез являет собой инновацию науки. Он совершается как раз в той сфере, которая может раскрыть причины неинновационной практики и традиции в России, а также стать средством выхода из институциональной ловушки, порождающей эту инновационность.

Имеющиеся образчики взаимодействия права и экономики пока не позволяют говорить о синтезе этих наук в полной мере. Пожалуй, наибольшая степень интеграции этих наук достигнута в сфере финансового права. Как экономические последствия действия правовых норм, так и правовые последствия экономических деяний получают свою правовую оценку и квалификацию в налоговом и бюджетном праве. Конечно, эти отрасли права существенно затрагивают интересы бизнеса как в налогообложении, так и в сфере правомерных форм привлечения публичных финансовых ресурсов для развития не только публичной, но и частной национальной экономики. Теоретическое осмысление этих отношений получает в последнее десятилетие развитие в Российской академии правосудия, в частности в трудах профессоров С.В. Запольского, О.Н. Горбуновой, К.С. Бельского. В этой школе предполагается, что за каждой финансово-правовой нормой кроется ее экономическое содержание, которое не может быть изменено произвольными действиями государства вне экономических законов¹, здесь предпринято обоснование расширения доктрины финансового права за границы полномочий государства и иных публичных властей распоряжаться фондами денежных средств, показывается, что унаследованные от советского времени догматы финансового права препят-

¹ См.: Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2003. С. 39.

ствуют ему стать эффективным инструментом регулирования национальной ликвидности, предупреждающим финансовые кризисы. С.В. Запольский специально обращает внимание на фундаментальную роль эмиссионного права в финансовом, которое должно охватить собой регулирование не только прав выпуска национальной валюты, но и иных финансовых инструментов, по меньшей мере тех, которые могут выступать заменителями государственных денежных знаков благодаря устойчивости своего курса и авторитету эмитентов¹.

Автор этих строк также внес свою лепту в решение задачи модернизации финансового права через расширение его предмета и координацию с экономическими институтами, обосновывая главную функцию финансового права как защиту ценности национального богатства, размещенного в частных и публичных состояниях², предложил определять его как ликвидное право мерной ценности прав собственности, обосновывая финансовое право как третью отрасль к двум традиционным – публичному и частному, поскольку оно в своих развитых формах защищает и публичные, и частные интересы, устанавливая одновременно отношения мерной ценности между правами и обязанностями публичных и частных субъектов права, должностными лицами власти, бизнеса и гражданами.

Каждое новое исследование привносит свой метод. Широко известны труды американского ученого Р. Познера и отечественного профессора МГУ им. М.В. Ломоносова В.Л. Тамбовцева. Экономический анализ права, обогащая методы экономической науки, открывает проблемы экономической действительности, порожденные действующим законодательством и его правоприменением. Развиваемый профессором НИУ ВШЭ Р.М. Нуреевым институциональный анализ экономики уже в силу своего метода обнаруживает актуальные для права результаты и проблемы для исследований.

¹ См.: Запольский С.В. Теория финансового права. Научные очерки. М., 2010. С. 111–121; Его же. Дискуссионные вопросы теории финансового права М., 2008 и др.

² См.: Казанцев Н.М. Институты финансового права. М., 2009.

В этой работе представлены исследования, проведенные по двум направлениям — от права к экономике и от экономики к праву, в обоих случаях в основу был положен институциональный анализ.

Институты позволяют человеку распространять свою активность за границы физических возможностей своего тела. Они, являясь изобретением его разума, создают возможность преодолеть ограничения своего тела, становятся теми органами мысли, которые создают ему свободу, выступают инструментами свободы, которая вследствие этого оказывается ограничена исключительно возможностями человеческого интеллекта, воли и любопытства. Посредством социальных институтов человек создает общество, экономическими институтами он обеспечивает ему выживание и развитие, правовые институты предоставляют человеку свободу и равенство перед законом и судом, они позволяют формировать нацию равных перед законом и судом граждан.

Двунаправленность институциональных исследований имеет целью восполнить существенную особенность экономических институтов, которые не всегда имеют в праве институциональную форму и значение для соответствующей отрасли законодательства, поэтому необходима обратная связь права с экономикой, состоящая как в изучении экономического смысла институциональных форм правовых институтов, так и в собственно реализации пресловутой кибернетической функции всякой действительной обратной связи — совершении регулирования, в данном случае экономики правом. В этом смысле вводится понятие «экономико-правового» института как общей для законодательства и экономики институциональной формы обратной связи, имеющей для экономического субъекта положительное значение, возвращая ему выгоды производимых процессов легального развития, и отрицательное — в виде исполнения санкций по компенсации незаконного вреда.

Авторы приветствуют замечания и возражения, с удовольствием примут участие в дискуссиях, выражают благодарность тем, кто содействовал выходу книги в свет. Особую благодарность выражают рецензентам и тем, кто предоставил замечания при подготовке книги.

РАЗДЕЛ I

Институциональные формы в экономике и праве

Глава 1. Институты в социологии, экономике и праве

1. Рождение институциональной идеи

Миллионные статистики показывает интернет-поиск по понятию «института», взятому на английском да и на русском языке. Начиная с конца XIX века по сей день, это понятие образует, как говорят экономисты, *main stream* теоретических и практических исследований в экономике, социологии, политологии и, конечно, в праве.

В правовой сфере это понятие известно человечеству из римского права. Знаменитый русский, а после преследования и изгнания большевиками американский ученый-социолог XX века Питирим А. Сорокин, создатель первого социологического факультета в США (в Гарвардском университете), специально подчеркивал, что социология институтов была основоположена в романскую эпоху: «Особенно велик был вклад выдающихся римских юристов в структурную социологию, а также в то, что сейчас называется «институциональной» и «формальной» социологией. В своих работах, позже объединенных в юстиниановском своде законов, они дали непревзойденный анализ и определение всех основных социальных институтов и основных форм социальных отношений: брака, семьи, государства, собственности и владений и т.д».¹ Социологические исследования были продолжены Августином, Иринеем и другими отцами церкви, работы которых так же, как и работы других средневековых мыслителей (например, Эригена, Иоанна

¹ См.: Jaeger W. *Paideia*. Oxford, 1933–1944. 3 Vols.; Menzel A. *Griechische Soziologie*. Wien, 1936; Ihering R. *Geist des römischen Rechts*. B., 1894–1907. 3 Bds.

Солсберийского, Иоахима де Флора), юристов и схоластиков (например, Данте, Пьера дю Буа, Марсильо из Падуи, Альберта Великого, Фомы Аквинского, Роджера Бэкона, Николая Кузанского и др.) содержат ряд социологических наблюдений и обобщений в различных областях социологического знания¹.

Действительно, в Институциях Гая² (*Gai institutionum commentarius primus*³), Институциях Юстиниана⁴, Дигестах Юстиниана,⁵ выражающую значимый смысл, рему предложения, как говорят лингвисты, образует глагольная парадигмальная форма понятия институт (*instituo, institui, institutum, instituere*). Причем не только для приведенных глагольных форм парадигмы слова *in-stituo*, а также для произошедшего от него существительного *institutio*⁶ словарь академического статуса⁷ приводит весьма значительное число значений, которые, как это ни парадоксально, покрывают собой смыслы, выработанные современными правом, социологией, экономикой, политологией. Вот некоторые из них: *in-stituo* — расставлять, размещать, выстраивать, строить, проводить, создавать, делать, формировать, комплектовать, устраивать, готовить, добывать, доставлять, приобретать, вводить, постановлять, устанавливать, учреждать, назначать, завязывать отношения, выставлять, выдвигать, организовывать, приводить в порядок, устраивать, решать, предпринимать,

¹ См.: Сорокин П.А. Человек. Цивилизация. Общество / общ. ред., сост. и предисл. А.Ю. Согомонова / пер. с англ. М., 1992. С. 176–177; также см.: URL: <http://filosof.historic.ru/books/item/f00/s00/z0000907/st000.shtml>

² Институции Кн. 1–4 / пер. с лат. / Гай / под ред. Л.Л. Кофанова, В.А. Савельева; пер. Ф. Дадынского. М., 1997.

³ *Gai institutionum commentarius primus*. URL: <http://www.thelatinlibrary.com/gaius1.html>

⁴ Институции Юстиниана / пер. с лат. / под ред. Л.Л. Кофанова, В.А. Томсинова / пер. Д. Расснера. М., 1998. С. 400; см. также: URL: <http://www.thelatinlibrary.com>

⁵ Памятники римского права: Законы XII таблиц. Институции Гая. Дигесты Юстиниана. М., 1997; также с паралл. лат. текстом: Дигесты Юстиниана Т. 1–5 / пер. с лат., отв. ред. Л.Л. Кофанов. М., 2002. 584 с.

⁶ См.: Дворецкий И.Х. Латинско-русский словарь: 5-е изд., стер. М., 1998. С. 410.

⁷ Там же. С. 846.

приступать, начинать, наставлять, учить, обучать, дрессировать.

Представленная первая из форм семантической парадигмы, предикативная или глагольная форма, выражает состав действий, которые либо могут влечь образование института, либо выражать его реализацию посредством исполнения и обеспечения исполнения его норм, либо выполняют функцию по поддержанию существования и возобновлению института в каждой ситуации отношений, подпадающих под его юрисдикцию или регулирование.

Существенно для семантической парадигмы, что понятие *in-stituo* обозначено в словаре как произошедшее от слова *statuo*, переводимого как – устанавливать, воздвигать, возводить, основывать, формулировать, определять, назначать, выносить определение, постановлять, решать, принимать решение, считать, полагать¹. Это также глаголы действий – по формированию, реализации, преобразованию института; как и прежние, дополняют, дублируя в ряде случаев, семантическую парадигму. Вместе они образуют знаковые формы как элементы прагматической парадигмы института.

Вторая из семантической парадигмы института, его субстантивная форма, обозначается именами существительными, выражает либо *первое* – типы различных сущностей института, порожденного реализациями предикативных смыслов, либо *второе*, категории субъектов-творцов, учредителей института. Примеры первых дают переводы слов *institutio*, *institutionis* – устройство, образ действия, наставление, учение, указание², *institutum* – устройство, организация, заведенный порядок, установление, учреждение, обыкновение, обычай, принцип, основоположение, начинание, предприятие, намерение, решение, план, сотворенная вещь, творение². Образчики вторых следуют из переводов терминов *institutor*, *institutoris* – устроитель, основатель, создатель, учредитель, наставник, учитель. Таким образом, парадигмальное представление семантиче-

¹ См.: Дворецкий И.Х. Указ. соч. С. 725.

² Там же. С. 410.

ского ядра слова позволяет в данном случае охарактеризовать все стадии жизненного цикла десигната этого слова, обозначаемой им практической реальности, института как феномена действительности.

Очевидны сомнения насколько обоснованно вместо формулирования строгого определения понятия по правилам логики приводить перечисления слов, являющихся элементами его смысла, и апеллировать при этом к лингвистическим методам, к парадигме слова?

Приводим три возражения этим сомнениям.

Первое. Согласно современной теории множеств, множество может быть определено одним из двух способов: во-первых, логической дефиницией, определяющей принадлежность элементов этому множеству, и, во-вторых, более строгим методом, состоящим в перечислении всех элементов этого множества. Причем за невозможностью произвести перечисление по второму методу прибегают к первому.

Второе. Использование естественного языка как средства для определения понятия «института» обоснованно само по себе именно потому, что согласно современной американской социологической теории социально-конструктивистского направления (П. Бергер), именно язык является первым из институтов, возникших в человеческом обществе, и благодаря ему в обществе образуются и действуют все остальные институты – право, государство, власть, религия, семья, школы, иные учебные заведения. Без естественного языка как своей основы никакие социальные, экономические, юридические институты не могут существовать. Согласно П. Бергеру, общепринятое понимание институтов как организаций (таких, как больница, тюрьма, университет) и «больших социетальных сущностей» (таких, как государство, экономика, образовательная система) слишком односторонне и может быть объяснено огромным влиянием юристов на мышление людей: все эти институты признаются и кодифицируются правом. П. Бергер определяет социальные институты как «регуляторные паттерны, то есть... программы, налагаемые обществом на поведение индиви-

дов»¹, утверждает, что «основным институтом» является вовсе не государство или что-то иное, а язык, ибо «все другие институты... выстраиваются на основополагающих регуляторных паттернах языка. Государство, экономика... и другие системы зависят от лингвистического сооружения классификаций, понятий, императивов для действий индивидов, то есть они зависят от мира значений, который был сконструирован действиями языка, и могут продолжать свое существование только с помощью языка»². «Язык – это первый институт, с которым сталкивается индивид», но не семья, как полагали социологи до него. Обучаясь языку, ребенок учится понимать «повторяющиеся паттерны в поведении людей», их роли, а «роли представляют институты».

Третье. Исследования в области составления полных парадигм слов относятся к современному этапу языковедения. Примером тому может служить представленный в Интернете проект «Построение полных парадигм слов русского языка на базе грамматического словаря», целью которого является построение полных парадигм слов русского языка, данных в словарной части книги А.А. Зализняка.³ Автором ранее была представлена семантическая парадигма русского слова «институт» как метаязыкового перевода латинской полной грамматической парадигмы слова *instituo*, от которого произошли все другие вышеприведенные латинские термины. Семантическая парадигма института не является сугубо грамматической парадигмой – она реализует более общий подход, выражает семиотический анализ реалии, обозначаемой понятием «института», его десигнатом, как принято говорить в семиотике. Семиотика образует более общий, нежели логический, метод исследования, позволяет более полно представлять регуляторную и ценностную функции институтов как в развитии общества,

¹ Бергер П., Бергер Бр. Социология – биографический подход. В кн.: Личностно-ориентированная социология. М., 2004. С. 93–102.

² Там же. С. 94.

³ См.: Зализняк А.А. Грамматический словарь русского языка: Словоизменение: 3-е изд. М., 1987; см. также: URL: <http://www.jurta.org/ru/nlp/rus/zaliz>

так и в становлении человеческой личности, этого индивидуального социального института, по мнению знаменитого русского и американского социолога Питирима Сорокина¹: «Индивид, взятый как соций или личность, является одним из наиболее сложных социальных явлений. Сказать, что соций есть конечная, неделимая единица, все равно что (как правильно отмечает Э. Хайес²) назвать букет цветов простейшей и конечной единицей структур растений».

2. Семиотика социальных институтов

Семиотика личности как социального института образуется прагматикой, семантикой и синтактикой личности. Начнем семиотический анализ человеческой личности как социального института в целях прояснения смысла идеи института.

Прагматика или значение личности как института самосознания, самоопределения, самоустановления, самоосуществления и саморазвития для самой себя, для семьи, общества и государства начинается с функции быть носителем, распространителем и применителем языка, а также сформулированных на языке социальных, моральных и правовых норм, ценностей, суть институтов. Простирается от личного целедостижения и развития самой для себя и роли в развитии своей семьи и своего домохозяйства, а через его посредство — своего значения в развитии местного сообщества, в реализации своей дееспособности и обеспечении дееспособности и эффективности своей семьи, и вследствие этого и через это осуществляет свое значение исполнением профессионального долга через свою профессию как следующий ключевой институт для образования и развития общества и его дееспособности посредством такого социального инструмента и института, как государство.

¹ Сорокин П.А. Указ. соч. С. 190.

² См.: Hayes E.C. Classification of Social Phenomena // American Journal of Sociology. P. 109–110. V. 17.

Семантика института личности выражается в том смысле жизни, который осуществляет личность своей жизнью как практикой целедостижения посредством действий по реализации своего правосознания, квалификации, морали, нравственности, харизмы, воли, разума, веры и энергии. Этот смысл наполняет своим содержанием все институциональные формы, которые используются личностью при реализации своей дееспособности – семью, местную общину, государство, церковь, науку, профессию, референтную группу, организацию места труда, контактную группу на своем рабочем месте в организации... Смыслы, вдыхаемые личностями в институциональные формы, функционирующие и циркулирующие в обществе, конкурируют и взаимодействуют друг с другом, образуют пресловутое общественное сознание, которое в обществах инновационного типа определяет своим содержанием общественное бытие, а в обществах традиционного типа, наоборот, обуславливается этим бытием и подчиняет своей ограниченности каждую личность, делая невозможными инновационный общественный строй, естественный, непринудительный характер прогресса, модернизации, развития. Последние оказываются возможными лишь в порядке иностранных заимствований, производимых под давлением государства, как это происходит в России по сей день начиная со времен Петра I.

Синтактика института личности образуется стилями действий, мышления, поведения и самопредставления себя другим в семье, обществе и в отношениях с властью. Эти стили и их формы вырабатываются в условиях подчинения давлению стилей и форм других лиц и институтов, противодействия их давлению и достижению в одних случаях превосходства над ними, в других – равенства и конкуренции, в третьих – подчинению и подавлению ими. Соотношение этих трех случаев и порождаемых ими модусов синтактики личности образует стиль общества, который обуславливает спектр возможностей для нововведений в обществе и личностях или, напротив, инволюции общества в отклоняющееся поведение, криминальность, а личности – ухода во фрустрацию.

Институт личности является не только социальным, но также и экономическим, правовым и политическим институтом. В праве с ним связаны институт гражданства и институт прав и свобод человека и гражданина. Семиотика института личности имеет экономическую реализацию каждой из трех своих составляющих, образующих, соответственно, экономические прагматику, семантику и синтактику. Жизненный цикл формирования, реализации и развития, краткого осуществления личности реализуется через ряд социальных ролей личности, каждая из которых обретает, по мере развития общества, права и государства экономическое измерение, правовую квалификацию, социальное качество и политическое значение. Эти роли соответствуют стадиям инновационного цикла и выражаются в профессиональных миссиях личности по реализации каждой из них. Степень общественного признания этих ролей является характеристикой стадии развития того общества, в котором реализуется жизненный цикл осуществления личности. Прагматика личности формируется и осуществляется ролями ученого, исследователя, конструктора, технолога, менеджера, производителя, оценщика, торговца, потребителя. Семантика личности создается и реализуется посредством ролей ученого-гуманитария, священника, деятеля искусства, литературы, культуры, политика. Синтактику личности воплощают такие профессиональные роли, как политик, художник, литератор, актер, стилист, модельер, торговец, менеджер услуг.

От семиотического анализа института человеческой личности как институтообразующего института обратимся к методам традиционного логического анализа и дефиниции понятия «институт».

3. Экономическая доктрина – процессуальность института

Выдающийся современный американский социолог, создатель экономической социологии Н. Смелзер дает следу-

ющее определение: «Институтом называется совокупность ролей и статусов, предназначенная для удовлетворения определенной потребности»¹. Ожидание логически строгих определений не оправдывается. Если в рамках одной совокупности рассмотреть все роли и статусы, которые только есть, то из них не может быть образовано так называемое родовое понятие для понятия института, из которого бы выделялся дефиницией институт посредством признака определенности потребности. Из такой совокупности вообще не образовать понятия, которое бы обладало каким-либо единым смыслом. Вторая проблема этого определения: о потребности какого лица идет речь, физического, юридического? Если в качестве лица рассмотреть промышленное предприятие, то какие роли и статусы удовлетворяют его потребности и в каком смысле можно говорить о его потребностях? Будет еще большая неопределенность, если в качестве лица рассматривать государство. И тем не менее интуитивно понятен смысл определения, и он может быть полезен для экономической науки.

В анализе экономической теории понятие «институт» впервые было включено американским экономистом, социологом, публицистом, футурологом, основоположником институционального направления в политической экономике Т. Вебленом. Он писал, «что институты – это, по сути дела, распространенный образ мысли в том, что касается отдельных отношений между обществом и личностью и отдельных выполняемых ими функций... и система жизни общества, которая складывается из совокупности действующих в определенное время или в любой момент развития какого угодно общества, может с психологической стороны быть охарактеризована в общих чертах как превалирующая духовная позиция или распространенное представление об образе жизни в обществе»². И эта дефиниция не удовлетворяет требованиям логической строгости, но она также интуитивно понятна, подчеркивает ментальную или умственную природу институтов. Можно сказать, что это такие умственные и психические формы, которые порож-

¹ Смелзер Н. Социология. М., 1994. С. 79.

² См.: Веблен Т. Теория праздного класса. М., 1984. С. 201–202.

дают материальные последствия в экономике и юридические факты в праве.

В целом для социологических и экономических исследований это свойственно – когда различные авторы открывают различные непересекающиеся нюансы смысла понятия института вокруг определенного ядерного смысла этого понятия. Ядерный смысл понятия «институт» связан с тем, что это нормативная система, установленная правом, моралью или традицией процедур.

Экономический институционализм произвел существенный переворот в догмах экономической науки, точнее прекратил исповедание догмы объективного закона эквивалентного обмена. Эта честь в высокой степени принадлежит труду М. Олсона «Логика коллективных действий», выдержавшему 15 изданий в США, переведенному на несколько языков, в том числе на русский. Ученый-экономист М. Олсон, развивая основы экономической теории общественных благ, показывает через природу лоббизма причины возникновения государства, политических партий и профсоюзов. Он пишет, что «концепция группы... оказалась полезной для обнаружения институтов человеческого общества, посредством которых люди добывают уголь, строят корабли, берут кредит и размещают производственные ресурсы. Коммонс, Веблен, Кларк, Эндрюс и другие пионеры эмпирической науки, изучающей такие экономические формы групп, как банки, корпорации, фермерские ассоциации, союзы, кооперативы, железные дороги, брокерские дома и биржи, сделали очень много для того, чтобы изменить представление, будто некий объективный закон, независимо от воли человека, каким-то образом заполняет кошелек каждого в точном соответствии с вкладом его владельца в общую массу товаров и услуг общества»¹.

Лидером ясности и конструктивности является определение лауреата Премии памяти А. Нобеля в области экономики Д. Норта: «*Институты – это правила, механизмы, обеспечивающие их выполнение, и нормы пове-*

¹

дения, которые структурируют повторяющиеся взаимодействия между людьми. Таким образом, институты ограничивают и определяют спектр альтернатив, доступных экономическим агентам согласно неоклассической теории»¹.

По сути, это правовое определение института, скорректированное с учетом языка экономической науки. Существенное в этом определении то, что институты это не только правила, регулирующие отношения в экономике, но и механизмы, обеспечивающие выполнение этих правил. Д. Норт сформулировал определение не только необходимых признаков и элементов института, но также определил условие достаточности его формы, для того чтобы практический институт соответствовал своему понятию, — это *механизм обеспечения исполнения институциональных правил*.

Обратим внимание на этот постулат, поскольку отечественная правовая традиция не предусматривает ни в определении института, ни при его учреждении требования обязательного создания механизма практического обеспечения исполнения правил, образующих данный институт. Такой механизм образуется процессуальным регулированием по меньшей мере 2-го порядка, как это формулируется на языке деонтической модальной логики или логики норм.

Правила, регулирующие процедуры исполнения материальных (субстанциальных) норм института, — это процедурное регулирование 1-го порядка, а правила, определяющие порядок исполнения этих процедур, образуют процессуальное регулирование 2-го порядка. Оно и образует механизм исполнения норм института, реализует *принцип процессуальной достаточности регулирования института* или *процессуальности института*. Атрибутировать процедурное регулирование 2-го порядка как процессуальное уместно потому, что действующие в праве процессуальные кодексы как раз содержат в себе нормы по меньшей мере 2-го порядка. Без процессуальности не может быть установлен институт. Минимальная процессу-

¹ См.: Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение // Тезис. М., 1993. Т. 1, вып. 2. С. 73.

альность выражается в установлении правил вступления под юрисдикцию института, соблюдения ее и выхода из его состава. Следующим этапом развития процессуальности является установление норм о процедурах и формах образования, назовем их институциональными индивидуальными – это такие конкретные, наблюдаемые институциональные формы, из которых каждая, будучи самостоятельным институтом, одновременно является реализацией некоего общего для всех них ценностного явления, системы, не обязательно института.

Отсутствие в определениях понятия института требования процессуальности не свидетельствует о том, что бывают институты без процессуальной формы, а лишь о неполноте понимания и определения понятия и установления десигната института в реальности, если речь идет о конкретном социальном институте как реальности, обозначенной этим понятием, т.е. как десигнате института.

Для отечественных права, социологии, других общественных наук свойственно упускать принцип процессуальности при исследовании институтов. Например, В.В. Вольчик понимает под институтами публичную систему правил, которые определяют должность и положение с соответствующими правами и обязанностями, властью и неприкосновенностью и т.п.¹. Эти правила специфицируют определенные формы действий в качестве разрешенных, а другие в качестве запрещенных и по ним же наказывают одни действия и защищают другие, когда происходит насилие. В качестве примеров, или более общих социальных практик, мы можем привести игры, ритуалы, суды и парламенты, рынки и системы собственности².

Ссылка В.В. Вольчика на пример из работы иностранного автора не спасает конструкцию определения института, поскольку представление о том, что для создания механизма обеспечения исполнения правил достаточно наказывать за их неисполнение, является заблуждением, которое иллюстрируется растущей статистикой по престу-

¹ См.: Вольчик В. В. Курс лекций по институциональной экономике. Ростов н/Д, 2000.

² См.: Ролз Дж. Теория справедливости / пер. с англ. / Новосибирск, 1995. С. 61–62.

плениям легкой и средней тяжести. Наказание за неисполнение институциональных правил есть необходимое, но еще не достаточное условие для образования института из совокупности некоторых правил и норм.

Перечень основных экономических институтов может быть прослежен, например, по О. Уильямсону¹, среди них нет ни одного, который бы при этом не являлся правовым институтом, т.е. не был бы установлен законодательно или договором в соответствии с законом. Но если согласно Д. Норту и О. Уильямсону экономический институт не только материальная, но и процессуальная система правил, то отечественной правовой доктрине предстоит также признать это уже потому, что практически ни один правовой институт не может быть осуществлен без исполнения соответствующих экономических, в том числе финансово-правовых и управленческих, отношений, поскольку требует приложения организованного человеческого труда.

4. Пробелы социологической доктрины института

Обратим систематическое внимание на неполноту понятия «институт» в его доктринальных изложениях отечественными авторами, используя деперсонализированные, коллективно отработанные тексты научных и учебных сайтов по этой проблематике.

Недостаточность формы определения института для обеспечения исполнения его институциональных правил наблюдается систематически. Практически постоянно от одного текста к другому речь идет о необходимых условиях для установления института, но никак не об условиях, достаточных для его осуществления.

Читаем на авторитетном социологическом сайте: «Социальные отношения являются основным элементом

¹ См.: Уильямсон О. Экономические институты капитализма. Фирмы, рынки, «отношенческая» контракция. СПб., 1996.

социальной связи, который способствует сохранению устойчивости и внутреннему единству групп. Практика закрепления отношений, направленных на удовлетворение насущных потребностей, заключается в создании жестко закрепленной системы ролей и статусов в виде социальных институтов, которые являются наиболее сложными и важными для общества формами социальных отношений»¹.

Далее продолжение: «Человек рождается и воспитывается в семье, детских садах, получает образование в школах и институтах, работает в разных местах, пользуется услугами городского транспорта, посещает театры и кинотеатры, ходит в магазины, обеспечивается безопасностью милицией и судом и т.п., таким образом, человек оказывается включенным в сеть разных институтов, которые регулируют его деятельность и поведение». Каждый из перечисленных в этой цитате институтов может быть истолкован двояко – как ограничение прав, т.е. констрикционистски, и как форма для осуществления прав, т.е. либералистски. Каждое из толкований влечет порождение специфических для его смысла особенностей форм института и действительно практически создает соответствующую систему констрикционистских или либералистских институтов. Очень важно, что среди них системообразующее значение будут иметь сформированные по одному из этих способов институты личности и институт языка, на котором будут описываться и толковаться институты и формулироваться правовые нормы.

Инструментальная прикрепленность института к исполняемой им функции, реализуемой им потребности образует механизм обеспечения исполнения его правил в той степени, в какой невозможно вне этих правил воспользоваться этим институтом для реализации его функции или удовлетворения его потребности. Эта безальтернативность средств исполнения функции или реализации интересов вне единственного института влечет реализацию возможности института выходить за границы своей функции и распространять свою юрисдикцию на отношения, непосредственно не

¹ URL: <http://socnauka.ru/?p=333>

связанные с реализацией его функции и потребностей в нем. В таком случае происходит тоталитаризация института. Так, религиозная конгрегация превращается в тоталитарную секту. Республика вырождается в авторитарное государство. Правовое государство преобразуется в партийное, которое переходит в корпоративное государство и, наконец, в тоталитарный режим.

В итоге право заменяется свободовластьем. Государство перестает выполнять свои обязанности перед гражданами. Теперь уже не граждане используют государство для реализации своих прав и свобод, осуществления своих интересов, а наоборот, государство и его аппарат используют граждан для своего обогащения и дальнейшей тоталитаризации власти, которая, как показывает история, одновременно коррумпируется, разлагается, приходит к неспособности достигать сколь-либо значительные цели развития для общества, экономики, образованности народа и научно-промышленного развития и рушится.

Примеры тому не только Древний Рим, Византийская империя, но и Российская империя с 80-процентной безграмотностью населения, Советский Союз при среднем уровне образования в 8 лет, когда в США было уже 12, Японии 12,5 и 10 лет в лидерских странах Европы. Нынешняя демократическая Россия не ограничена ничем, кроме предрассудков населения, уже второй век вращающихся вокруг компенсаторной идеи быть великим лидером человечества при невозможности достичь нормального качества жизни даже для трудоспособных граждан.

Альтернативность институтов как средств реализации их функций и потребностей является мерой защиты от тоталитаризации и вырождения. Для этого процесс образования институтов не должен встречать препятствий ни со стороны закона, ни со стороны общественных предрассудков. Он должен состоять в свободном применении и всеобщем распространении правил и практик личного жизненного успеха. Если категория института понимается и осуществляется *либералистски*, как всеобщая форма процессуализации свободы, т.е. такого процесса реализации

свободы каждым, кто не пресекает свободу всякого другого, то возникают свобода развития и институционализации свободы развития. Но, если категория института толкуется *констрикционистски*, как правила взаимоограничения свободы, то возникает взаимное умаление прав и свобод, а вслед за ним – свободовластье и тоталитаризм.

Российская доктрина институтообразования, институционализации имеет констрикционистский характер. Читаем: «процесс образования институтов – институционализация – подразумевает замену спонтанного и экспериментального поведения на поведение регулируемое, ожидаемое, предсказуемое. Это процесс, этапами которого выступают:

- а) возникновение потребностей, удовлетворение которых требует совместных организованных действий;
- б) появление в ходе стихийного социального взаимодействия социальных норм и правил, а также принятие, применение этих норм и установленных санкций для их поддержания;
- в) создание системы статусов и ролей, охватывающих всех членов института;
- г) создание формальных и неформальных организаций, регулирующих и упорядочивающих функционирование социального института»¹.

Непонимание условия достаточности институциональной формы для образования института влечет методологические ошибки квалификации неинституциональных явлений в качестве институтов, являющихся первообразными для действительных институтов, вроде нижеследующей: «Например, на базе института религии созданы и функционируют различные церковно-культовые организации, церкви и конфессии (православие, католицизм, ислам и др.)»². Это замечательный момент, но не истины, а ошибки в истине. Нет никакой религии вообще как реальности, есть лишь конкретные исповедания, церкви, которые перечисляются в скобках. Никто не исповедует религию вообще, но многие именуют себя верующими во внеконфессионального бога – это индивидуальный трансцендентализм, но еще не рели-

¹ URL: <http://socnauka.ru/?p=329>

² URL: <http://socnauka.ru/?p=331>

гия, указывает на социальную атомизацию общества, грубо говоря, на разложение его. Латинское *religio* – совесть, добросовестность, благочестие и исполнение богослужбных обрядов, участие в богослужениях¹.

Религия вообще – это абстракция, которая не может быть институтом. Также не может быть институтом наука вообще или государство вообще. Институт всегда обладает и является индивидуальностью, что не обязательно указывает на то, что он всегда обладает лицом. Исследование государств как институтов – это анализ индивидуальных форм конкретных государств с выявлением их общих черт и различий.

Конкретные воцерковленные исповедания, церкви есть институты, но их не следует смешивать с культовыми организациями, находящимися в составе церквей, с церковными приходами, которые также являются институтами, но другого порядка, производными от всего единоконфессионального сообщества, скажем русского православия или русской православной церкви. Православие же, взятое в целом, включающее в себя антиохийскую, иерусалимскую, александрийскую, коптскую, греческую, болгарскую, грузинскую, русскую, белорусскую, украинскую и другие церкви, институтом не может быть признано потому, что не является единой организацией, не имеет единого учредителя, единого механизма исполнения его правил и управления. Его поместные церкви состоят под юрисдикцией разных государств и учреждены юридически разными публичными лицами, народами.

5. Институтообразующее лидерство права

Талант П.А. Сорокина как одного из основоположников научной социологии проявляется в том, что даже если он и не исследует непосредственно процессуальность института, то формулирует ее закономерность косвенным образом. Так, П.А. Сорокин делает вывод², что «в любом обществе

¹ Дворецкий И.Х. Указ. соч. С. 660.

² URL: <http://filosof.historic.ru/books/item/f00/s00/z0000907/st000.shtml>

социальная циркуляция индивидов и их распределение осуществляются не по воле случая, а носят характер необходимости и строго контролируются разнообразными институтами»¹. Для собственно процессуальных исследований институтов им предусматривается особый третий раздел социологии. Он пишет, что «третьим отделом социологии будет социальная генетика (от «генезис» — значит происхождение и развитие). Содержанием его явится: 1) учение о происхождении и развитии общества и общественных институтов: языка, семьи, религии, хозяйства, права, искусства и т.д.; 2) учение об основных исторических тенденциях, проявляющихся с поступательным ходом истории в развитии общества и общественных институтов»².

Проблема достаточности институциональных форм и норм для образования института не исчерпывается реализацией принципа процессуальности. Продолжая далее, уместно цитировать П.А. Сорокина, который писал: «Без включения культурного элемента — значений, ценностей и норм — мы не могли бы изучать даже нормы, регулирующие взаимодействие между индивидами и составляющие, согласно самим этим теориям, суть любых социальных институтов или организаций. Эти нормы являются либо правовыми, либо моральными стандартами, отраженными в официальных правовых кодексах или в религиозных, моральных и других системах. Право и этика являются настолько же частью культуры, насколько и религия, искусства, экономика и наука. Эти нормы часто неразрывно связаны со всеми основными ценностями данной группы — религиозными, научными, философскими, эстетическими, экономическими, политическими и т.д. Поэтому без изучения правовых и моральных норм нельзя было бы исследовать институты и организации»³. Более того, без моральных норм и иных императивов и диспозитивов духовной культуры не следует ожидать адекватной реализации самих правовых институтов.

¹ Sorokin P.A. Social and cultural mobility. N. Y., 1959. P. 207.

² URL: <http://filosof.historic.ru/books/item/f00/s00/z0000907/st000.shtml>

³ Сорокин П.А. Человек. Цивилизация. Общество. М.; Его же. Социология. Работы разных лет. 1920–1956 // URL: <http://filosof.historik.ru/books/item/f00/s00/z0000907/st000.shtml>

Подчеркнем, что П.А. Сорокин не только понимал ограниченность возможностей права в обеспечении функционирования и осуществления самих правовых институтов в отрыве от культурного элемента, его ценностей, критериев, но также и ратовал за его институционное лидерство в определении, установлении и регулировании общественных форм отношений.

П.А. Сорокин подвергает критике поиски объективных критериев для определения института преступления, которые были предприняты антропологической и социологической школами в науке уголовного права. Он показывает несостоятельность попыток итальянского ученого-юриста и практика Гарофало¹ определить «естественное преступление» как «акт, который всегда и везде считался и был преступным... который оскорбляет основные альтруистические чувства — жалость (*pitié*) и честность (*probité*), но не в высших степенях их проявления, а в том среднем размере, в каком обладает ими данное общество»: «Существует рудиментарное чувство жалости, которым обладает весь род человеческий под отрицательной формой, то есть в виде воздержания от жестоких актов... Общественное мнение рассматривало всегда нарушения (или оскорбления) этого чувства как преступления, вредные для общества, исключая войны, и акты жестокости, требуемые или вызываемые религиозными и политическими предрассудками или традиционными и социальными институтами»².

Нужно ли говорить, восклицает П.А. Сорокин, что это определение «естественного преступления» — определение чисто искусственное, не согласующееся с исторической действительностью и непригодное вследствие своей неясности и для уголовной политики. Он также показывает, что определить преступление путем указания конкретных

¹ Гарофало — (Гарофало) Рафаэль (1851–1934) — итальянский юрист, наряду с Ломброзо и Ферри основавший антропологическую школу уголовного права. Гарофало, имевший наследственный титул барона, читал лекции на юридическом факультете в Неаполе, был президентом суда и королевским прокурором, занимал в конце своей судебной карьеры пост председателя Кассационного суда — высшего судебного органа в Италии.

² Сорокин П.А. Человек. Цивилизация. Общество. С. 68.

актов, считавшихся якобы преступными всеми народами и во все времена, — дело безнадежное. Логика «конкретных вещей», оперирующая сравнением из разнородного материала преступных актов всех времен и групп предполагаемого «общего ядра», здесь, как и вообще в социальных науках, бессильна. Она должна быть заменена логикой отношений и функциональных взаимозависимостей.

Из этих положений П.А. Сорокин выводит такие правила: «Нельзя искать признаки “преступности” в самом содержании или в материальном характере тех или иных актов. Нет ни одного акта, действительного или воображаемого, который по своей материальной природе был бы преступным или запрещенным».¹ «Таковыми “запрещенными” актами являются с точки зрения любого индивида акты, противоречащие тем поступкам и тому шаблону поведения, который сознается им как должный. Иначе говоря, преступные или запрещенные акты суть акты, противоречащие “дозволенно-должному” шаблону поведения. Таково простейшее определение преступления. Следовательно, общим признаком всего класса преступных актов и преступного поведения (с точки зрения любого индивида) будет признак противоречия их с поведением и актами, осознаваемыми как “дозволенно-должные” (противоречие атрибутивно-императивным переживаниям)»².

Этот вывод П.А. Сорокиным определения института преступления сам по себе институционален, по сути, в нем преступлением называется деяние, нарушающее правила действующих институтов. Тем не менее в него не вошли ни оценка общественным мнением от Гарофало, ни собственный П.А. Сорокина анализ психического чувства вины преступника, что указывает на то, что юридический институт не исчерпывает собой смысла и значения одноименного с ним социального, экономического и политического институтов, но образует для всех них некую ядерную основу.

Для характеристики правовых институтов необходимо, но недостаточен подход академика права АН СССР А.Я. Вышинского к определению института как устойчивой группы однородных общественных отношений. Далее

¹ Сорокин П.А. Указ. соч. С. 70.

² Там же. С. 76.

ко не всякая такая группа отношений в сфере права образует юридический институт. Образует лишь в том случае, если регулирование произведено достаточным образом *для того, чтобы процессуально запрограммировать исполнение институциональных норм*, образовав механизм их исполнения. Российская традиция по преимуществу уполномочивающего, но не исчерпывающего регулирования не создает достаточных условий для реализации принципа процессуальности для норм, которые могли бы стать институтообразующими, но вследствие этой ограниченности таковыми не становятся. Они создают квази-институциональные формы или, иначе говоря, создают номинально-правовые, но никак не позитивно-правовые институты.

6. Семиотический метод в праве

Правоприменительная деятельность совершается посредством и в форме реализации юрисдикции правовых институтов. Различные правовые операции составляют предикативное содержание той правовой категории, которая в качестве своего десигната имеет соответствующий правовой институт как реальность. Предикативное содержание права образуют сказуемые, иначе говоря, предикаторованные в нормативных правовых актах действия и операции с правовыми формами частных и общественных отношений. Эти предикаты выражают совершаемые действия, устанавливаемые, осуществляемые и преобразуемые отношения и состояния.

Так, право в аспектах субъектного, предикативного, предметного и релятивного смысла этих институциональных категорий создается, осуществляется и развивается в виде его институтов. Для правовой науки как ни для какой другой свойственен анализ *институциональных категорий, которые отличаются полными составами смыслов и значений своих парадигмальных пропозициональных форм, и вследствие этого категории обладают способностью обозначать и выразить собой правовые институты*. Благода-

ря таким категориям, их прагматической парадигмальной пропозициональной полноте смыслов имеется возможность (что не означает, что используется) их применения для непротиворечивого и беспробельного урегулирования правовых институтов, которые вследствие законодательного регулирования становятся юридическими институтами.

Обращаем внимание на этот теоретико-правовой вопрос. Каждая правовая категория и исключительно правовая категория, если она полностью разработана и получила исчерпывающую характеристику, в отличие, например, от экономической категории, *обладает парадигмально полным пропозициональным составом смыслов и значений, раскрывающими полные семантическую и прагматическую парадигмы слова, выражающего эту категорию.*

Это означает, что для того, чтобы обеспечить полное, беспробельное раскрытие смысла и значений институциональной правовой категории, необходимо и достаточно эксплицировать ее субъектные, предметные, предикативные, объектные, атрибутивные, детерминантные, т.е. обстоятельственные, а также релятивные (отношений) характеристики. Каждой из этих модальных пропозициональных составляющих обладает исчерпывающе разработанная правовая категория. В отличие от нее *экономическая категория не содержит в себе, как правило, если она вполне научно разработана, какую-либо специфическую субъектную характеристику.* Задача экономической науки — в избавлении от субъективных особенностей посредством абстрагирования от них. Вследствие этой модальной неполноты экономических категорий возникает аберрация описания мира посредством экономической науки, специфический экономический миф о безусловности действия объективных экономических законов, для которых безразличен состав и особенности субъектов тех отношений, посредством которых эти экономические законы иногда дают о себе знать. *Философские категории, как правило, не обладают способностью содержать в себе конкретные предикативные и детерминантные смыслы, выражающие действия и обстоятельства.*

Отсутствие конкретности порождает единственно возможный в условиях предикативного дальтонизма позна-

ния в таких понятиях метод преобразования мира – марксистский – через его всеобщий переворот или революцию, которая, однако, не создаст ничего, если не будет совершен возврат к созданию государства и государственного режима в стране пусть и вопреки философской догме об отмирании государства. Этот метод модального пропозиционального или ролепозиционного анализа разработан и применяется автором для исследования различных общественных отношений – правовых, управленческих, экономических, глобального межстранового влияния¹. Он дает возможность решать различные аналитические задачи. Например, он показывает, что при заимствовании Российской Федерацией института публичной службы из стран цивилизации, иначе говоря, стран гражданского или романо-германского права, был упущен из виду юрисдикционный статус государственных служащих, особенно чиновников. Этот статус выражается в том, что руководитель государственного органа по месту службы чиновника не представляет в отношениях с ним сторону государства как нанимателя. Более того, чиновник не относится к наемному персоналу, он наделяется именно статусным положением, которого может быть лишен исключительно в порядке судопроизводства в административном суде, но никак не по усмотрению его руководителя. При этом он имеет ограничения прав и свобод человека и гражданина в части прав на защиту частной жизни, тайны переписки, личных

¹ См.: Казанцев Н.М. Отношения государственной службы // Теоретические проблемы государственного управления и государственной службы. М., 1997. С. 187–209; Его же. Модальные стратегии государственного управления // Труды II Международной конференции «Идентификация систем и задачи управления» (SICPRO'03, Москва, 29–31 января 2003 г., Институт проблем управления им. В.А. Трапезникова РАН). М., 2003. С. 1906–1930; Его же. Структурная идентификация операторов управления динамикой социально-экономических систем // Труды III Международной конференции «Идентификация систем и задачи управления» (SICPRO'04, Москва 28–30 января 2004 г., Институт проблем управления им. В. А. Трапезникова РАН). М., 2004. С. 1336–1353; Его же. Модальная логика стратегии глобализации // Экономическая теория на пороге XXI века – 7: Глобальная экономика / под ред. Ю.М. Осипова, С.Н. Бабурина, В.Г. Белолипецкого, Е.С. Зотовой. М., 2003. С. 250–268.

и телекоммуникационных связей. К нему применяется презумпция виновности, но никак не невиновности — это только для граждан, не имеющих публично-правового статуса. Эти элементы статуса должностных лиц публичного права образуют основное средство противодействия и превенции коррупции.

Надо сказать, что юрисдикционный статус был у чиновников Российской империи вплоть до реформы Николая II 1899 года, когда он был отменен и чиновников передали под усмотрительную власть своих начальников. Общей чертой заимствования юридических институтов цивилизации в России всегда происходит с субстанциальными или, по меньшей мере, акцидентальными искажениями, т.е. упускаются из заимствования или деформируются институциональные формы материального или процессуального права. Пробелы и деформации заимствования не носят случайного характера — они, как правило, направлены на обеспечение сохранения неререформируемого качества российского права как державного права, о чем автор неоднократно писал ранее¹, не только этого правового института. Державный характер российского права отличает его как от права стран цивильного права, так и от права стран общего или англосаксонского права.

Державное право являет собой наиболее полную и последовательную противоположность естественному праву. Если естественное право считается принадлежащим человеку с рождения, а в некоторых странах, например в Ирландии, где конституцией гарантируется право на жизнь нерожденному, то державное право наоборот — все право изначально и фактически реально, принадлежит государственной власти. Элементы права власть может делегировать гражданам или иным лицам.

Наиболее ярко эта фактическая обычная, но не нормоустановленная практика проявляется в том, что у граждан нет правовых возможностей пресекать незаконные действия местных, провинциальных или федеральных властей и в последующем взыскивать с них причиненный вред в полной мере, по рыночной цене, а не в той,

¹ См.: Казанцев Н.М. Идеология права государства или идеология государства праву // *Общественные науки*. 2010. № 1.

которая будет признана той властью, которой этот вред был причинен. Так, компенсации за изъятые земельные участки у граждан в целях проведения мероприятий зимней Олимпиады в г. Сочи совершенно недостаточны для того, чтобы купить на них равноценные участки и отстроить на них прежнее домохозяйство. О том, чтобы компенсировать владельцам моральный вред, речи не идет, как и о том, чтобы доставить им законную рыночную прибыль от вынужденной сделки с государством.

7. Понятие правового института

Привычная точка зрения, что правовой институт – совокупность норм законодательства, регулирующих однородные общественные отношения, обязана своим происхождением академику права АН СССР А.Я. Вышинскому. Есть правовой нюанс, ради которого следует обратиться к определениям того времени. «Институт юридический, – читаем в авторитетном «Юридическом словаре»¹, – совокупность правовых норм, регулирующих ту или иную область однородных общественных отношений. В качестве примера может служить такой И. ю. в советском праве, как институт права социалистической собственности. Советское право рассматривает социалистическую собственность... как священную и неприкосновенную экономическую основу советского строя, источник богатства и могущества Родины, базу зажиточной и культурной жизни всех трудящихся. Поэтому лица, покушающиеся на общественную социалистическую собственность, являются врагами народа (ст. 132 Конституции СССР). Совокупность правовых норм, закрепляющих и охраняющих социалистическую собственность на основе указанного принципа, образует один из важнейших институтов советского права».

В этом примере видно, как разграничиваются экономические и юридические институты друг от друга, а также как

¹ Юридический словарь / гл. ред. С.Н. Братусь, Н.Д. Казанцев, С.Ф. Кечекьян и др. М., 1953. С. 238.

действует логика связи и взаимной защиты этих институтов. Видим, что собственность — это экономический институт, он регулируется и защищается институтом прав собственности, который уже юридический институт. В связи с собственностью как экономическим институтом возникают социальный институт собственности и его подынституты; из них, скажем такой, который выражает распределение профессий граждан по обладанию собственностью, а также, например, во времена советского права, по фактическому использованию социалистической собственности в своих, частных интересах. Ему будет соответствовать в современности институт использования публичной и корпоративной собственности в частных интересах соответствующих должностных лиц. В таком случае, под экономико-правовым институтом логично понимать экономически действующую социальную общность или инструментальную форму такой общности, защищенную юридическими нормами и обычаями.

Возьмем для примера институт бюрократии, он является одновременно и социальным, и экономическим, и юридическим институтом. Способ экономического функционирования этого социального самоуправляющегося института выразительно определил известный ученый-экономист Р.М. Нуреев словами: «реализуя свои собственные цели и интересы особых групп, бюрократы стремятся к принятию таких решений, которые открывали бы для них доступ к самостоятельному использованию разнообразных ресурсов. На экономике общественных благ они мало что могут заработать, принятие же дорогостоящих программ предоставляет им широкие возможности для личного обогащения, усиления влияния, укрепления связей с поддерживающими их группами и, в конечном счете, для подготовки путей «отхода» на какое-нибудь «теплое» местечко. Неслучайно многие служащие корпораций, поработав в государственном аппарате, возвращаются в свои корпорации с заметным повышением. Такая практика получила название «системы вращающихся дверей»¹. Так институт создает систему.

¹ Нуреев Р.М. Теория общественного выбора: пособие для преподавателя. М., 2003. С. 30.

Идейно-партийная направленность вышеприведенного толкования института выражается в установлении высшей меры ответственности за покушение на так называемую социалистическую собственность. Сугубо правовая особенность юридического института здесь выразилась в том, что с каждым институтом обязательно связана определенная мера его защиты, защиты его норм и форм от преступных посягательств и иных правонарушений. *Нельзя признавать правовым институтом ту совокупность норм, для которой не установлено признаков состава и критериев квалификации посягательств и мер защиты.*

Можно видеть, что цитированное определение правового института логически необходимо для определения этого понятия, но недостаточно даже для того, чтобы выразить процитированные в связи с ним толкования из «Юридического словаря». Любой институт регулирует однородные в каком-то смысле общественные отношения, но не всякая совокупность норм, регулирующая однородные в каком-либо смысле общественные отношения, может быть признана институтом. Каждый правовой институт влияет не только на объемлемые им нормы, но и на другие нормы и институты. Это влияние имеет идентифицирующее значение для института.

Для того чтобы совокупность юридических норм образывала правовой институт, она, по нашему мнению, должна удовлетворять определенным признакам, которые устанавливают для субъекта права обязанность определенного отношения к смыслам этих признаков. Признаки эти таковы, что образуют долженствования, т.е. императивные требования, *во-первых*, к качеству и методу правового установления норм института, следовательно, образуют долг, обязанность законотворца, а *во-вторых*, образуют императивные требования к их пониманию, толкованию и применению субъектами права в качестве институтообразующих требований, образуют долг, обязанность правоприменителя.

Памятуя о различии между *Jus* и *Lex*, правом и законом, предложим определение юридического института, который, строго говоря, необязательно является правовым, ибо бывают неправовые законы, неприменяемые практиче-

ски судами и иными правоприменителями нормы законодательства, а также бывают правовые неюридизированные формальными юридическими актами правовые обычаи.

Юридический институт — это совокупность правовых норм, регулирующая однородные общественные отношения и должна удовлетворять следующим общим институционально-правовым и специальным правовыми признакам (долженствованиям)¹:

общие институционально-правовые долженствования:

1) быть логически непротиворечивым правоустановлением;

2) быть модально полным пропозициональным составом смыслов и значений и завершенным правоустановлением в вышерассмотренном смысле;

3) быть процессуально урегулированным установлением, т.е. иметь исчерпывающе урегулированную и установленную законом или иным нормативным правовым актом процедуру правоприменения данного института;

4) быть правовым установлением, которое обеспечено к осуществлению дееспособностью какого-либо субъекта, т.е. иметь уполномоченный на властеисполнительную функцию по реализации данного института орган публичной власти;

5) быть юрисдикционным установлением, системой норм, для которой установлены признаки состава и критерии квалификации посягательств и мер защиты;

специальные социальные правовые долженствования:

6) быть социально реализованным установлением, т.е. для института должен существовать круг лиц, на которых легально и явно распространено действие этого института, которые находятся под его юрисдикцией;

7) быть критерием и инструментом социальной дифференциации граждан, иных лиц в национальном и международном аспектах;

8) обладать идейно-ценностным значением, способностью быть положенным в основу новой или модифи-

¹ См.: Институты финансового права / под ред. Н.М. Казанцева. М., 2009. С. 49.

цированной известной идеологической доктрины и политической догмы;

специальные экономико-правовые долженствования:

9) обладать исчислимым мерным экономическим ценностным измерением — это значит, что каждый правовой институт может быть охарактеризован, *во-первых*, денежным или иным финансовым результатом его осуществления, как-то: сумма доходов гражданина или юридического лица, сумма собранных налогов, пошлин, штрафов за год, объем расходов бюджета, сумма страховых премий, стоимость обращающихся на рынке ценных бумаг, финансовых деривативов; *во-вторых*, собственно экономическими параметрами, как-то: платежеспособным спросом населения, емкостью рынка, приростом населения территории, в т.ч. граждан по рождению, совокупный (валовой) продукт и доход подюрисдикционной территории и пр.; далеко не всегда задача экономической оценки правового института тривиальна — часто она предполагает не только прикладные целевые исследования, но использование в них новых фундаментальных экономико-правовых результатов;

10) устанавливать всегда в какой-то форме отношение между публичным и частным правом, точнее связь между какими-либо публично-правовыми полномочиями и ограничениями власти, с одной стороны, и правомочиями и обязанностями по гражданскому праву, с другой, как-то: налог, бюджет, бюджетные доходы и расходы, ставка рефинансирования Банка России, денежная эмиссия и эмиссия ценных бумаг, денежная масса, публичные платежи разного рода, страхование, бухгалтерский учет, финансовый контроль и аудит;

11) образовать свою юрисдикцию как процесс квалификации отношений и ситуаций действительности на основе своих институтообразующих норм, обеспечивая сохранение мерной ликвидной ценности прав собственности в решениях по делам о спорных отношениях в связи с их экономической реализацией.

Категория долженствования в определении общих правовых признаков правового, особенно юридического института существенна, поскольку выражает обязанность каждого субъекта права понимать, толковать и применять нормы, образующие институт как обладающие императивно соответствующим смыслом правовым, социальным и экономическим долженствованиям.

Логическая непротиворечивость правоустановления понимается в смысле доктрины, выдвинутой А. Россом, датским правоведом и логиком, введшим в научный оборот понятие «непротиворечивый правовой кодекс» как такой правовой акт, который:

- а) состоит из логически непротиворечивых норм, внутренняя непротиворечивость;
- б) его нормы не противоречат иным нормативным правовым актам (внешняя непротиворечивость);
- в) каждая из норм этого акта имела факт применения в судебном процессе, и ни одна не является «спящей» нормой.

Правовой институт может быть урегулирован посредством нескольких правовых актов, в том числе актов различной юридической силы, и включать в свое регулирование также постановления судов как разъясняющие правоприменительный смысл норм института, но в таком случае для всей совокупности норм института действует требование А. Росса быть непротиворечивым правовым кодексом. Это не есть требование непрременной кодификации и урегулирования института посредством одного кодифицированного правового акта.

Наделенность института дееспособным субъектом, совершающим в качестве своей обязанности исполнительно-властную деятельность, является существенным признаком института. Это означает, что лишь то правоустановление можно признать правовым институтом, для которого определен уполномоченный субъект, в состав обязанностей которого входит правоприменение данного института.

Всякий правовой институт – есть институт или система прав, норм о правах и обязанностях, возникающих в

связи институтоидентифицирующим объектом прав. Социальный институт – система лиц, действующих в связи с институтоидентифицирующим объектом. Экономический институт – система мерных ценностей и производительных сил.

Правовой институт – это правовые нормы и последствия их применения, исполнения. Экономический институт – это правовые нормы, экономические, технологические нормативы и экономические последствия их реализации. Социальный институт – это опять-таки нормы: правовые, социальные экономические в системе, с последствиями и лицами их осуществления.

Глава 2. Морфологический анализ состояний регионального развития

1. Региональное развитие: понятие и правовая квалификация состояний

Под развитием понимают любые так называемые прогрессивные изменения синтетических показателей экономической динамики. Примером могут служить труды таких известных ученых-регионалистов, как А.И. Гаврилов¹, который констатировал, что «под развитием обычно понимается любое *прогрессивное изменение* прежде всего в экономической сфере», что «развитие всегда имеет направленность, определяемую целью или системой целей. Если эта направленность положительна, то говорят о прогрессе...». При этом автор согласен, что «развитие любого региона – многоцелевой и многокритериальный процесс». Экономисты часто признают многокритериальность развития и пытаются соотносить между собой критерии посредством экономического же метода – объема рынка и дохода.

Однако для любой новой технологии, основанной на новых физических или ина научных знаниях никогда не существует рынка, рынок создается ее предложением. А для такого предложения необходимы столь значительные расходы в течение многих лет, что они не могут быть обоснованы сугубо экономически. Известна закономерность, обнаруженная в странах активного инновационного развития, таких как США, что по стадиям инновационного цикла соотношение затрат на фундаментальные, поисковые, прикладные исследования, ОКР и освоение производства имеет вид 1:10:100:1000. Уже после результативно произведенных затрат можно ожидать прибыль.

¹ См.: Гаврилов А.И. Что такое развитие? // А.И. Гаврилов // Региональная экономика и управление: учебное пособие для вузов. М., 2002. С. 94–96.

Сама эта пропорция показывает, что научное открытие само по себе вовсе не дает дохода, а напротив, требует интенсификации затрат для получения результата в будущем. Невыполнение этого требования, нефинансирование исследований до получения завершеного результата и нефинансирование последующих конструкторских работ и являются причиной известной российской традиции, когда пионерские открытия отечественных ученых не внедряются, не дают дохода до тех пор, пока они не будут перетворены или перепроданы в страны западной или, теперь уже и восточной цивилизации, и не создадут себе рынки прежде всего там. Меркантилистский подход российского правящего класса – причина нереализованности потенциала и регресса российской науки.

В таком случае, для того чтобы отличать прогресс от регресса, развитие от деградации недостаточно соизмерять динамики экономических показателей, необходимо уметь нечто большее – соизмерять цели, критерии между собой. Строго рациональный выбор между целями возникает лишь тогда, когда между такими целями не существует зависимости, но есть альтернативность. Такое положение вещей – редкость. Как правило, цели взаимосвязаны. И достижение одних из них создает возможности достижения других, но и ограничивает возможности реализации третьих. Прогресс одних характеристик региона влечет затруднения развития других в условиях неизбежно ограниченных ресурсов.

Особенность экономических показателей в том, что они обозначают различные симптомы развития, но не дают характеристики организма экономики в целом. В этом смысле они сродни медицинским показателям, полученным в результате сданных известных и новейших анализов, многое они говорят врачам, но здоровье пациента в целом непосредственно не характеризуют.

Как известно, правовая квалификация – это не только начальная стадия правоприменения, но и его первооснова. Правовая квалификация предопределяет правоприменение, его законность и эффективность. Правоприменение без предварительной правовой квалификации регулируемых

субъектов и объектов отношений не может иметь правового характера.

Стадия индивидуализации юрисдикционных действий, следующая за правовой квалификацией, невозможна без нее.

Правовое качество государства – это, в первую очередь, качество правоприменительной деятельности власти, во вторую, – качество норм законодательства. Это парадоксальное на первый взгляд положение было понятно еще основоположникам теории правового государства. В свое время Ш. Монтескье утверждал: «Когда я собираюсь ехать в какую-либо страну, я не смотрю, какие там законы; я смотрю на то, как они там реализуются»¹.

Стоящие перед Россией задачи модернизации страны не могут решаться вне модернизации практики правоприменения. Исходным пунктом является правовая квалификация, и поскольку задачи модернизации, создания инновационной экономики имеют экономическую природу, то, прежде всего, здесь важна правовая квалификация состояний экономики и экономических политик, которые разрабатываются и избираются для осуществления. Любому политическому решению предшествует квалификация состояния объекта решения. В том числе и решению о необходимости модернизации страны предшествовала определенная политическая квалификация состояния экономики, культуры, общественного правосознания страны, произведенная тогдашним президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым².

При этом не только констатируется положение вещей, но и дается его предварительная и обобщенная оценка, предопределяющая решения о дальнейшем развитии.

Несмотря на исключительную социальную значимость правовой квалификации, теоретическое осмысление ее в российской науке имеет значимый результат лишь для правовой квалификации преступлений и отчасти административных правонарушений, т.е. правоохранительной правовой квалификации. Традиционно полагается, что методы правоохранительной правовой квалификации рас-

¹ Цит. по: Малько А.В. Теория государства и права: учебное пособие М., 2001. С. 223.

² Д.А. Медведев: Россия, вперед! URL: http://www.gazeta.ru/comments/2009/09/10_a_3258568.shtml

пространяются и на правовую квалификацию действий, состояний и отношений неюрисдизированных или слабо юридически урегулированных сфер.

Среди неюрисдизированных или слабо юридизированных сфер следует назвать сферу политических решений, а из состава политики, в первую очередь, экономическую политику, демографическую политику, социальную политику, политики в сфере регулирования процессов генерации / ликвидации рабочих мест, здравоохранения, образования и, наконец, промышленную политику.

Необходимость юридизации этих сфер проистекает из факта устойчивых дегенеративных изменений, происходящих в России непрерывно на протяжении последних 25 лет. Правомерные по форме решения или отсутствие решений публичных властей в этих сферах, т.е. действия или бездействия власти, в качестве косвенных последствий имеют стабильную инволюцию¹ развития страны, в т.ч. устойчивое ежегодное сокращение численности населения, состава отраслей и подотраслей экономики, рабочих мест, профессий и специальностей высокой, средней и начальной квалификации, номенклатуры товаров и услуг, особенно в части обрабатывающей промышленности.

Неюрисдизированность этих сфер делает их предметом свободного, усмотрительного манипулирования, деяния которого не могут образовать предмета ответственности никакого из уровней власти, сколь бы ни были близки его действия к конкретным сферам жизнедеятельности граждан. По этой причине будут неэффективны всякие попытки внесения любых изменений в основополагающее регулирование, которое произведено действующей Конституцией Российской Федерации. Более того, они будут систематически вредны, поскольку будут отвлекать человеческие, материальные ресурсы, особенно время, от решения предметно-значимых проблем юридизации.

Состав отраслей права сохранился в неизменном виде с эпохи Древнего Рима, но мир за период нового и новей-

¹ Обратное развитие, переход к состоянию прежних эпох.

шего времени изменился, расширившись составом и методами осуществления человеческих, частных и общественных, публично-властных и секретно-властных отношений, действий и состояний.

Конечно, в современной России уже номинированы многие новые отрасли права, даже спортивное, маркетинговое, не говоря уже о промышленном, предпринимательском, торговом и другом, о которых писали уже в начале XX века. Однако эти отрасли сугубо номинативны, поскольку не имеют установленных законом ни специфических для них квалификаций правонарушений, ни форм и мер ответственности по ним, не располагают и органами совершения специализированного судопроизводства, предусмотренных пунктом 3 статьи 4, 26 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (в ред. Федеральных конституционных законов от 15 декабря 2001 г. № 5-ФКЗ, от 04 июля 2003 г. № 3-ФКЗ, от 05 апреля 2005 г. № 3-ФКЗ).

Новономинированные отрасли представляют собой совокупности уполномочивающих и управомочивающих норм без развитой системы правовой квалификации их правонарушений за исключением единичных составов, содержащихся в уголовном или административном законах. Систематических научных исследований и разработок методов собственной правовой квалификации деяний, отношений, состояний для этих отраслей не проводилось. Это обусловлено тем, что дееспособными субъектами в новономинантных отраслях права являются юридические фикции – либо учрежденные коллективные субъекты и юридические лица, либо физические лица специального статуса, признаки которого проистекают из внеюримических оснований, имеющих случайное, не объективное, а субъективное происхождение.

Для новосконструированных типов правовых субъектов весьма трудно понимать и формулировать те отношения, которые для них могут быть неким аналогом естественно-правовых отношений. Фундаментальные трудности возникают при попытках теоретического разграничения правомерных и неправомерных отношений, если следо-

вать какой-либо доктрине права и логике правового регулирования, тем более при формулировании составов правонарушений, которые могли бы лежать в основе правовой квалификации деяний, отношений и состояний в соответствующей новонормативной отрасли права.

Эти трудности в высшей степени свойственны для такой сферы отношений, действий и состояний, как экономические. Здесь сокрыт значительный потенциал как фундаментальных, так и прикладных научных достижений в сфере разработки методов правовой квалификации. В качестве критерия, указывающего на неправомерность осуществляемых действий, состояний и отношений, естественно принять критерий инволюционных изменений. Это означает, признавать неправомерными такие, введем неологизм, экзистенциальные модусы права, т.е. такие осуществляемые действия, отношения и состояния, которые влекут возвращение или относятся к формам, соответствующим исторически предшествующим и уже прошедшим технологическим эпохам, т.е. таких модусов права, которые образуют собой и выражают инволюцию форм права по сравнению с современным правом других стран или историей данной страны.

Правовая квалификация как таковая – это определение для фактических или планируемых действий, состояний, отношений им соответствующей формулировки связи гипотезы и диспозиции конкретной действующей правовой нормы из числа заранее установленных законом, иным нормативным правовым актом. Иначе говоря, это нахождение для субъекта, объекта и обстоятельств конкретного дела как комплекса документов о совершенном или предполагаемом действии, отношении, осуществляемом состоянии, той правовой нормы, под юрисдикцией которой находится данное дело, а также доказательств применимости такой нормы к этому делу. Дать правовую квалификацию некоторого отношения, состояния, действия – значит найти действующую норму, которая обозначает собой квалифицируемый экзистенциальный модус права. Понятно, что если речь идет о правоохранительной квалификации, то все действия, состояния, от-

ношения, которые правосознание законодателя признает правонарушениями, должны быть заранее исчерпывающим образом законодательно определены. Это возможно сделать для тех действий, которые совершаются в рамках непосредственных двусторонних отношений, реализация которых единична для участвующих субъектов. Иное дело экономические отношения: они, как правило, не непосредственны, но опосредуемы и опосредуют сами многие другие экономические отношения – они многосторонни, их осуществление носит циклический характер, они воспроизводимы сами и причинно обуславливают реализацию других отношений.

2. Правовая квалификация экономической реальности: задачи и проблемы

Для правовой квалификации экономической реальности, в том числе экономических состояний, действий, отношений, либо варианта экономической политики, должны быть решены последовательно три задачи.

Во-первых, определена группа целевых критериев оценки качества экономической реальности или вариантов экономической политики.

Во-вторых, критерии должны образовывать упорядоченную группу, удовлетворяющую следующим условиям:

а) каждый критерий имеет формулировку, обозначающую так называемую критериальную реальность, т.е. фактически совершенные, совершаемые или предусматриваемые действия, состояния, отношения правовых субъектов экономической деятельности, которые ей соответствуют;

б) обозначаемые критериями экономические реальности, т.е. критериальные реальности, связаны между собой описываемыми модальной логикой отношениями модально необходимой причинности, обуславливающей необходимое для осуществления возможного, которое в качестве действительного открывает

новые возможности, реализуемые через необходимое для них, чем создает цикл возвышения экономической практики от своего низшего уровня нужды и необходимости физического выживания до практики политик управления и экономического могущества использования среды в целях укрепления собственного могущества (табл. 1);

в) отношения модальной необходимой причинности упорядочивают критерии в ранговую систему, выражающую возвышение качества квалифицируемой реальности или варианта политики от предшествующего к последующему критерию.

В-третьих, выполнено исчерпывающее формулирование всех возможных характеристик экономической реальности или вариантов политики, производимых посредством этих критериев.

Правовая квалификация экономической реальности и вариантов политики ее развития имеет многоаспектное значение и влечет позитивные последствия по нескольким направлениям.

Во-первых, она является существенным средством предупреждения от совершения должностными лицами квалификации экономического состояния страны на основе вкусовых предпочтений и интуитивных оценок как это, например, имело место летом 2008 года, когда тогдашний министр финансов Российской Федерации охарактеризовал Россию как остров финансовой стабильности и произвел это за две недели до трех-, а затем и четырехкратного падения котировок российских компаний на бирже и развертывания в стране финансового кризиса.

Во-вторых, правовая квалификация позволяет оценивать и фиксировать текущее экономическое состояние, определяя ему интегральную качественную оценку как исходного состояния, предопределяющего границы возможных для осуществления политик развития.

В-третьих, правовая квалификация в форме интегральной качественной оценки текущего состояния как исходного для развития служит препятствием для формирования и провозглашения нереальных для осуществле-

ния программ и политик экономического развития, чем способствует постепенному возникновению открытого диалога и доверия государственной власти и общества.

История всего XX в. в России – это история фантазийных проектов и утопических программ власти, начиная от Столыпинской реформы и ее земельного передела, губернских антиалкогольных кампаний времен Николая II и введения «сухого закона» по губерниям в 1914 году, затем были коммунистический и другие проекты. Они никогда не завершались достижением заявленных результатов, а перетекали в политические кризисы и катастрофы государственного строя. Традиция фантазийных проектов должна и может быть пресечена посредством правовой квалификации экономических состояний и вариантов политик развития.

В-четвертых, процедура правовой квалификации экономических состояний и вариантов политики в случае, если она будет включать в себя различные стороны, участвующие в осуществлении и контроле экономической деятельности, позволит избежать государственно-усмотрительной квалификации экономических состояний и политик, учитывать мнение квалифицированных участников экономического оборота, производить выбор вариантов политики развития в соответствии с интересами и возможностями акторов экономики.

В-пятых, правовая квалификация экономической реальности и политик развития станет существенным средством разработки планов и политик экономических реформ, опирающихся на действительное положение вещей в российской и мировой экономиках и нацеленных на достижение экономических результатов, целесообразных в необходимой степени для каждого из различных слоев и классов российского общества.

Разработка вербальных характеристик, исчерпывающих все существенные из возможных составов экономических состояний, политик развития, методов и форм правового регулирования позволит соотнести с критериями численной оценки варианты стратегий как связей фактических состояний и составов с возможными политиками развития, и формами правового регулирования, обеспечивающими их реализацию. Так понимаемая стратегия будет образовывать гипотезо-диспозиционную основу правовой

квалификации экономической реальности, соотнесенной с вариантами политик экономического развития и преобразуемой посредством соответствующих институциональных мер правового регулирования.

Эта задача имеет фундаментальный методологический характер.

Построение лингвистических операторов морфологической суперпозиционной рефлексии основополагает новый тип моделирования социоинституциональных систем, в котором математические модели, будучи соотносимы с морфемами рефлексии, образуют суперпозицированные комплексы, соответствующие реальным отношениям смыслов своих взаимодействующих элементов.

Стратегия, устанавливая связь между действительным, целесообразным и нормативным, образуется комплексной модально-логической формой, соединяющей алетическую модальность, телеологическую и деонтическую модальности. Алетическая модальность характеризует реальность в координатах пары оппозиционных модальных операторов «необходимо» и «возможно». Модальная пара характеризуется связью операторов через операцию отрицания и вхождением в нее операторов максимизации и минимизации смысла. Для алетических операторов имеем: не возможно не А, следовательно, необходимо А. Не необходимо не А, следовательно, возможно А. Необходимое – возможно, возможное – необходимо. Обратим внимание на то, что модально-дополнительные операторы мягче и точнее характеризуют реальность нежели диалектические противоположности.

Телеологические операторы: не реально не Т, возможно, что целесообразно Т. Нецелесообразно не Р, возможно, что реально Р. Целесообразное возможно, что реально, реальное или осуществимое, возможно, что целесообразно.

Деонтическая логика, иначе, логика норм, основывается на модальных операторах «обязательно» иначе, «императивно» и «разрешено», или «дозволено». Не разрешено не Д, обязательно Д. Не обязательно не Д, разрешено Д.

Двойственность императивно–реально образует модальную пару. Не императивно не Д, следовательно, возможно,

что реально Д. Не реально не Д, значит императивно А. Императивы включают в себя действительное и требуемое. Обязательное должно быть реальным, а реальное может быть императивным.

Стратегии в гипотезо-диспозитивной форме собираются из элементов так называемого морфологического ящика, представленного в разработанной автором¹ таблице 1 (с. 72–73) применительно для заранее определяемого субъекта права.

Если в качестве описываемого субъекта выступает Российская Федерация в целом, то субъекты Федерации предстают в таблице 1 в качестве ее агентов внутренней среды. Если в качестве описываемого субъекта выступает конкретный субъект Российской Федерации, то другие субъекты Федерации могут выступать агентами внешней среды этого субъекта, если участвуют в реализации его стратегии. Агентами внутренней среды выступают органы власти и управления субъекта, юридические лица, зарегистрированные и действующие на его территории, и граждане. Налогоплательщики образуют внутреннюю среду для любого публично-правового субъекта. Иные публичные субъекты, в том числе иностранные, относятся к внешней среде. Агентами они являются в той мере, в какой целенаправленно участвуют в реализации стратегий данного субъекта. Если в качестве субъекта стратегии рассматривается гражданин, то все публичные и иные частные субъекты являются для него внешней средой, а внутренней средой – его организм. Агентские отношения не исчерпываются соответствующими договорами с другими субъектами. Если иные субъекты права целенаправленно участвуют в реализации стратегий данного субъекта, то они выступают в таких отношениях его агентами во внешней среде. Исполнение требования целенаправленности участия в делах реализации стратегии данного субъекта наблюдается, когда выступающие в качестве агентов име-

¹ См.: Казанцев Н.М. Правовая квалификация политик и состояний национальной экономики в методологии синтеза методов правовой и экономической наук // Экономическая эффективность права. М. С. 28–43; Его же. Модальные стратегии государственного управления. Указ. соч.; Его же. Модальная логика стратегии глобализации. Указ. соч.

ют документированные стратегии, предусматривающие реализацию стратегий данного субъекта права.

В отличие от политики, стратегия предусматривает противодействия со стороны внешней и внутренней сред и действующих в них субъектов и воздействия на них, при этом суть стратегии выражается в маневрировании и переходах от одних воздействий и противодействий к другим, в зависимости от ситуации решения стратегических задач. Поэтому она не может иметь простую форму назывных предложений, каковыми провозглашается и делается политика. Значение стратегии практически выражается в манипулировании провозглашаемыми и реализуемыми политиками как актуальными императивами текущего времени. Возможность переключения от одной реализуемой политики к другой обеспечивается морфологическим анализом стратегем и политик.

Смысл стратегии образуется из стратагем. Смысл понятия «стратагема» здесь аналогичен используемому в известном труде¹, отличаясь от него меньшей литературной художественностью и незавершенным вполне стремлением к сокращению метафоричности смысла стратагемы.

Минимально достаточным для формулирования любой стратегии является соединение трех стратагем, представляющих собой алетическую, телеологическую и деонтическую модальности вербальных характеристик соответственно, состояний, императивов политики и форм правового регулирования стратегируемого (введем неологизм) субъекта права, т.е. такого субъекта, который вырабатывает для себя и формулирует стратегию.

Минимальная достаточность здесь имеет следующий смысл. Отсутствие любой из трех модальных стратагем влечет существенную неполноту стратегии, пресекающую возможность считать ее и использовать в качестве стратегии. Такую квазистратегию уместнее называть программой, поскольку она обладает определенной прескриптивностью и перспективностью, но недостаточна для противодействия

¹ См.: Зенгер Х. фон. Стратагемы. О китайском искусстве жить и выживать. Знаменитые 36 стратагем за три тысячелетия / отв. ред., авт. предисл. и коммент. В.С. Мясников / пер. с нем. А.В. Дыбо. М., 1995.

любому другому стратегически действующему конкурирующему субъекту.

Каждая из стратегем состоит из соединенных конкатенацией морфем, выбранных из морфологического ящика и образующих исчерпывающе полный набор значений лингвистических переменных в ориентированном морфологическом ящике, построенном на замкнутом интервале в границах активного существования стратегируемого субъекта права.

Такой ящик представлен в таблице 1 «Морфология стратегем связи состояний, приоритетов политик и форм правового регулирования федеративного государства и иных субъектов права» (с. 72–73).

Номинация границ активного существования субъекта зависит от типа реализуемой им политики. Автор одним из первых сформулировал задачу достижения Российской Федерацией состояния субъектности во внешних и внутренних политических отношениях¹, сейчас весьма часто провозглашаемую идею, подчас имеющую вид новой все-российской мечты. Так, для политики обеспечения субъектности низшая граница экзистенции субъекта формулируется задачей выживать, а высшие из возможных для решения в этой стратегии задач – это созидать и править (табл. 1 столбец $j=4$). Для политики *целеустремленности* границы простираются от «достигать цель, сформулированную в виде желаемого будущего состояния своих ресурсов», до «достигать цель, сформулированную в виде желаемого будущего состояния своих императивов, установленных им во внутренней и внешней средах» (столбец $j=7$).

Морфемы, образующие характеристику типа политики, представляют собой формулировки краевых, критических для существования субъекта значений и промежуточных значений, связанных с устойчивыми, ценностно окрашенными смыслами, отличающимися специфическими способами реализации каждой из политических морфем.

¹ См.: Казанцев Н.М. Модальная логика стратегии глобализации. С. 250–268.

В столбцах 10, 13, 16, 19, 22, 25-м представлены лингвистические значения морфем для номинации политик охранительности, полезности, выгодостязания, развития, творчества и могущества. Таким образом, типы возможных для осуществления политик морфологизируются по степеням активности субъекта, их осуществляющего.

Полученные морфемы политик применяются для построения стратагем:

- а) оценки состояния субъекта относительно возможных для провозглашения, а затем для осуществления политик;
- б) формулирования возможных и актуальных политик;
- в) определения форм правового регулирования по необходимым предметам.

Каждая из трех стратагем формулируется посредством двух соответствующих типу модальности модальных операторов. Модальная пара операторов для каждого из членов триады влечет для каждой стратегии по меньшей мере шесть стратагем (столбцы $j=1, 2$), комбинируемых из элементов морфологического ящика по каждой из возможных политик. Причем, если политики субъектности строго альтернативны, то при включении их морфем в 6 стратагем получаем 36 стратагем, каждая из которых может быть конкатенирована с морфемами остальных политик, для которых нет строгой альтернативности и допустимы включения в состав такой сложной стратагемы всех морфем каждой из 7 нестрого альтернативных политик.

Следуя правилам комбинаторики, вычисляем число возможных вариантов образования стратагем: $36 \times (6!)^7 = 3\ 611\ 020\ 681\ 543\ 680\ 000\ 000$, т.е. более трех с половиной секстиллионов вариантов. Поскольку каждая из стратегий может быть построена из трех стратагем различных модальных групп, получаем, что вариантов формулирования стратегии с помощью данного морфологического ящика существует астрономическое число: $(36 \times (6!)^7 / 3)^3 = (12 \times 6!)^3 = ?$ Калькулятор вместо натурального значения числа выдает его логарифм 1,743918413166445349080124

9993587e+63, поскольку оно настолько велико, что не отображается вычислительной техникой.

Грандиозность числа возможных для провозглашения стратегий сокращается сразу, как только делается привязка стратегии к действительному положению дел конкретного субъекта права, когда берутся в расчет те конкретные ресурсы, которыми он обладает, те функции, которые он выполняет, действительные выгоды, которые извлекает, достигнутый уровень развития его относительно его же среды, творческие достижения — будь он человеческая личность, семья, товарищество, корпорация или орган публичной власти — не суть важно. Наконец, зависит от того, какого его реальное могущество, выражающееся на своей высшей стадии в способности создавать могущество своих агентов внешней и внутренней сред.

Скажем, в советское время средняя скорость передвижения грузов по железной дороге от поставщика к потребителю с учетом станционных простоев, погрузки, выгрузки была около 6 км в час. Получалось, что как возили на лошадях, так и продолжаем возить. Средняя стоимость 1 кг импортных грузов около 1 руб. 40 коп., а одного 1 кг экспортного около 12 коп.

Интуитивно экономически понятно, что та страна, которую уместно называть развитой, развита не менее, а более того мира, с которым она торгует, и, следовательно, цена равновесных ее импорта не дороже ее экспорта. Столь резкое различие, как это было в СССР в 80-е годы, указывает на то, что среда экономической активности СССР была более развита нежели само это государство.

Создание пресловутого социалистического лагеря стран как агентов внешней среды СССР было следствием не культурного творчества и превосходства, а необходимой военной оккупации в ходе разгрома гитлеровских войск и последующей за военной, партийно-идеологической оккупации, поддерживаемой отчасти силой, отчасти субсидиями и кредитами, подрывавшими благосостояние советских домохозяйств.

Грандиозное перераспределение средств от домохозяйств к крупномасштабным проектам, в конце концов, подорвали веру в коммунистическую мечту и доверие манипулиро-

вавшими ею партией и правительством. Грандиозная мечта закончилась грандиозным разочарованием, несмотря на то, что советская власть обеспечила столь же грандиозное просвещение народа из состояния 80% безграмотности ко всеобщему среднему образованию.

Это соответствовало среднеразвитым европейским странам, но отставало от лидеров, Японии и США с более чем 12-летним среднестатистическим уровнем образования. В СССР этот показатель был на уровне 8 лет, как в Португалии. Среднестатистическая восьмилетка образования – недостаточный уровень для достижения устойчивой просвещенности народа. Этот уровень обусловил качество и характер демократических рыночных преобразований. Люди восьмиклассного образования не могут самостоятельно создать, даже поддерживать ни промышленность, ни науку, ни экономику даже XX века. Их дело – мелкий бизнес бытовых услуг и торговый прилавок. Это сообщество наемных исполнителей, способных следовать лишь директивным инструкциям. Они не смогут голосовать за развитие, скажем, чтобы придать средней школе импульс современности, привнести в школьную программу систему академических знаний. Конечно, это в среднем восьмилетнее образование, но получается, что население в большинстве своем не может понимать историю новейшего времени, современную политику, формулировки законов, тексты их проектов, даже в общих чертах. Как оно будет в таком случае понимать демократию, чтобы ее осуществлять? Требования к уровню развития граждан и народу в целом, его публичному праву в современную эпоху возрастают быстрее, чем эти субъекты права успевают обеспечивать свое развитие в условиях России. В результате – трехзначные места страны в рейтинге конкурентоспособности и российские попытки конструировать собственные методы определения рейтинга, чтобы лучше выглядеть под таким макияжем в глазах собственных граждан.

Первая часть стратегии номинирует под алетическими модальными операторами («необходимо», «возможно») признаки действительного состояния субъекта, исходя из положения, что действительное – необходимо, но обратное – несправедливо. При этом, если необходимое недей-

ствительно то, существование не необходимо, следовательно, возможны как существование, так и несуществование субъекта вследствие реализации политики, при которой необходимому необеспечивается реализация в реальности. Существенно важно, что стратегические признаки текущего состояния субъекта оцениваются в тех же переменных, в которых должна формулироваться стратегия телеологического формирования состава политик и разработки целей по очередности их использования, осуществления, а также в тех же переменных, в которых будут формулироваться стратагемы для форм правового регулирования.

Для каждого из названий этих характеристик из ячеек таблицы 1 ($j=2,3$) присоединяются формулировки гипотез. Формулировки элементов гипотез представлены серифными шрифтами (Times). Элементы гипотез присоединяются последовательно друг к другу в порядке следующих друг за другом столбцов, в каждом из которых присоединяемый к предшествующему элементу выбирается из какой-либо строки текущего столбца. Элементы, выписанные в клетки бессерифными шрифтами, не участвуют в конкатенации (склеивании, присоединении) элементов формулировки стратегии. В диспозиции, формулируемой внизу соответствующего столбца *таким жирным курсивом*, делается вывод о квалификации фактической политики, морфемы лингвистических переменных которых от низшей степени к высшей степени этой политики расположены в столбце сверху вниз.

При этом операторы алетической модальности идентифицируют политику фактически практиковавшуюся (см.: строка $i=7$) и воплощенную в характеристиках текущего состояния оцениваемого субъекта. Параметры текущего состояния, представленные в таблице 1, идентифицируют тип политики, который был фактически реализован. По столбцам политик отбираются морфемы, наиболее точно соответствующие действительному положению дел стратегируемого субъекта. Алетическая стратагема собирается из тех морфем политик, которые признаются соответствующими положению дел во внутренней и внешней средах и собственному статусу данного субъекта.

Аналогично из морфем производится сборка телеологической и деонтической стратагем.

Телеологические модальные операторы (целесообразно, осуществимо) порождают стратагему, объединяющую морфемы фактически предусмотренных к осуществлению политик. Особенность телеологии политики в том, что любая осуществимая политика, даже непопулярная, может быть полезна для осуществления и может получать поддержку массовых движений именно вследствие осуществления и вопреки популярности и бытовой полезности, если она имеет ограниченные сроки реализации.

Напротив, популярная, но неосуществимая политика требует доверия в течение бесконечного срока и потому, рано или поздно, утрачивает поддержку и терпит крах, как например, политика построения коммунизма в СССР. Конечно, не всякая осуществимая политика целесообразна к реализации. Также и неосуществимая политика может быть целесообразна к реализации в течение определенного ограниченного срока.

Операторы деонтической модальной логики («обязательно», «разрешено», «запрещено»), особенно в случае применения логики второго и высших порядков, когда операторы суперпозиционируются друг с другом в сложные операторы, как-то: «разрешено запрещать», «запрещено разрешать», «обязательно разрешать». В текстах нормативных правовых актов сложные операторы не заметны, поскольку отстоят друг от друга на значительное число слов и имеют заменяющие их выражения, обладающие модальным значением. Например, субъект «уполномочен выдавать разрешения». Модальности высших порядков создают императивный и диспозитивный методы, например, в виде императивных и диспозитивных запретов, дозволений и обязываний.

Деонтические стратагемы не образуют норм, но определяют их форму и направленность и, что исключительно важно, позволяют идентифицировать тип субъекта права реализующего, разрабатывающего или регулирующего формы реализации стратегии.

В качестве примера построим, исходя из таблицы 1, несколько стратагем.

Для первой из алетических модально-обусловленных стратагем имеем смысловую сборку:

1.1. «Если необходимые состояния субъекта права квалифицируются формулой – выживать, достигая цель как желаемое будущее состояние своих ресурсов, реализуя возможности выживания, сохранить функции, миссию в своих внутренней и внешней средах, быть полезным как ресурс для своей среды и источник выгод и доходов для агентов внутренней и внешней сред, то осуществляется *стратегия подчинения необходимости*, а именно, политика субъектности, подчинена необходимости «выживать», политика целеустремленности состоит в задаче достичь некоего желаемого состояния своих ресурсов, политика охранительности исполняет необходимость сохранить достигнутые исполняемые функции и миссию в своих внутренней и внешней средах, политика полезности выражается в удовлетворении необходимости быть полезным в качестве ресурса для своей среды, политика выгодостязания состоит в извлечении пользы из выгод и доходов, извлекаемых агентами из своих внутренней, внешней сред».

Подчеркнем, что морфемы в алетической стратагеме подбираются с целью достичь наиболее точного соответствия с реальностью субъекта, с действительностью его отношений со внешней и внутренней средами, агентами в них, а также собственным статусом. Морфемы политик, реализация которых не наблюдается, не включаются в состав стратагемы. При достижении соответствия реальности по морфемам, редуцирующим на элементы формулировки гипотезы стратагемы, ее диспозиция, содержащая в себе квалифицирующий вывод представляется достаточно очевидной.

Конечно, литературно-художественный вкус может быть возмущен стилем формулировки предложения, но каждая из форм языкового употребления имеет свою цель. Цели литературного дискурса иные, нежели цели данного языкоупотребления, состоящие, по сути, в алгебраизации речи.

Для второй из алетических модальных стратагем имеем:

1.2. «Если возможные состояния субъекта права квалифицируются формулой – выживать, достигая цель как желаемое будущее состояние своих ресурсов, реализуя возможности выживания, сохранить функции, миссию в своих внутренней и внешней средах, быть полезным как ресурс для своей среды и источник выгод и доходов, извлекаемых из внутренней и внешней сред агентами, и извлекать пользу из выгод и доходов, извлекаемых агентами из своих внутренней, внешней сред, то осуществляется *стратегия ограничения политик*, а именно политики субъектности задачами выживания, политики целеустремленности – ресурсными задачами, политики охранительности имеющимися функциями, миссией, политики полезности задачей быть полезным ресурсом для агентов внешней и / или внутренней сред, политики выгодостязания – выгодами и доходами, извлекаемыми из выгод и доходов агентов из внутренней, внешней сред».

Вторая часть стратегии формулируется аналогично первой, так же конкатенацией морфем политик как элементов гипотез стратагемы и присоединением диспозиций из соответствующего столбца из таблицы 1, но начинается с телеологических модальных операторов и присоединенной к ним формулировки приоритетов политики.

2.1. Если целесообразные приоритеты политики субъекта квалифицируются формулой – стяжать благосостояние, достигая цель как желаемое будущее состояние своих ресурсов и функций, выгод и доходов, и реализуя возможности выживания, сохранить выгоды и доходы, извлекаемые из своих внутренней и внешней сред, тенденции развития и миссии, исполняемые во внутренней и внешней средах, способности создавать внутреннюю, внешнюю среды своей деятельности и управлять творчеством агентов внутренней и внешней сред в целях своего могущества, формированием могущества внутренней и внешней сред в целях укрепления своего могущества, то предусматривается реализация *стратегии значительного возвышения модусов морфем политики*, а именно политики субъектности – от выживания до стяжания благосостояния, политики целе-

устремленности от ресурсной к функциональной и выгодажательной, политики охранительности от сохранения функций и миссии к сохранению тех характеристик, достижение которых ранее не обеспечивалось систематической политикой и правовым регулированием, к сохранению выгод и доходов, тенденций развития и миссий, исполняемых во внутренней и внешней средах, способностей создавать внутреннюю и внешнюю среды своей деятельности, управлять творчеством агентов внутренней и внешней сред в целях своего могущества, формированием могущества внутренней и внешней сред в целях укрепления своего могущества целеустремленности могущества.

Вслед за этой целесообразной, но малореалистичной, (вследствие действительного положения дел, охарактеризованного 1.1. и 1.2.), стратегией политики, формулируется из элементов таблицы 1 стратегия осуществимых приоритетов (2.2.). Расхождение между осуществимыми и целесообразными приоритетами позволяет произвести корректировку целесообразных приоритетов политики, памятуя, что на ограниченный срок может провозглашаться в качестве реализуемой и неосуществимая политика, конечно, без демонстративного подчеркивания ее неосуществимости.

Аналогично образуется и третья часть стратегии, соответственно под эгидой деонтических модальных операторов номинируются формы правового регулирования субъекта, квалифицированные последовательно присоединяемыми элементами диспозиций, выбираемых из таблицы 1:

3.1. «Если для данного субъекта права императивно обязательно, чтобы формы правового регулирования его положения дел квалифицировались формулой — исполнять функции, достигая цель как желаемое будущее состояние выгод и доходов своих, а также агентов во внешней, внутренней средах, тенденций развития и, реализуя возможности выживания, сохранить свои функции, миссию в своих внутренней и внешней средах, в том числе установления, учреждения, и императивы, установленные во внешней и внутренних средах, то субъект осуществляет стратегию властеисполнения, он является либо

органом публичной власти, либо должностным лицом, индивидуальным, или в составе органа публичной власти, и законодательно должна быть установлена ответственность за выполнение функций, миссии перед агентами внешней и внутренней сред, и предусмотрена достаточная компенсация использования им трудовых, финансовых, экономических, экологических и правовых ресурсов агентов и акторов его внешней и внутренней сред. Под правовыми ресурсами понимаются законы, иные нормативные правовые, а также изданные в соответствии с ними индивидуальные акты. Новелла этого понятия обусловлена тем, что создание и поддержание правовой системы государства в действующем состоянии всегда требуют расходования ресурсов: человеческих, финансовых, культурных. Деформации культуры, экономики тотчас же сказываются на правоприменении законодательства, падении правовых ресурсов как в части их качества, так и количества фактически применяемых из действующих норм».

3.2. «Если для данного субъекта права диспозитивно обязательно, чтобы формы правового регулирования его положения дел квалифицировались формулой – функционировать, достигая цель как желаемое будущее состояние выгод и доходов, тенденций развития и, реализуя возможности выживания, сохранить свои функции, миссию в своих внутренней и внешней средах, то осуществляется стратегия предпринимательства; он является предпринимателем, индивидуальным или организацией, и законодательно должна быть установлена ответственность за выполнение своих функций, миссии перед агентами внешней и внутренней сред и достаточная компенсация использования им трудовых, финансовых, экономических, экологических и правовых ресурсов агентов и акторов его внешней и внутренней сред».

Представленные в качестве примеров применения морфологического ящика, разработанного автором, шесть стратегем характеризуют стратегическое состояние субъекта в алетической, телеологической и деонтической модальностях, т.е., упрощенно говоря, по критериям сущего, целевого и должного. Стратегия оценивается по степени

завершенности разработки через посредство расстояния между целесообразными приоритетами политики и реалистичными, осуществимыми приоритетами, для которых задаются обеспечивающие их реализацию императивные и диспозитивные институциональные формы посредством деонтически обусловленных гипотез и диспозиций. Одни и те же элементы, формулируемые в разных модальных логиках образуют различные смыслы и значения для оценки эффективности деятельности публичных властей федеративного государства и иных субъектов права.

Представленные шесть стратагем характеризуют состояния субъекта, оцениваемые посредством расстояний (различий) между: 1) имеющимся состоянием ресурсных возможностей и целесообразными приоритетами политики; 2) последними и реалистичными, ресурсо осуществимыми приоритетами; 3) ресурсо осуществимыми приоритетами и теми правомерными процессами, действиями, отношениями, состояниями, которые могут быть применены для реализации приоритетов, и для которых имеются необходимые правовые императивные и диспозитивные институциональные формы.

Морфологический ящик и генерируемые из него стратагемы, оказываются редуционно достаточны, и тогда деонтически обусловленные, т.е. правомерные связи типа «гипотеза–диспозиция» имеют морфологическое соответствие социально-экономически реализуемым алетическим модальностям и телеологическим модальностям развития посредством исполнения императивов и приоритетов политик развития. Если же такое соответствие не обнаруживается, то необходимо продолжить редукицию и детализацию морфологического ящика до тех пор, пока соответствие не будет установлено. Морфологические модели в этом смысле аналогичны наведению на резкость бинокля: дорабатываются до тех пор пока не будут получены достаточная резкость и детальность изображения.

Таким образом, для решения задачи правовой квалификации экономических состояний и стратегий и последующей разработки стратегии для определенного субъекта права должны быть произведены на основе морфологиче-

ского анализа, *во-первых*, трехпарные сравнения и оценки правовых норм для каждого из законодательств, исполняемых по делам этого субъекта права – федерального, субъекта Российской Федерации и муниципального на удовлетворение требованиям трех эффективности: номинации, идентификации и установления обратных связей фактов, субъектов и осуществляемых ими отношений, действий и состояний, процессов и последствий со статусом действовавших субъектов и их выгодой.

Это означает, что по названному трехмернологическому критерию эффективности законодательства, т.е. оценки его на алетичность, телеологичность и деонтичность производятся оценки законодательств: 1) федерального для федерального же развития; 2) субъектного законодательства для субъектного же развития; 3) муниципального законодательства для муниципального же развития; 4) наконец, каждого из трех для развития субъектов гражданского права.

Этот трехмернологический критерий эффективности должен быть применен для оценки эффективности для развития девяти пар сравнения законодательств: 4) федерального для субъектного развития; 5) федерального для муниципального развития; 6) субъектного законодательства для федерального развития; 7) субъектного для муниципального развития; 8) муниципального для федерального развития; 9) муниципального для субъектного развития.

Примечательна многофункциональность данного морфологического ящика, поскольку его одни и те же морфемы участвуют в генерировании различных гипотез и диспозиций, образуемых операторами разных модальных логик, и порождают различные смыслы и значения для правовой квалификации экономических состояний и стратегий и основанной на ней разработки стратегии для субъекта права вне зависимости от его гражданско-правового или публично-правового статуса.

Морфология стратегиям связи состояний, приоритетов политик и форм правового регулирования федеративного государства и иных субъектов права

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	Если,												
2	необходимые состояния		выживать,	либо,	ресурсов, агентов во внешней, внутренней средах	и/или	ресурсы относительно агентов во внешней, внутренней средах	и/или	ресурсы относительно агентов во внешней, внутренней средах	и/или	ресурсы относительно агентов во внешней, внутренней средах	ресурс для агентов своих внешней и/или внутренней сред	и/или
3	возможные состояния		исполнять функции,	либо,	функций перед агентами во внешней, внутренней средах	и/или	функции, миссию в своих внутренней и внешней средах	и/или	функции, миссию в своих внутренней и внешней средах	и/или	функции, миссию для агентов внутренней, внешней среды	функция, миссия для агентов внутренней, внешней среды	и/или
4	целесообразные приоритеты политики		связать	либо,	выгод и доходов, своих, агентов во внешней, внутренней средах	и/или	выгоды и доходы, извлекаемые из своих внутренней, внешней сред	и/или	выгоды и доходы, извлекаемые из своих внутренней, внешней сред	и/или	выгоды и доходы, извлекаемые из своих внутренней, внешней сред	источник выгод и доходов для агентов внутренней, внешней сред	и/или
5	осуществимые приоритеты политики		развиваться,	либо,	тенденций развития, своих, агентов во внешней, внутренней средах	и/или	тенденции развития и миссию, исполняемые во внутренней, внешней средах	и/или	тенденции развития и миссию, исполняемые во внутренней, внешней средах	и/или	тенденции развития и миссию, исполняемые во внутренней, внешней средах	развивающийся ресурс, миссия во внутренней, внешней средах	и/или
6	императивные формы регулирования		созидать	либо,	установлений и учреждений во внутренней и внешней средах	и/или	возможности творчества и развития своих сред, агентов в них	и/или	возможности творчества и развития своих внутренней, внешней средах, агентов в них	и/или	возможности творчества и развития своих внутренней, внешней средах, агентов в них	продуктивный конструктор внутренней, внешней сред	и/или
7	диспозитивные формы регулирования		править		императивов, установленных им во внутренней и внешней средах		способности создавать внутреннюю, внешнюю среды своей деятельности		способности создавать внутреннюю, внешнюю среды своей деятельности		способности создавать внутреннюю, внешнюю среды своей деятельности	управляющая функция и фактор организации внутренней, внешней сред	
8	Вывод:		субъектности		целесообразности		охранительности		охранительности		охранительности	полезности	

Таблица 1 (продолжение)

	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27
1													
2		ресурсов внутренней, внешней сред	и/или	большие ресурсы и размеры внутренней, внешней сред	и/или	ресурсы, свои и агентов внутренней и внешней среды	и/или	использованием внутренней, внешней сред в качестве ресурса	и/или		использованием внутренней, внешней сред в качестве ресурса	и/или	
3		функций, миссии, исполняемых во внутренней, внешней средах	и/или	функции и миссии в своих внутренней и внешней средах	и/или	полезных себе агентов внутренней и внешней сред	и/или	функционализированном внутренней, внешней сред в целях своего могущества	и/или		функционализированном внутренней, внешней сред в целях своего могущества	и/или	
4		выгод и доходов, извлекаемых агентами из внутренней, внешней сред	и/или	выгоды и доходы, извлекаемые из внутренней, внешней сред	и/или	выгоды и доходы, извлекаемые из агентов внутренней, внешней сред	и/или	выгодами и доходами, извлекаемыми из внутренней, внешней сред	и/или		выгодами и доходами, извлекаемыми из внутренней, внешней сред	и/или	
5		развития себя и агентов во внутренней, внешней средах	и/или	способности изменять внутреннюю или внешнюю среды	и/или	необходимость государства для его агентов во внутренней, внешней средах	и/или	развитием агентов внутренней, внешней сред в целях своего могущества	и/или		развитием агентов внутренней, внешней сред в целях своего могущества	и/или	
6		созидания агентов своих внутренней или внешней сред	и/или	способности превращать внешнюю среду во внутреннюю и обратно	и/или	развитие агентов своей внутренней и внешней сред	и/или	творчеством агентов внутренней, внешней сред в целях своего могущества	и/или		творчеством агентов внутренней, внешней сред в целях своего могущества	и/или	
7		управления агентами внутренней или внешней средами	то осуществляет политика		развития		творчества		то осуществляет политика		то осуществляет политика		
8		выгодствования	то осуществляет политика		развития		творчества		то осуществляет политика		то осуществляет политика		свободы (могущества)

© Н.М. Казанцев, 2012 г.

3. Морфологический анализ в синтезе экономики и права

Методология синтеза экономических и правовых исследований, нацеленная на выработку научного метода проведения такого синтеза, получает форму для реализации в правовой квалификации состояний и политик экономического развития, в том числе состояний и политик экономического развития национальной экономики, региональных экономик субъектов Российской Федерации, локальных муниципальных экономик и, конечно, состояний и политик поведения фирмы на рынке. Как макроэкономика, исследующая народное и региональные хозяйства, так и микроэкономика, изучающая и оценивающая состояние и экономику каждой фирмы, представляются продуктивными для синтеза их научных методов с методами права.

Метод права позволяет привнести в экономику правовые квалификации конкретных экономических состояний и отношений. При этом не следует отождествлять метод такой правовой квалификации с уголовно-правовой квалификацией отношений и деяний субъектов права, производимой судом на основе статей Уголовного кодекса, или с квалификацией административных деликтов при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

Если и имеется какая-либо общность правовых квалификаций в этих совершенно различных случаях, то она лишь в том, что в каждом из случаев имеются заранее разработанные и упорядоченные нормы, по которым такая квалификация производится.

Конечно, в случаях с уголовно-правовой или административно-деликтной, либо иными квалификациями по правоохранительному законодательству квалифицирующие нормы сформулированы исчерпывающим составы правонарушений образом, упорядочены, кодифицированы и утверждены законом. Гипотезы и диспозиции правовых норм, формулирующие составы правонарушений вместе с санкциями для каждой группы однородных правонарушений, представляют собой лингвистические переменные, образующие упоря-

доченные наборы значений, характеризующие нарастание тяжести, общественной опасности деяний и степени виновности в них субъектов, их совершивших. Соответствие фактических отношений и деяний субъектов права объективным и субъективным составам правонарушений устанавливается в ходе процессуального производства, порядок совершения которого также урегулирован законом.

Правовая квалификация экономических состояний и политик развития публичных и частных субъектов права (экономико-правовая квалификация) также должна производиться по заранее сформулированным исчерпывающим образом и закрепленным нормативным правовым актом правительства характеристикам состояний и политик социально-экономического развития публичных и частных субъектов.

Конечно, применяемые в современных странах кодификации уголовного или административного законодательства – результат многовекового процесса, нацеленного на выработку формулировок гипотез и диспозиций по всем признаваемым законодателем видам правонарушений уголовного, административного, финансового или дисциплинарного составов. При этом, если такие кодификации допускают пробелы или пороки формулировок, то это чревато, как правило, необратимым ущербом для тех, чьи деяния и отношения были подвергнуты квалификации на основе дефектных норм и процессуальных процедур.

Исчерпывающий характер формулировок для всех возможных составов модифицируемых правоотношений, признаваемых существенными для соответствующего типа регулирования, также является принципиальным требованием для построения правового квалификатора экономических состояний и политик инновационного развития.

Тем не менее требование исчерпывающего характера формулировок в случаях экономико-правовой и правоохранительной квалификаций имеет различные смыслы и формы. Правоохранительная квалификация требует исчерпывающего законоустановления составов деяний и отношений, признаваемых законодателем правонарушениями.

Иное дело – требование исчерпывающего установления критериальных кодонов или кластеров для экономико-пра-

новой квалификации состояний и политик социально-экономического развития. Здесь критерий воли законодателя неприменим и бесполезен, даже если, несмотря ни на что, пытаться его применять посредством какой-либо процессуальной формы вынесения решения о целесообразности или нецелесообразности причисления состояний и политик к составу квалифицируемых. Требование исчерпываемости здесь влечет задачу построения таких лингвистических переменных, которые бы именовали все возможные экономические состояния и политики социально-экономического развития без каких-либо изъятий, исключений и пробелов.

Это требование удовлетворяется посредством применения так называемого метода морфологического анализа, разработанного швейцарским ученым-астрономом Ф. Цвикки для нужд научно-технического прогнозирования инновационных конфигураций сложных систем во время его работы по натовским проектам, и представлено в знаменитом основополагающем труде, где рассматриваются методы научно-технического прогнозирования, выработанные в основных мировых научных школах того времени¹.

В настоящее время метод морфологического анализа применяется для решения стратегических задач развития и национальной безопасности, предсказания будущих угроз безопасности и состояния мира. Например, по данным Шведского морфологического общества (Swedish Morphological Society), Центр исследований научных, политических и экономических результатов Колумбийского университета США (CSPO – Center for Science, Policy and Outcomes, Washington DC and Columbia University, New York) выполнил исследование на тему «Морфология управления научным и технологическим развитием» (The Morphology of the Governance of Scientific and Technological Development). Само Шведское морфологическое общество – это общество ученых, созданное для широкого практического применения морфологического анализа Ф. Цвикки; на его сайте² упоминаются работы, выполнен-

¹ См.: Янч Э. Прогнозирование научно-технического прогресса. М., 1974. С. 214–216.

² URL: <http://www.swemorph.com/index.html>

ные для различных государственных органов Швеции, в том числе Парламента, Министерства юстиции, полиции, Службы общей безопасности, Службы защиты окружающей среды, а также для бизнеса.

В отчете Futures Group на тему «Дерево целей и морфологический анализ»¹ сообщается, что Гудзоновский институт (Hudson Institute) выполнил морфологический анализ сценариев возникновения различных ядерных угроз и прогнозирования возможных вариантов будущего мира.

Для исследования стратегий инновационного развития метод морфологического анализа применяет Лаборатория по исследованию перспективных стратегий и организации Минобразования Франции². Представляют интерес и публикации о возможностях этого метода в иных странах³.

Автором в ряде работ⁴ был применен морфологический анализ для построения древовидной морфологической системы лингвистических переменных и матричного оператора на них, номинирующего исчерпывающим образом различные состояния и стратегии развития в целях разработки правового квалификатора экономических состояний и политик, образованного группой целевых критериев, необходимых для создания гипотезо-диспозиционной основы правовой квалификации экономической реальности и вариантов политики ее развития. В предшествующем па-

¹ Relevance tree and morphological analysis by The Futures Group. AC / UNU Millennium Project Future Research Methodology 1994.

² Laboratory for Investigation in Prospective Strategy and Organisation. URL: http://www.3ie.fr/lipsor/lipsor_uk:morphol_uk.htm

³ Ritchey T. Modelling Complex Socio-Technical Systems using Morphological Analysis. Adapted from an address to the Swedish Parliamentary IT Commission. Stockholm. December, 2002. 2003–2009; Ritchey T. (2004a) Strategic Decision Support using Computerised Morphological Analysis, Presented at the 9th International Command and Control Research and Technology Symposium. Copenhagen. September, 2004; Ritchey T. (1998) Zwicky Fr. Morphologie and Policy Analysis, Presented at the 16th Euro Conference Operational Analysis. Brussels.

⁴ См.: Казанцев Н.М. Модальные стратегии государственного управления. Указ. соч.; Его же. Структурная идентификация операторов управления динамикой социально-экономических систем. Указ соч.; Его же. Модальная логика стратегии глобализации. Указ. соч.

раграфе в таблице 1 был представлен этот метод в целях построения лингвистических переменных для квалификации экономических состояний и стратегий развития, соотношенных с нормативными правовыми актами, определяющими такие стратегии.

4. Ценности и формы политики

Содержание политики образуют провозглашаемые и осуществляемые ценности и цели. Ценности – это, прежде всего, те ценности, которые каждый фактически и ежедневно осуществляет в своей жизни, семье и профессии. Коммунистическая идеология деформировала идею ценностей, породила понимание ценностей как чего-то далекого, осуществимого не нынешними людьми, но лишь будущими поколениями. В результате каждый оказался морально не обязан осуществлять в повседневной жизни какие-либо ценности. И настоящее время задачей российской политики является формулирование целей по восстановлению в повседневном осуществлении обычных для России и Европы нравственных ценностей, содержащихся в каждой мировой религии: будь то христианство, буддизм или мусульманство. Если ценности соблюдаются большинством общества, то такое целевое состояние будет достигнуто, и тогда ценности займут свое обычное место в связи с целями. Они станут определять нравственно допустимые методы и средства достижения целей.

В этом смысле профессиональное сообщество выполняет исключительно важную ценностную функцию. Ценности, свойственные каждой профессии, дополняя базовые нравственные ценности, образуют весьма развитый и специальный, свойственный и возможный к осуществлению исключительно данной профессиональной деятельностью состав методов и средств для достижения целей. Ценности определяют политические цели, императивы и приоритеты. Но императивы политики действуют в отношении ценностей и целей, заключаются во властном выборе целей для осуществления.

Следующим после ценностей регулятором и ограничителем средств и методов осуществления политических целей являются право и закон. Они обуславливают выбор направлений политик государства, состоящих, прежде всего, в осуществлении Конституции, прав и свобод человека и гражданина, и определяют состав правомерных и неправомерных методов и средств их осуществления. Поскольку политика – это еще не право, а только будущее и возможное право, будущность права, она выражается в специфических политических императивах, но реализуется посредством правовых норм и императивов. Политические императивы отличаются от правовых простотой, если не упрощенностью формы. Трехчастная структура правовой нормы – гипотеза, диспозиция, санкция – образует минимально необходимую структуру императива для того, чтобы он стал правовым императивом и регулировал отношение, состоящее, по меньшей мере, из двух субъектов. Политические императивы, как правило, одночастны, состоят из диспозиции и, будучи применяемы непосредственно, образуют односторонние действия власти, но не регулируют двусторонние отношения.

Чтобы какие-либо императивы могли регулировать человеческие отношения и поведение, они, согласно кибернетическому закону управления, известному как закон необходимого разнообразия управляющих воздействий, должны иметь форму не более простую, нежели та, которую имеют отношения, предусмотренные для регулирования. Поэтому в правовом государстве реализуемая политика всегда опосредуется правом, политические императивы осуществляются через действующие правовые нормы.

Правовые нормы своей структурой и логикой создают большинство из современных сложных правоотношений. Без правовых норм многие из известных нам общественных или частных отношений вообще не существовали бы. Не было бы ни государства, ни обеспечиваемого им наследования имущества от умерших предков. Юридическая норма должна быть такова, чтобы для любых различных и сходных ситуаций реальности существовали единственная гипо-

теза и единственная диспозиция, которые бы образовывали состав правоотношения, осуществленного практически, и идентифицировали бы его как правомерный или неправомерный. Для неправомерных отношений норма должна устанавливать санкции, которые могут быть не единственными и однозначны, а зависеть от обстоятельств деяния.

Для нормативно-структурного анализа представляет интерес статья 18 Основного закона ФРГ¹ [гипотеза]: «Каждый, кто использует свободу выражения мнений, в частности свободу печати (абзац 1 ст. 5), свободу преподавания (абзац 4 ст. 5), свободу собраний (ст. 8), свободу объединений (ст. 9), тайну переписки, почтовой, телеграфной и иной электросвязи (ст. 10), право собственности (ст. 14) или право убежища (абзац 2 ст. 16) [диспозиция] для борьбы против основ свободного демократического строя, [санкция] утрачивает эти основные права. [Процессуальная форма] Факт и пределы утраты указанных прав определяются решением Федерального конституционного суда».

В этом нормоустановлении в состав гипотезы включены несколько положений, которые содержат в себе ссылки на другие нормы, в которых эти составные части гипотезы являются диспозициями норм и поэтому содержат в себе характеристику составов деяния. Здесь проявляется важнейшее свойство права, благодаря которому оно, в отличие от политики, образует единую непрерывную императивную материю — это установление норм, в которых гипостазируются и санкционируются диспозиции других норм. Для материального единства права и обеспечения его связи с действительностью необходим трехчастный состав нормы, который при этом соотнесен с процессуальной формой, посредством которой устанавливается юридический факт и квалифицируются деяния и отношения как регулируемые данной нормой.

Традиционная российская политика обычно не пользуется трехчастной формой политического императива, тем более она не прибегает к установлению процессуальных форм для идентификации реальности и проверки осу-

¹ Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты / под ред. Ю.П. Уряса. М., 1991. С. 32.

ществления политических императивов и приоритетов. Российская система политической исполнительной власти обладает по меньшей мере четырьмя соподчиненными уровнями — глава государства, правительство, главы и правительства субъектов Российской Федерации. В этих условиях, если политика формулируется в традиционных одно- и двупредикатных (редко) императивах, невозможно ни обеспечивать ее внутреннее единство, ни контролировать реализацию политики на каждом уровне.

Представленная норма германского конституционного права устанавливает правовые средства защиты различных конкретных прав и свобод граждан от злоупотребления ими. Деяние злоупотребления идентифицируется предикатом гипотезы нормы посредством слова «использует». Состав злоупотребления выражается предикатом диспозиции, который в данном случае не имеет глагольной формы, но тем не менее выражает действие посредством своего смысла — ведение борьбы против основ конституционного строя.

Санкция выражается третьим предикатом, устанавливающим правовые последствия этого правонарушения — утрачиваются права, использованные для правонарушения. Процессуальная форма идентифицируется в составе нормы через четвертый предикат к «определяются решением», смысл которого в предоставлении полномочий конкретному органу государственной власти совершать правоприменение по данной норме, в данном случае Федеральный конституционный суд определяет факт и пределы утраты указанных прав.

В отличие от трехпредикативного и более правового императива политический императив может быть и двусложным, и односложным. Но подчеркиваем, что *регулятивная достаточность формы* любого императива, правового или политического, обеспечивается лишь четырехпредикативным установлением. Если это условие не выполняется на уровнях российской власти, подлежащих главе государства, который определяет направления внутренней и внешней политики (п. 3 ст. 80 Конституции РФ) и осуществляет руководство ею (п. «а» ст. 86 Конституции РФ),

то выполнение названных конституционных функций будет крайне затруднено по причине неполноты и недостаточности для осуществления формулирования и установления политик. Если политика или право по критериям закона необходимого разнообразия управляющих воздействий недоформулированы, т.е. не обрели трех- четырех предикатную форму, посредством которой устанавливаются взаимосвязанные действия, необходимые для обеспечения практической реализации такой политики или права, то они останутся неосуществленными. Установление политики или права окажется фиктивным.

Политики, различаясь по типам и категориям активности, таковы, что практическое осуществление политик базовых типов начальной категории активности является необходимым условием для перехода к реализации политик более высоких категорий активности. При этом необходимо продолжать практику реализации политики начальных категорий активности, передавая ответственность за них на подлежащие уровни государственной власти.

Реализация высших типов политик могущества в ущерб реализации базовых типов политики, например выживания и полезности государства для граждан, влечет утрату государством своей миссии и последующий распад, как это произошло в СССР. Для выяснения и представления этих зависимостей автором построена морфологическая теория императивов политик и морфология приоритетов в политиках государства (табл. 1).

5. Императивы и приоритеты политики

Под императивами политики будем понимать прескриптивную (предписывающую) предикативную форму, выраженную глаголами или отглагольными существительными с распространяющими членами. Одночастные политические императивы образуются одним глаголом или отглагольным существительным, двучастные, соответственно, двумя и т.д. Политические императивы формируются из

нескольких различных частей, включающих в себя одночастные императивы политики, связанные со способами понимания политических целей. В таблице политические императивы суперпозиционируются из одночастных императивов политических целей, варианты которых представлены в столбце четвертом, и императивов типов политик по категориям активности государства в среде в дву- и трехчастные. Одночастные политические императивы выражают основу политики и характеризуют категорию целевой активности государства в его среде. Они представлены в столбцах таблицы и варьируются морфологически по строкам в соответствии с рефлексией их смыслов, обозначенной глаголами соответствующих императивов в начале каждой строки.

Каждый многочастный политический императив формулируется посредством суперпозиции форм, стоящих в начале строки, объединяемых выделенными курсивом операторами композиции (во втором столбце) с типами императивов по категориям активности государства в среде на основе пересечения строк, например: «Выживать – это значит достигать цель, понимаемую как желаемое будущее состояние ресурсов государства, реализующего возможности обретаать новые ресурсы и размеры».

Или другой морфологически дополнительный к нему: «Развиваться – это значит достигать цель, понимаемую как желаемое будущее состояние развития данного государства, реализующего возможности сохранить тенденции своего развития и миссию, исполняемую в своей среде».

Конечно, многочастные политические императивы неочевидны для понимания и трудноприменяемы для массовой политической пропаганды в PR-отношениях. Они существенны потому, что образуют последовательность практически возможной эскалации активности государственной политики, в которой попытки перескакивать промежуточные стадии будут влечь застревание на одних и тех же стадиях развития и выступать причинами затруднений в модернизации.

Сравним императив «Созидать – это значит достигать цель, понимаемую как желаемое будущее состояние и положение

государства – творца своей среды, реализующего возможности извлекать пользу из созидания своей среды» с императивом «Созидать – это значит достигать цель, понимаемую как желаемое будущее состояние и положение государства – творца своей среды, реализующего возможности обретать новые способности превращать внешнюю среду во внутреннюю» и с императивом «Созидать – это значит достигать цель, понимаемую как желаемое будущее состояние и положение государства – творца своей среды, реализующего возможности создавать развитие агентов своей внутренней и внешней сред». Морфологический метод позволяет выражать многочастные политические императивы, выражающие последовательную эскалацию активности государственных политик.

Категория целевой активности политики возрастает от низшего из типов политики выживания к высшему из типов – политике могущества.

Императив политики конкретизируется и соподчиняется дефиниции цели и также императиву цели. Императивы целевых ценностей показаны в основаниях столбцов под конкретизируемыми ими названиями типов политики. По строкам четвертого столбца стоят строковые императивы целей политики. В соответствии с дефиницией понятия цели, применяемого в строковой политике, образованы формулировки политических императивов по морфологическим видам политик, представленных столбцом. Каждый из видовых политических императивов морфологии политики включает в себя соединение формулировки императива цели, стоящего в строке четвертого и шестого столбцов, и предмета цели, присоединенного из клетки пересечения строки и столбца, соответствующего конкретизируемому императиву политики.

Скажем, избирается политика, по которой государство должно «быть полезным как функция, исполнитель миссии для агентов своей внутренней и внешней среды», или другая, состоящая в том, чтобы государству «извлекать пользу из управления внутренней и внешней средой». Формулировка конкретного политического приоритета образуется посредством интегральной конструкции опреде-

ления государства, осуществляющего императив политики посредством императива цели видовой политики.

Например, не может быть для всякого государства решаема задача, выражаемая приоритетом политики, развиваться — значит «создавать необходимость государства для его внутренней и внешней среды». Морфологический метод позволяет выполнять правовую квалификацию экономической реальности и ставить перед собой достижимые политические цели.

Сообразно представленной морфологии высшим приоритетом государства, который можно осуществить лишь реализуя исчерпывающим образом все предшествующие по категориям целевой активности приоритеты, является приоритет «Управлять формированием могущества внутренней и внешней среды в целях укрепления своего собственного могущества».

В таблице 1 представлены позитивные типы политик. Отрицательные типы отличаются от положительных деструктивными последствиями для внутренней или внешней сред государства. Примером такого рода может быть политика рассмотрения субъекта Российской Федерации лишь как объекта для иностранных инвестиций без внимания к нему как к публично-правовому субъекту, образованному проживающими гражданами и иными лицами.

Понятие среды заслуживает специального определения. Среда — это сфера деятельности любого лица, в том числе и государства как высшего юридического лица публичного и международного права. Любое лицо имеет две среды своей жизнедеятельности — внутреннюю и внешнюю. Органы лица действуют, как правило, и во внутренней, и во внешней средах. Среду образуют причинно-следственные петли событий начиная с первого, произошедшего вследствие действия лица, образующего среду, и до последнего события, образовавшего причину для следующего или других последующих действий этого лица. Этот первый критерий идентификации среды образует существенное достояние автора, и он служит признаком идентификации среды в реальности, образуя смысл понятия среды.

В каждой из сред имеются свои акторы, агенты и элементы. Элементы образуют систему самого лица, в том числе систему управления этого лица его элементами и делами во внешней и внутренних средах. Агенты среды данного лица не являются его элементами, но были созданы с участием этого лица как субъекта политики и действуют, по меньшей мере, с учетом его интересов. Независимыми от данного лица деятелями его среды являются акторы или агенты среды. Акторы действуют во внешней среде непосредственно или через своих агентов. Во внутренней среде субъекта политики акторы не могут действовать иначе как через своих агентов.

Следует отличать агентов среды от агентов политического или стратегирующего лица, или данного лица, государства. Акторы, действующие в среде, не всегда и не все являются агентами среды, но любой из них всегда актор, действующий в ней. Различение этих понятий тесно связано с понятием среды данного лица. Вторым существенным критерием, признаком среды является повторная воспроизводимость в ней действий, совершенных ранее данным субъектом политики, государством в конкретном случае.

Субстанциальные императивы политик выживания, полезности, развития, созидания, могущества являются результатами реализации предикативных императивов, выражающихся посредством глагольных форм: сохранить, быть, приобретать, создавать (совершать), управлять. Глагольные или предикативные императивы, также как и субстанциальные, связаны между собой отношениями необходимости и достаточности: чтобы иметь возможность быть, надо сохранить, но если только быть, существовать, то этого недостаточно, чтобы сохранить. Если быть — значит приобретать. Эти императивы таковы, что, не выживая, нельзя обрести полезности для агентов внутренней и внешней сред, не будучи полезным для них, невозможно достичь и осуществить своего развития. Не развиваясь, невозможно совершить созидания, сотворения своей внутренней и внешней среды. Императивы образуют связную причинную сеть реализации политик, если они выработаны в соответствии с ними.

Реальная политика государства морфологически сложна, поскольку разные субъекты, действующие под его юрисдикцией, имеют разный уровень развития: будь то предпринимательские или общественные организации. Эта политика не выстраивается под какую-то одну доктринальную цель, иначе она не сможет составить интереса для тех субъектов, жизненные интересы которых вне этой цели.

Политика не должна быть единосистемной. Единосистемные и однопартийные государства в современном мире обязательно рано или поздно становятся марионетками других государств, которые сами являются и создают в своих интересах связанные сетевые структуры агентов, синхронизированные методами матричной морфологии.

Развитые правовые государства благодаря юрисдикционному статусу чиновников, неизбежному перед усмотрением политиков, министров, иных руководителей государственных органов, являются такими сетевыми мультисистемами управления, которые вследствие контроля и участия в реализации политик структур гражданского общества, а также планирования национального развития, вовлекающего бизнес в партнерство с государством, образуют мегасетевые системы, превращающие почти любую внешнюю среду с уносистемными государствами в свою внутреннюю среду для своего злоупотребления.

Глава 3. Правовое регулирование и эффективность властеосуществления в обеспечении регионального развития

1. Правовое регулирование: пробелы доктрины

Понятие о регулировании в отечественных общественных науках, будь то право, экономика, социология соответствует, как это ни парадоксально, докибернетической эпохе в развитии наук. Новейшая западная правовая мысль, отчасти, а именно та, которая исходит из философии права, также пребывает в этом состоянии. Об этом можно судить по материалам исследовательского проекта¹, ставшего ответом, как подчеркивается во введении, на известный доктринальный сборник *Better Regulation*².

Вхождение кибернетики в метод права наблюдается лишь в специальных исследованиях, в которых информационные технологии образуют исходный пункт и средства для правоприменения, при этом идет речь в большей степени о будущем права и его методе, нежели о действующих формах правового регулирования³.

Докибернетические концепции права и теории управления основополагали понятие регулирования на категории воздействия, в них первичная роль и функция первичного действия принадлежат праворегулирующему или управляющему субъекту, который производит воздействие на регулируемого или управляемого им и якобы приводит того к вождеденной цели.

¹ REFGOV. Reflexive Governance in the Public Interest Services of General Interest // Ciara Brown and Colin Scott. Better or Meta in Regulatory Reform? European FP6 – Integrated Project – Coordinated by the Centre for Philosophy of Law / Working paper series: REFGOV-SGI-10. P. 12.

² Better Regulation. Edited by Stephen Weatherill. Oxford and Portland, Oregon, 2007.

³ См.: Susskind R. The Future of Law. Facing the Challenges of Information Technology. Oxford University Press, 1996–1998.

Однако воздействие является необходимым, но вовсе не достаточным условием для возникновения регулирования и управления. Это означает, что оно может производиться, но никакого регулирования, тем более управления, при этом может не быть. Догма воздействия лежала в основе как советской теории правового регулирования, так и теории управления социалистическим народным хозяйством. Ограниченность этой догмы выражается в том, что она порождает перебор методов воздействия без того, чтобы поставить само воздействие в зависимость от последствий предшествующих воздействий. Это означает перейти от догмы воздействия к методу обратной связи, открытому кибернетикой.

Понимание регулирования как процесса, осуществляемого через обратную связь как исключительную форму, через которую только и осуществимо регулирование, а также как такую информационную форму регулирования, которая влечет материальные последствия, непосредственные решениями каких-либо иных субъектов, кроме тех, которые осуществляют обратную связь, оказалось непонятым и деформированным по логике принятого мышления в общественных науках. Причиной этого стало то, что основоположники кибернетики Норберт Винер и Уильям Росс Эшби, не построили универсального определения обратной связи, а лишь указывали на нее как фактическое средство регулирования технических и социальных, экономических систем. Она осталась достоянием соответствующей профессиональной интуиции, инженерной, экономической, и практического опыта изобретения и конструирования технических систем и создания бизнесов, которым не обладали представители гуманитарной научной мысли и который не смогла заменить ни марксистская, ни гегелевская диалектика, ни новейшие философские подходы XX века.

В управлении технической системой, скажем автомобилем, обратная связь состоит во вращении руля в зависимости от положения на дороге и ее поворотов, в экономической системе – в суммах выручки и прибыли. В обоих случаях обратная связь осуществляется в целях остаться

на курсе движения, на дороге или на рынке, при его и собственном развитии. Обратная связь не является неким дополнением к некоей прямой связи, она устанавливает причинную связь последствий цикла титульного для системы продуктивного функционального процесса с входными параметрами следующего цикла этого продуктивного процесса.

Российская правовая теория, постулируя регулирование отношений посредством воздействия установленными нормами упускает из виду самую суть регулирования.

Понятие правового регулирования для права имеет особое значение. Строгость, точность и современность его определения в зависимости от смысла, вкладываемого в это понятие, предопределяет допустимые и недопустимые формы и способы регулирования финансовых отношений правом, а это неизбежно сказывается на состоятельности или несостоятельности тех или иных субъектов права, возможностях преумножения или наоборот, разбазаривания национального богатства, размещенного в частных и публичных достояниях. В известном учебнике, излагающем признанную доктрину российского права, пишется, что «под правовым регулированием общественных отношений понимают одну из форм воздействия права на общественные отношения – воздействие при помощи специфических правовых средств: норм права, правоотношений, актов реализации»¹.

Обратим внимание на то, что помимо непроверенной и непроверяемой в принципе гипотезы о том, что возможны общественные отношения вне права и власти, помимо нон-сенса исключения из предмета правового регулирования частных отношений (только общественные!), в этом «доктринальном определении» имеется еще три ошибочных постулирования – *первое*, что воздействие уже вследствие того, что совершается посредством правовых средств, становится правовым воздействием, *второе*, что воздействие может стать регулированием и оно есть одна из форм воз-

¹ См.: Общая теория государства и права. Академический курс: учебник для вузов / под. ред. М.Н. Марченко. М., 1998. Т. 2. С. 436.

действия права, и, *третье*, что регулирование отношений само по себе достаточно для того, чтобы регулировать, помимо отношений, также и действия и состояния (правовые положения, статусы) субъектов права.

Новейшие отечественные исследования продолжают придерживаться догмы воздействия. Один из авторитетнейших ученых-правоведов профессор Ю.А. Тихомиров в специальной монографии, посвященной теории правового регулирования пишет: «Явное преувеличение роли марксистско-ленинской идеологии, с одной стороны, и экономической детерминанты права с другой, не могут перекрыть полезности научных разработок в этой сфере. С.С. Алексеев в своей монографии «Механизм правового регулирования в социалистическом обществе в наиболее концентрированном виде обосновал его природу». Оно характеризуется как осуществляемое при помощи права и всей совокупности правовых средств юридическое воздействие на общественные отношения. Объективные пределы правового регулирования определяются экономическими и политическими условиями, особенно базисом общества. Происходит упорядочение и закрепление господствующих общественных отношений, содействие развитию новых отношений, охрана и вытеснение устаревших отношений (добавим: по выражению М.И. Калинина)»¹.

В принципе, этот ученый продолжает следовать догме воздействия, даже не обращая внимания на противоречие формулировки, по которой устаревшие отношения одновременно охраняют и вытесняют. Однако в последней главе работы «Правовое воздействие и отклонения» он проводит анализ, непосредственно предваряющий введение в теорию правового регулирования кибернетической концепции обратной связи, хотя и не приступает к этому. Подчеркнем, что обратная связь — это есть *связь между отклонениями от целевых или нормативных значений результатов регулируемого процесса с теми изменениями исходных элементов этого процесса, которые произво-*

¹ Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М., 2008. С. 363–369.

дятся вследствие этой обратной связи при начале каждого нового цикла регулируемого процесса. Анализ типов и форм отклонений от правовых норм, проведенный ученым, ссылающимся на фундаментальный труд по этому предмету академиков права В.Н. Кудрявцева и В.С. Нерсесянца,¹ здесь как раз может быть использован при инновации кибернетических методов в право.

2. Догма одностороннего воздействия государства

В приведенном и предшествующем определениях правового регулирования довлеет с советского времени умственное клише, назовем его, догма одностороннего воздействия государства, причем в них идет речь о любом воздействии, осуществляемом посредством правовых средств и вне связи с оценкой последствий от вмешательства власти в отношения. Определение не предусматривает какой-либо оценки последствий воздействия, наличия и установления ограничений и зависимости осуществления воздействия от его последствий, ответственности власти за последствия ее воздействий, причем даже ответственности перед самой собой в смысле ответственности одних должностных лиц и органов публичной власти перед другими.

Этим доктринальным понятием правового регулирования не предусматривается в частности и контроль за тем, чтобы воздействие на те отношения, которые влекут образование, движение или преумножение экономических ценностей, не приводило к негативным процессам, к обесценению национального достояния — будь то в частных или публичных состояниях находящегося. Такое понимание правового регулирования вступает в противоречие с нормами Конституции Российской Федерации по следующим причинам. Статьей 35 Конституции Российской Федерации, защищаются наряду с другими правами и свободами человека и гражда-

¹ См.: Кудрявцев В.Н., Нерсесянц В.С., Кудрявцев Ю.В. Социальное отклонение. Введение в общую теорию. М., 1984. С. 105–113.

нина во второй главе Конституции, права частной собственности (п. 1) и права совместной собственности с другими лицами неограниченного числа (п. 2), следовательно, права публичной собственности. Пункт 2 статьи 55 Конституции Российской Федерации устанавливает запрет на издание законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина. Пункт 1 этой же статьи запрещает умаляющие или отрицающие права и свободы толкования Конституции Российской Федерации.

Может ли считаться правовым такое регулирование, которое влечет неопределенные по последствиям для прав и свобод человека, в том числе и запрещенные основами конституционного строя последствия для права?

Конечно, нет. Это риторический вопрос. Не может. Величина мерной ликвидной ценности национального богатства, размещенного в частных как первичных, и публичных как вторичных достояниях, непосредственно образует состав прав человека и потому *не может быть правомерным ее умаление* каким-либо законодательным регулированием, осуществляемым в виде воздействия, форма и содержание которого не зависят от его последствий. Факт юрисдикционной защиты ценности публичного и частного богатства не влечет прав на изменение ценности этого богатства, так же как и полномочия по охране земельного участка не влекут прав на изменение границ этого участка охранниками.

Произведенное автором толкование согласуется с авторитетным комментарием Конституции Российской Федерации, в котором судья Конституционного Суда Российской Федерации профессор Н.С. Бондарь и профессор В.И. Крусс пишут, что «...в конституционно-статусном измерении права и свободы выступают нормативно-регулятивными величинами, определяющими единый, равный для всех государственно-правовой масштаб урегулирования наиболее важных, основополагающих отношений по поводу свободы личности в обществе и государстве. Результатом такого урегулирования является возникновение правоотношений общего, конституционного характера между государством, с одной стороны,

и каждым в отдельности человеком и гражданином — с другой.»¹.

Для понятия правового регулирования в качестве более общей, родовой категории, не может быть использовано понятие воздействия, которое по своему смыслу всегда означает *воздействие*, т.е. деяние, во-первых, *одностороннее*, во-вторых, *однократное* и, в-третьих, такое, которое *совершается вне зависимости от своих последствий*, ибо не предусматривает оценки последствий своего применения и коррекции последующих новых воздействий в зависимости от последствий прежних, поскольку вообще не предусматривает какой-либо многократности или длительности связи с регулируемым. Регулирование не может быть совершено посредством воздействия как однократного, одностороннего и непосредственного последствием деяния. Поэтому *понятие регулирования не определяется через понятие воздействия, взятого в качестве родовой понятия*.

При этом доктринально принятое в российском праве понятие правового регулирования отражает реальность достигнутого уровня развития российского права и самого такого регулирования как деяния, совершаемого без учета своих последствий для права и регулируемого объекта. Строго говоря, имеет место лишь законодательное воздействие, но еще, никак не правовое регулирование. Парадоксально, но использование понятия «воздействия» для формулирования сути так называемого российского правового регулирования обоснованно, ибо это действительно воздействие без какой-либо систематической обратной связи, регулирование в смысле тех древних времен, когда еще не был изобретен первый в истории человечества регулятор (регулятор Уатта для паровой машины). Эта архаичность практики отечественного правового регулирования как действительность обсуждается во многих ученых трудах, как например, у профессора Ю.А. Тихомирова, единственно, что при этом не обращается внимание на отсталость

¹ См.: Комментарий статьи 18 Конституции РФ // Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М., 2010.

такой практики и устарелость такого подхода к регулированию.

Эта особенность имеет существенное значение именно для финансового права, поскольку законовоздействия, совершаемые под его эгидой, не берущие в расчет свои последствия, могут влечь не только частные и публичные финансовые ущербы, но и порождать финансовые и экономические кризисы национального и глобального значения.

Причина доктринальной ограниченности и отсталости понятия правового регулирования — следствие, по меньшей мере, трех причин.

Во-первых, теоретико-правовая неосмысленность новой для России Конституции 1993 года и недостаточно последовательное применение правового позитивизма при толковании *права как конституционного общенационального установления*, в котором права и свободы человека определяют «смысл, содержание и применение всех законов» и права как такового.

Во-вторых, теоретико-правовая неосвоенность достижений кибернетики как новой для человечества методологии исследования, познания и конструирования процессов регулирования в природе, обществе, языке, мышлении и государстве на основе обратной связи как *единственного, исполняемого исключительно регулятором или управляющим органом*, средства и принципа всякого регулирования и управления.

В-третьих, искаженность понимания и толкования понятий обратной связи и информации в праве, особенно в административном праве и теории государственного управления, возникшая вследствие отсталости методов этих наук и специфичности инженерного языка переводов трудов творцов кибернетики, использующего казалось бы, те же понятия, что и гуманитарные науки, но в иных, строгих и ограниченных смыслах, для которых не существует очевидной интерпретации на языке понятий общественных наук.

Регулированию могут быть подвергнуты исключительно процессы как процессы преобразования неких

входных параметров, элементов, объектов в выходные, называемые также результатами процесса. Регулирование процесса производится итеративно через циклические изменения входных параметров в зависимости от результатов его осуществления, таким образом, чтобы была, и до тех пор, пока не будет достигнута цель, для которой предназначен этот процесс – это понимание регулирования легло в основу кибернетики как универсальной науки об управлении.

Внепроцессуальные отношения, иные статические, не зависящие от времени формы, не могут быть подвергнуты регулированию. Ни общественные, ни частные отношения как таковые не регулируются. Но процессы установления, реализации отношений могут быть управляемыми, поскольку они выражаются в получаемых результатах этих процессов. Для того, чтобы могло быть осуществимо правовое регулирование должен иметь место процесс, результаты которого имеют юридическую форму. Если совершается правовое воздействие посредством юридических норм на отношения, общественные или частные, как таковые, то имеет место не регулирование, а просто-напросто, установление ограничений на отношения, констрикция отношений. Это качество является, пожалуй, сущностной характеристикой отечественного права, которого либо вводит некие ограничения, либо отменяет, *ничего, никаких реальных процессов как процессов при этом не регулируя.*

Суть регулирования состоит в обратной связи, которая причину изменения поступающих на вход процесса элементов устанавливает в значениях результатов или выходов процесса. Впервые эти идеи были сформулированы, причем для управления государством, Анри Ампером в XIX веке и уже в трудах Н. Винера и У.Р. Эшби получили строгую систематическую форму.

Примером кибернетического метода управления обществом и государством в отечественной истории является перестройка М.С. Горбачёва. За его радостными словами победителя – «процесс пошел» стояло понимание, что советская бюрократическая система ручного управления не сможет ничего противопоставить кибернетическому ме-

тому перестройки. Н. Винер сформулировал и основную проблему введения кибернетического регулирования и управления в социальных системах¹ — в них имеют место короткие статистические ряды и трудно отделить объективные характеристики системы от влияния наблюдателя на исследуемый процесс в ней, разграничить выходные и входные параметры друг от друга для любого социального или экономического процесса. Выход становится входом, результат — началом, следствие — причиной. Но эта винеровская проблема, здесь автор предлагает пойти дальше творца кибернетики, как раз и означает, что в общественных системах всегда есть обратные связи, причем неустановленные человеком сознательно в качестве таковых. Это такие связи, которые обусловлены и порождены социальной и экономической природой этих систем. Названия этих обратных связей известны, но до сих пор не признано видеть и понимать в них фундаментальные для общества и государства обратные связи.

Право, экономика, культура, история — это и есть фундаментальные и первичные для общества и государства обратные связи в процессах их функционирования. Каждая из них несет воздаяние, возмездие или забвение всякому субъекту процессов осуществления действий, состояний, отношений, сообразно их последствиям. Правомерное осуществление субъектом действий, состояний, отношений влечет обратную связь подтверждения его права и статуса и экономическое воздаяние его трудам. Неправомерные деяния субъекта в условиях некоррупцированного (т.е. неразрушенного или неотмершего) права и государства влекут правовое и экономическое возмездие в виде ограничения его прежней свободы действий, осуществления состояний и отношений и вменение обязанностей компенсации причиненного имущественного и морального вреда и иного экономического ущерба.

Учитывая, что непосредственно действующие права человека, согласно статьи 18 Конституции Российской Федерации, определяют смысл, содержание и применение

¹ См.: Винер Н. Кибернетика, или управление и связь в животном и машине: 2-е изд. М., 1983. С. 246–247.

законов, институт прав человека должен образовать основу для смысла, содержания и осуществления понятия правового регулирования применительно как к экономике, так и к праву. Регулирование экономических процессов во-многом автоматически, потому что здесь действуют естественные экономические обратные связи в виде пресловутых экономических институтов – рынка, выручки, прибыли, дохода, денег, многообразных финансовых инструментов, а также, конечно, покупателей, продавцов, производителей, поставщиков, банков и другого. Каждый из них имеет правовую форму, устанавливаемую государством в виде правового института, скажем, юридического лица того или иного типа, избираемого экономическим субъектом себе диспозитивно, в большей или меньшей степени. Государство воздействует на экономические субъекты посредством предоставляемых для их выбора устанавливаемых государством правовых форм лица, сделки, договора, обязательства, а также промышленной политики. Каждый выбирает себе адекватную и закрепляет его посредством свое положения в экономической системе в порядке исполнения процедуры, установленной законом.

Первичной правовой формой регулирования процессов взаимодействия права и экономики стало финансово-правовое регулирование. Его определение автор ранее сформулировал в виде:

Финансово-правовое регулирование – это законодательно осуществляемая, соответствующая конституции и практически исполняемая форма обратной связи подтверждения или изменения статуса субъекта права, в зависимости от фактов последствий и правомерности совершенных им прежде действий, состояний, отношений посредством финансовых средств и инструментов¹.

Метод построения этого определения может быть распространен на правовое регулирование в целом. Имеем: *правовое регулирование – это законодательно осуществ-*

¹ Казанцев Н.М. Метод финансового права // Журнал российского права. 2012. № 6.

вляемая, соответствующая конституции и практически исполняемая форма обратной связи подтверждения или изменения статуса субъекта права, в зависимости от юридических фактов последствий и правомерности осуществленных и/или прежде действий, состояний, отношений посредством правовых средств и инструментов.

В этом определении под правовым регулированием понимается регулирование статуса субъекта права, а, следовательно, его объективного и субъективного права посредством законов и подзаконных актов.

Финансовому праву принадлежит особая роль в осуществлении обратной связи последствий правомерных либо неправомерных деяний любого субъекта с соответствующим расширением или ограничением его правовых и финансовых возможностей для его новых действий. При надлежащем регулировании оно будет синтезировать финансово-правовую обратную связь регулирования развития частных и публичных субъектов, обеспечивая, соответственно, каждому из них, воздаяние либо возмездие и в правовой, и в экономической формах, сообразно последствиям процессов осуществления их действий, состояний, отношений.

Впервые роль финансов и финансового права в обеспечении обратных связей в управлении государством и обществом показала профессор О.Н. Горбунова в своих работах, начиная с докторской диссертации¹. Замечательным образчиком приложения методов кибернетики к финансовому праву является анализ налогово-правовых причин финансовой неспособности местного самоуправления обеспечить пожарную безопасность в 2010 году². Ученый констатирует, что «в стране с запада на восток и с севера на юг подан сигнал обратной связи со знаком минус...» в отношении управления государственными денежными

¹ См.: Горбунова О.Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку. Дис. ... д-р юр. наук. М., 1996. С. 18; Ее же. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2003. С. 27–35 и др.

² Горбунова О.Н. Экологическая катастрофа и проблемы финансового права // Финансовое право. 2010. № 12. С. 18.

средствами. Поясним, что отрицательная обратная связь выражает такое управление, которое влечет стагнацию и инволюцию системы.

Предлагаемое автором понимание финансового права как *права обладания средствами для управления и защиты мерной ликвидной ценности прав собственности, образующих национальное богатство, размещенное в частных, публичных и общественных достояниях*, влечет квалификацию финансово или экономически неэффективных действий, а также таких юридически значимых деяний, которые повлекли умаление или обесценение национального богатства в каких-либо частных или публичных достояниях в качестве неправомерных с точки зрения финансового права, деяний, для которых должно быть создано законодательное регулирование, юридически закрепляющих их квалификацию в качестве правонарушений. В этом определении финансового права намеренно избегаем терминов правомочий вещного права. Правомочия финансового права – иные, нежели у вещного права, причем это не означает, что финансовые права как правомочия обладания, управления, защиты мерной ликвидной ценности прав собственности не могут быть оформлены в виде вещных прав посредством выпуска ценных бумаг или иных финансовых инструментов, в т.ч. и производных. Напротив, секьюритизация финансовых прав в виде вещных прав на финансовые инструменты не преобразует финансовые права в вещные, но сохраняет их как права мерной ценности этих вещных прав по мере их ликвидности и котировки на финансовых рынках.

Регулирование всегда предполагает отслеживание последствий регулирующего акта и, в зависимости от его результатов, проведение новых регулирующих мероприятий. Регулирование – базовая категория кибернетики, определяется через понятие обратной связи, посредством которой осуществляется регулирование, выражающееся в *ограничении разнообразия исходов регулируемого процесса* посредством, в случае правового регулирования, *применения позитивных или негативных последствий от действий регулируемого субъекта права к его правовому*

положению, в целях закрепления или расширения прав, использованных с позитивными результатами или, напротив, наложения санкций, ограничения прав и вменения обязанности компенсации причиненного вреда.

3. Метод обратной связи в праве

Обратная связь — понятие, возникшее вместе с открытием кибернетики как науки. В отечественных общественных науках, еще в советское время, смысл этого понятия был искажен настолько глубоко, что утратил связь с идеями кибернетики как универсальной науки об управлении в любых сложных системах. Согласно кибернетике исключительно через обратную связь совершается управляющее воздействие на управляемую систему посредством информации как меры ограничения разнообразия поведения и степеней свободы функционирования управляемого процесса¹. Но в отечественных общественных науках, в том числе и в правовой мысли, и в сфере теории государственного управления² стали понимать под обратной связью информирование подчиненным своего начальника, постулируя в качестве управляющего воздействия некую иную, прямую связь, а информирование о последствиях этого «прямого» воздействия именовать обратной связью. Примечательным в этой девиации и констрикции идей кибернетики является то, что само это искажение выражало суть деформированных и, более того, примитивных отношений отечественного государственного управления, начиная от ленинского управления методом репрессий³ вплоть до нынешнего управления методом коррупции и хищения бюджетных или корпо-

¹ Автор подробно рассматривает этот вопрос в работе: *Право и финансовый контроль* / под ред. Н.М. Казанцева, Е.И. Ивановой. М., 2009. С. 22–33.

² Автор сознательно не приводит никаких отсылок к опубликованным работам, потому, что это искажение смысла понятия обратной связи было связано не с личностями авторов, а было имманентно присуще партийной идеологии того времени.

³ См.: Письмо В.И. Ленина П.А. Богданову от 23 декабря 1921 г. Ленинский сборник VIII. 1928. С. 87–89.

ративных средств. Обратим внимание, что так называемое прямое или собственно управляющее воздействие по такой теории совершается произвольно, без каких-либо правовых ограничений, связанных с последствиями воздействия.

Ошибка проистекала из отождествления управляющей информации в кибернетических системах со сведениями, с которыми имеют дело общественные науки. Управляющая информация в любой системе, будь-то человеческий организм или летящая ракета, непосредственно сама влечет физические и химические изменения. У.Р. Эшби определил информацию как ограничение разнообразия. Ее аналогом в праве будут действия судебных приставов по исполнению приговора или *правоприменительные действия исполнительной власти*, а также платеж по сделке, расчеты по кредиту, закрытие рыночной позиции, уплата налога государству. Это и будут обратные связи в форме так называемой прагматической информации, осуществляемые правом в отношении его субъектов и общества в целом. Обратная связь – это ограничение разнообразия осуществляемых действий, состояний, отношений в зависимости от отклонения их результатов от целевых значений, так можно определить это понятие применительно к праву.

Финансы и правовые нормы – два средства установления обратных связей управления в развитии общества и государства. Далеко не всякая норма, также и норма финансового законодательства образует обратную связь. При этом право, если это действительно право, а не всего лишь его предпосылка – законодательство, всегда является обратной связью. Также и финансы – это обратная связь объема произведенных и вырученных законным образом мерных ликвидных ценностей прав собственности, образующих национальное богатство, размещенное в частных, публичных и общественных достояниях, с будущим использованием, применением этих ценностей для нового производства новых ценностей.

Инфляция рубля – фактическая обратная связь последствий от действующих в России финансового, административного, гражданского и уголовного законодательств

с вовлеченным в производственный и экономический оборот национальным богатством. Далекое не все обратные связи созданы управляющими субъектами, но единственным способом регулирования и управления для любого субъекта является установление обратной связи последствий с ресурсами, потребляемыми регулируемым процессом.

Обратная связь без действий, совершаемых управляющей системой в отношении управляемой невозможна. Эти действия включают в себя сбор и анализ информации о результатах управляемого процесса, осуществляемого системой (параметрах так называемого *выхода*, иначе результатов), выработку, принятие решения и совершение собственно управляющего деяния как изменения элементов входа управляемой системы, т.е. изменения включаемых в процесс материальных и нематериальных условий и ресурсов, а также технологий их использования в процессе. Обратная связь всегда результативна, поскольку она связывает одни юридически регистрируемые факты и изменения с другими, факты результатов регулируемого продуктивного процесса с фактами изменений вновь поступающих и вводимых в этот процесс ресурсов.

Право образует необходимое условие и предоставляет состав необходимых средств для совершения обратной связи управления экономической системой. Однако право не образует достаточного условия и не предоставляет достаточного набора средств для такого управления. Экономическая система функционирует и развивается посредством инженерных, социальных, информационных, психологических, а также и правовых процессов реализации действий, состояний и отношений. Достаточным условием для установления обратной связи управления и развития являются лишь знания разных отраслей науки, взятые вместе, интегрированные системотехническим конструированием, которое устанавливает системное применение знаний при целеуказании и целедостижении стратегического развития, практически всех доступных для понимающего применения наук.

В этом смысле правовое регулирование уже управления экономическим развитием. Поэтому в его рамках, учитывая единство метода наук, можно предложить взаимосвязанные определения права и финансового права.

Право – обратная связь блага и свободы деяний, отношений и состояний каждого с благом и свободой деяний, отношений и состояний каждого другого, обусловленная свободой и общим благом всех. Финансовое право, следуя этому определению, – обратная связь *блага и свободы деяний, отношений и состояний*, осуществляемых посредством ликвидных мерных ценностей каждым лицом с *благом и свободой деяний, отношений и состояний каждого другого, обусловленная свободой и общим благом всех*. В праве обратная связь – это возвращение и применение последствий от осуществленных юридически значимых действий, отношений, состояний к их субъектам сообразно их участию и законоустановленной ответственности за последствия таковых. Пресловутые императивный и диспозитивный методы в праве являются средствами установления таких законодательных и подзаконных норм, которые порождают обратные связи, образующих саму природу права.

Право открыло обратную связь прежде, нежели появилась кибернетика как наука, более того, оно само стало такой обратной связью, причем, именно в том смысле, в котором в будущем будет понимать обратную связь кибернетика. Если право не будет возвращать или рефлексировать последствия позитивных и негативных деяний, отношений и состояний их субъектам, то его нельзя будет признавать правом. *Метод обратной связи субстанциально, т.е. материально-правовым образом и акцидентально, т.е. процессуальной правовой формой* правоприменения, *связан с природой права, образует его метод, его отсутствие влечет утрату правом своей природы. В методе финансового права метод обратной связи реализуется не только через нормы законодательства и их правоприменение, но и через финансовые результаты, влекущие доход или санкции в зависимости от законности своего получения. Финансовое право как обратная связь – это ограничение разнообразия осуществляемых посредством финансов действий, состо-*

яний, отношений в зависимости от их последствий для мерной ценности частных, публичных и общественных достояний национального богатства.

Право устанавливает обратные связи не отдельными нормами, а посредством юридических институтов, поскольку именно для этой правовой формы свойственны юрисдикционность, исчерпывающий характер регулирующих норм, защищенность посредством признаков состава посягательств на институциональные формы прав и обязанностей, квалифицирующие критерии тяжести правопосягательства и меры ответственности за правонарушение. Способность образовывать собой обратную связь от фактов результатов к фактам подвергания продуктивному юридическому процессу в новом цикле является идентифицирующим признаком полноты урегулирования юридического института. В этом смысле *правовое регулирование есть учреждение, урегулирование, осуществление, совершенствование и упразднение правовых институтов как юридических средств обратной связи результатов и последствий от осуществленных действий, состояний и отношений с последующими правами и обязанностями по их реализации.*

Право выполняет эту свою функцию посредством *правовых институтов, которые, по сути, и есть практически действующие обратные связи права с регулируемыми им процессами и отношениями процессуального типа.* Исполняемая обратная связь является критерием, позволяющим идентифицировать любую правовую форму в качестве завершенного по своему урегулированию института или нет.

В постсоветской доктрине российского права сохраняется в т.ч. и предельно узкое понимание *правоприменения* как исключительно силового принуждения, совершаемого в форме вмешательства, что препятствует понимать *право как обратную связь регулирования общества, государства и человека.* В методологию финансового права проникают констрикционистские толкования правового регулирования из отсталой даже от XX века отечественной доктрины права. Так, профессор И.В. Рукавишникова в своей, безусловно, фундаментальной работе пишет: «В то же время стадия

правоприменения в процессе правового регулирования может отсутствовать, если осуществление прав, исполнение и соблюдение обязанностей субъектами правоотношений протекает без вмешательства компетентных органов»¹.

В отличие от этого подхода немецкая правовая доктрина *на сущность юридического метода видит именно в правоприменении* и поэтому она кибернетична и современна. Так германский правовед Ян Шапп, используя как синонимы понятия «юридический» и «правоприменительный» метод в приведенном и последующем за ним положениях своего труда, пишет: «Основой для приобретения способности разрешать спорные случаи является юридический метод, который открывает молодому юристу путь к пониманию и применению права. Юридический метод для каждой сферы права устанавливает один и тот же исходный пункт, хотя в последующем особенности каждой отрасли права отражаются и на ее методике. Последующее изложение правоприменительного метода имеет значение для всего частного права, а не только для более узкой области гражданского права...»². Добавим, что Германия относится к странам так называемого гражданского права. Правовая семья получила свое название потому, что именно гражданское право и его метод легли в основу метода публичного права. Благодаря этому граждане этих стран контролируют и ограничивают властеосуществление государства посредством права, построили демократические государства, образовавшие европейскую цивилизацию.

4. Право оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Первым вопросом оценки деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и осо-

¹ Рукавишникова И.В. Метод финансового права / отв. ред. Н.И. Химчева: 2-е изд. М., 2006. С. 56.

² Шапп Я. Система германского гражданского права: учебник / пер. с нем. С.В. Королёва. М., 2006. С. 23.

бенно, их высших должностных лиц является вопрос о *праве и обязанностях федеральной власти производить эту оценку как таковую*, это также вопрос о границах этого права, которые должны соответствовать Конституции Российской Федерации, ее нормам, определяющим статус субъектов Российской Федерации, предметы ответственности субъектов Российской Федерации и, следовательно, предметы и критерии такой оценки. В целом, может идти речь о конституционности предмета, критериев, методов и процедур оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Общим доктринальным основанием для оценки деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации, т.е. федеральных исполнительных¹ органов, исполнительных органов субъектов Российской Федерации, а также исполнительных органов местного самоуправления является то, что все они исполняют *правообязанности* правоприменения по исполнению и, в необходимых случаях, принудительному обеспечению исполнения действующих законов и установленных в соответствии с ними подзаконных актов. Правообязанности – это иное название для понятия полномочий, обозначает собой обязанности по применению предоставленных прав. Результатом правоприменения является не только формальное исполнение соответствующих нормативных правовых актов, но и, *во-первых*, наступление законных правовых последствий, выражающихся в установлении наличия, реализации, восстановлении законных субъективных прав соответствующих субъектов права. *Во-вторых*, результатом правоприменения является наступление законных социальных последствий, *в-третьих*, законных экономических последствий. Оценка деятельности органов исполнительной власти нацелена на оценку всех последствий от правоприменительной деятельности государственных и муниципальных органов.

¹ Номинально исполнительный орган соответствует Федеральному конституционному закону от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», согласно статье 1 которого Правительство Российской Федерации является «высшим исполнительным органом государственной власти».

Конституционность предмета и критериев оценки подразделяется: *первое*, на конституционную правомочность оценочных действий, *второе*, конституционную обязанность по проведению оценочных действий во исполнение юрисдикции Российской Федерации и, *третье*, определяется связанностью и предусмотренностью Конституцией Российской Федерации тех общественных отношений, реализуемых высшим должностным лицом и другими органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, которые полагаются в качестве предмета оценки деятельности со стороны федеральной власти и граждан Российской Федерации, проживающих или иным образом взаимодействующих с органами публичной власти региона.

Ни Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», ни Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322 о мерах по реализации этого указа¹ не основывают очевидным образом устанавливаемые ими показатели на положениях Конституции Российской Федерации и поэтому порождают набор показателей, который лишь формально можно назвать системой, и более того, которые большей частью не могут охарактеризовать в явном виде последствий конкретных управляющих деяний органов исполнительной власти в течение легислатурного периода главы субъекта Российской Федерации.

Вопрос о конституционной правомочности оценки возникает всякий раз, когда в основу оценки кладутся те социально-экономические показатели, что связаны с общественными отношениями, подпадающими под юрисдикцию статьи 73 Конституции Российской Федерации, т.е. показатели, отражающие изменения в тех отношениях, воздействие на которые находится в исключительном ведении субъекта Российской Федерации. Еще более остро вопрос о правомочности оценки возникает тогда, когда показатели отражают последствия тех действий исполни-

¹ В ред. постановлений Правительства Российской Федерации от 01 апреля 2010 г. № 212, от 26 июля 2010 г. № 542, от 18 декабря 2010 г. № 1052, от 04 марта 2011 г. № 148.

тельных органов, которые были осуществлены в порядке реализации правоотношений, прерогатива регулирования которых принадлежит органам местного самоуправления. Подавляющее число показателей названных Указа и Постановления, характеризуют именно те общественные отношения, которые находятся в ведении органов местного самоуправления и субъектов Российской Федерации согласно статье 73 Конституции Российской Федерации.

Второй дискуссионный вопрос о конституционной правомочности оценки возникает также в случае, если показатели оценки характеризуют последствия осуществления тех правоотношений, которые регулируются в соответствии со статьей 71 Конституции Российской Федерации как предмет исключительного ведения Российской Федерации в порядке прерогативных полномочий федеральных органов законодательной и исполнительной власти, но последствия совершения федеральных правоприменительных действий в соответствии с их регулированием возникают на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Очевидным примером федерального регулирования, порождающего субъектные и муниципальные последствия является налоговое право, имея в виду как Налоговый кодекс Российской Федерации, так и правоприменительную практику, включая судебную, по нему. Другим примером может служить Гражданский кодекс Российской Федерации, который не предоставляет юридических средств для различения научно-промышленных от торговых предприятий. Региональные и местные последствия от федерального регулирования проявляются по всем субъектам федерации и территориям, но не в равной степени, а сообразно, тому какова преобладающая промышленная специализация региона: добывающая, обрабатывающая, сельскохозяйственная, транзакционно-управленческая или иная.

Неоднозначность решения проблемы разграничения последствий для экономико-правового положения дел в субъектах Федерации и муниципалитетах от федерального, субъектного и муниципального регулирования влечет необходимость признания принципа ответственности федеральных законодательных и исполнительных органов за это положение дел.

Таким образом, реализация полномочий органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации во исполнение положений статьи 72 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения влечет правоотношения, которые могут быть обоснованно признаны в качестве предметов оценки деятельности глав и других органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. На основании предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации может быть создана система показателей оценки исполнительно-властной деятельности посредством выработки новых и упорядочения и систематизации имеющихся показателей. Причем основанием для включения каждого показателя в такую систему должно быть обоснование его способности характеризовать степень полноты и эффективности реализации какого-либо из установленных предметов совместного ведения в пункте 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации.

При построении такой системы следует различать первичные и вторичные показатели. Первичные показатели являются непосредственной характеристикой юридических фактов. Имеется множество показателей социально-экономических, которые не связаны с первичными показателями, характеризующими юридические факты. В силу этой их природы они не могут быть применены для всех тех оценок, которые использовались для совершения юридически значимых действий и повлечь юридические последствия для оцениваемых в виде, например, отказа включить в список кандидатов на должность, отстранения от должности и т.п.

5. Критерий прав человека в оценке деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации

Системообразующую основу конституционных правоотношений в современной России образуют права и свободы человека и гражданина. Согласно статье 18 «Права и свободы

человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием». При этом Конституцией Российской Федерации институт прав и свобод человека и гражданина устанавливается как единственный и исключительный институт, который непосредственно действует, определяет смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Конституция не предусматривает ни для какого иного правового института российского государства такого смысла, значения и действия. Поэтому правоотношения защиты и реализации прав и свобод человека являются системообразующим критерием и предметом в оценке деятельности глав и других органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Каждый из показателей оценки исполнительно-властной деятельности должен получать свое обоснование через институт прав и свобод человека и гражданина и в явном виде номинировать и оценивать те стороны этого института, которые он призван оценивать.

Если согласно статье 18 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими и определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления обеспечиваются правосудием, то эта норма влечет императивное требование оценки законодательства и деятельности органов законодательной и исполнительной власти по критерию реализации прав и свобод человека и гражданина. При этом *задача оценки эффективности властеосуществления*, так ее можно обобщенно назвать, подразделяется на задачу оценки эффективности законодательства и задачу оценки собственно деятельности органов исполнительной власти как правоприменительной деятельности, реализуемой в форме подзаконных актов и индивидуальных распоряжений, а также политических программных деклараций, образующих целеустановление и целеуказание для гражданского общества за границами действующего законодательства.

6. О составе смыслов задачи оценки эффективности законодательства

В формулировке задачи оценить эффективность законодательства содержится несколько различных и дополняющих друг друга смыслов. *Во-первых*, номинируется рассмотрение теории и методов оценки эффективности законодательства, *во-вторых*, название предусматривает, что оценка законодательства по критерию эффективности будет произведена и сформулирована в озаглавленном исследовании. Из этого, конечно, следует *третье*, что помимо оценки будут также даны и некоторые рекомендации по дальнейшему совершенствованию законодательства, и, в том числе правоприменительной практики, поскольку речь идет о реализации.

Четвертым смыслом темы является оценка эффективности реализации законодательства в отличие от собственно эффективности законодательства. Это положение постулирует, что якобы законодательство может быть само по себе очень хорошее, но вот реализация его в смысле правоприменительной практики неэффективна. Конечно, в условиях системной коррумпированности государственной службы и политики такое возможно, но его вероятность невелика. Коррумпированность политики, лоббированность законотворческого процесса, ориентируют его на обеспечение продолжения доминирования тех компаний, которые уже получили львиную долю рынка и поэтому имеют неоспоримые преимущества продвигать выгодные и демпфировать принятие невыгодных для них законов. Также, коррупция «как таковая» уже образует доказательство неэффективности законодательства, особенно в таких странах, которые, как Россия, лидируют в так называемых рейтингах восприятия коррупции.

Есть также и *пятый*, и *шестой* смыслы. Они обусловлены возможным двояким прочтением формулировки темы – широким и узким. При широком толковании темы видим, что речь идет о той эффективности, которая проявляется в сфере модернизации экономики вследствие реализации всего законодательства. Здесь факт модернизации

экономики или его отсутствие выступает критерием для оценки эффективности законодательства взятого в целом и эффективности реализации этого законодательства. Узкий смысл дает, подчеркиваем, *шестую интерпретацию* формулировки темы, говорит об эффективности реализации лишь той части законодательства, которая выработана и действует в сфере модернизации экономики.

Наконец, *седьмой* смысл, который столь же редок в употреблении, сколь и очевиден. Реализация всякого закона, начиная с конституции, совершается в подзаконных к нему нормативных правовых актах и, в конечном счете, индивидуальных актах его правоприменения, *закрепляющих юридические факты реализации предусмотренных этим законом прав, исполнения обязанностей* в т.ч. реализации прав собственности и получения выгоды, прибыли от них. Тем самым экономическая эффективность реализации законодательства вовсе не интегральный показатель, а один из частных показателей эффективности права. Заблуждение считать, что те события, которые не получили фиксации в качестве юридического факта не существенны. Более того, такие события сами бывают причинами многих различных юридических фактов, из-за чего не могут быть связаны друг с другом без знаний об этих событиях. Право в своем развитии создает все новые и новые законодательные формы для фиксации, идентификации и квалификации юридических фактов. Этот процесс уместно называть юридизацией частных и общественных отношений. В юридизации состоит прогресс права как возрастание способности и эффективности законодательства отражать, фиксировать, идентифицировать и квалифицировать реальности частной и общественной жизни людей.

7. Эффективность законодательства как способность квалифицировать факты

Собственно эффективность законодательства проявляется в его способности квалифицировать факты, существен-

ные для экономического развития в качестве юридических фактов. Этим авторским положением предпринимается попытка дать ответ на вызов, сформулированный профессором Н.А. Власенко, который писал, что «происходящие в современном обществе изменения – курс на инновационное развитие и модернизацию – обуславливают потребность в пересмотре и обновлении научной парадигмы, в том числе правовой»¹. Применяя критерий целей модернизации и становления инновационной экономики, в качестве критерия эффективного законодательства и эффективности реализации законодательства получаем, что оцениваемое качество состоит в *способности законодательства квалифицировать те факты производимых действий, отношений и состояний, которые образуют систему причин для инноваций*, или, вспоминая термин, который использовался как синоним наряду с понятием «инновации», еще в середине 70-х годов XX века, нововведений.

Право является единственным средством квалифицировать, устанавливать наличие фактов действительности, идентифицировать и документально фиксировать их. За границами фактов, установленных в качестве юридических, все остальные факты в сфере человеческих действий, деяний (определим их как действия, достигшие завершеного результата), общественных и частных отношений и состояний, не обладают доказательной действительностью.

За границами юридически установленных фактов происходящие события гипотетичны, предположительны, возможны и иллюзорны. Те из них, которые подпадают под правовые квалификацию, идентификацию и фиксацию в качестве юридических фактов, образуют действительность. Иные, те, для которых законодательство еще не ввело правовых форм квалификации, идентификации и фиксации, даже если они стали причинами многих юридических фактов, образуют не действительность, а лишь возможность быть действительностью.

Право устанавливает юридические факты всегда одним и тем же способом – как факты действий, отношений,

¹ См.: Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н.А. Власенко. М., 2011. С. 7.

состояний определенных лиц, физических или юридических. В тех случаях, когда устанавливается факт наличия свойств какого-либо материального объекта он также устанавливается посредством действия лиц, производящих идентификацию и оценку этого объекта. Материальный объект не может иметь правовой жизни в отрыве от какого-либо правового субъекта.

По этой причине в отрыве от признаков профессионального и научно-квалификационного статуса субъекта инновации и субъекта ее оценки в качестве таковой невозможно выработать такую правовую дефиницию понятию инновации, которая бы, с одной стороны, не покрывала собой злоупотребления этой квалификацией, распространяясь на фиктивные новации, и не порождала бы препятствия действительным нововведениям, с другой. Дефиниция, оторванная от субъекта-творца нововведения, в одних случаях откажется признавать в качестве инноваций действительные очевидные нововведения, а в других, будет средством для прикрытия злоупотребления инновационным правом, идентифицируя в качестве инноваций фиктивные нововведения. Избранный российским законодателем метод определять инновационную деятельность через ее цели и намерения влечет как раз такую ситуацию дефиницирования.

Пункт 2 статьи 1 Федерального закона от 21 июля 2011 г. № 254-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» определяет, что «инновации – введенный в употребление новый или значительно улучшенный продукт (товар, услуга) или процесс, новый метод продаж или новый организационный метод в деловой практике, организации рабочих мест или во внешних связях». Следовательно, если после велосипеда низкого качества производят велосипед настолько лучше, что на нем можно ездить, то это уже инновация. Строго говоря, по этой дефиниции инновация имеет место уже тогда, когда велосипеды прежние продают по-новому, дают возможность прокатиться в компании девиц-промоутеров и т.п. Особенно если этим промоутерам по-новому организуют рабочее

место, оборудуют вертикальным шестом. Эти примеры автора подпадают под законоустановленное определение инновации и потому вовсе не являются эпатажными, тем более что для таких «велосипедных дел» закон предусматривает государственную поддержку. И надо сказать, уместно – велосипеды в нынешней России не производятся, по крайней мере в значительном для рыночной конкуренции числе.

Конечно, эта законодательная профанация инновации отражает уровень инновационного развития, достигнутой нынешней Россией. Российский законодатель не мог существенно подняться над тем уровнем инновационности производства, который достигнут Россией в настоящее время.

Не исправляют положение и введенные названным законом определения инновационного проекта и инновационной деятельности. Инновационный проект определяется законом как «комплекс *направленных* на достижение экономического эффекта мероприятий по осуществлению инноваций, в том числе по коммерциализации научных и (или) научно-технических результатов». Инновационная деятельность определена как «деятельность (включая научную, технологическую, организационную, финансовую и коммерческую деятельность), *направленная* на реализацию инновационных проектов, а также на создание инновационной инфраструктуры и обеспечение ее деятельности».

Для обоих из них в качестве квалифицирующего признака и видового отличия используется категория направленности, иначе, намерений. Конечно, право использует при квалификации уголовных деяний категорию намерений, но лишь в том случае, когда либо налицо результаты деяния, либо результаты подготовки деяния. Здесь же предпринимается попытка использовать категорию намерений, целей для квалификации инновационного качества и проекта, и деятельности по его реализации в отсутствие результатов проекта и деятельности по нему. *Это делается без того, чтобы совершить юридическую регистрацию инновационных целей в качестве обязательств субъ-*

екта, заявляющего и регистрирующего себя в качестве субъекта инновационной деятельности. Столь абстрактный подход к квалификации деятельности в качестве инновационной повлечет в большинстве случаев предоставление государственной поддержки, не имеющей достижения нововведенческих целей.

Следует обратить внимание на внесенные Федеральным законом от 21 июля 2011 г. № 254-ФЗ изменения в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике». Пункт 2 статьи 16.3 предусматривает полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации принимать законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации о поддержке инновационной деятельности, а также право принятия и реализации программ и проектов субъектов Российской Федерации, направленных на поддержку инновационной деятельности. Абзацем 6 пункта 6 статьи 16.5 Закона предусматривается наличие системы оценки ответственности за недостижение поставленных целей (в случае, если указанное требование применимо к проверяемому субъекту государственной поддержки). Абзацем 3 пункта 6 статьи 16.5 предусмотрена измеримость целей и задач, преследуемых в инновационной деятельности.

Статья 16.5 называется «Оценка эффективности расходования бюджетных средств, направляемых на государственную поддержку инновационной деятельности», однако она не устанавливает процедуры и порядка проведения такой оценки. Ее анализ совместно с предшествующей ей статьей 16.4, предусматривающей права субъектов Российской Федерации предоставлять государственную финансовую поддержку нововведениям, влечет вывод о том, что реализация этих законодательных норм, как норм прямого действия, невозможна без издания субъектами Российской Федерации своих законов, регулирующих порядок и процедуры предоставления государственной поддержки инновационной деятельности.

Статьи же анализируемого Федерального закона устанавливают принципы, которые должны быть реализованы в регулировании инновационной деятельности законами

субъектов Российской Федерации, и на основе которых должны производиться идентификация и квалификация деятельности в качестве инновационной, а созданных посредством ее продуктов в качестве инноваций.

Действительно, например, законом Новосибирской области от 20 апреля 1995 г. № 17-ОЗ «О научной деятельности и научно-технической политике Новосибирской области» (в ред. закона Новосибирской области от 17 ноября 2006 г. № 52-ОЗ) дается более развитое, нежели федеральным, определение инновационной деятельности как «выполнение работ и (или) оказание услуг, направленных: на создание и организацию производства принципиально новой или с новыми потребительскими свойствами продукции (товаров, работ, услуг); создание и применение новых или модернизацию существующих способов (технологий) ее производства, распространения и использования; применение структурных, финансово-экономических, кадровых, информационных и иных инноваций (нововведений) при выпуске и сбыте продукции (товаров, работ, услуг), обеспечивающих экономию затрат или создающих условия для такой экономии». Следует признать, что оно почти полностью охватывает инновационный цикл.

Таким образом, рассматриваемый Федеральный закон не создает сам по себе завершенной и полной правовой формы для эффективной регистрации и реализации персонифицированного права научно-технической творческой деятельности и персонифицированного же участия в инновационном цикле. Он лишь подготавливает начальные условия для этого.

Для обеспечения реализации этого права в полной мере необходимо законодательно предусмотреть возможность заключать договора на реализацию заранее определенных инновационных целей по стадиям инновационного цикла между органами публичной власти Новосибирской области и лицами, юридическими и физическими.

Перенос центра тяжести инновационного развития с федерального уровня на уровень передовых субъектов Российской Федерации, в данном случае в Новосибирскую область, проявляется также в случае с законом Новосибир-

ской области от 15 декабря 2007 г. № 178-ОЗ «О политике Новосибирской области в сфере развития инновационной системы», название которого вполне отражает содержание. Статья 3 наряду с другими определениями дает дефиницию инновационной системы Новосибирской области (далее – инновационная система) как «совокупности субъектов и объектов инновационной деятельности, в которой субъекты инновационной деятельности взаимодействуют в процессе создания и реализации инновационной продукции, формирования рынка этой продукции». Определяются понятия «бизнес-инкубаторов», вводится институт (впервые!) технологического аудита инновационных проектов и целевых программ, ставится задача формирования технологических кластеров в области.

Хотя теория технологических кластеров еще далека от завершения, тем более их правовое определение и регулирование, но уже сейчас можно определенно сказать, что именно кластеры являются основными институтами реализации инновационного жизненного цикла по группе родственных технологий, начиная от прикладных научных исследований, ОКР, опытного и серийного производства и вплоть до сервисного обслуживания эксплуатации сложной техники так называемых больших технических систем.

Перенос инновационного развития и модернизации с федерального уровня на региональный должен повлечь перенацеливание налоговых нормативов и перераспределение бюджетных ресурсов, ограничить усмотрение органов исполнительной власти по расходам на мегапроекты федерального центра, требующим сопоставимых с национальным доходом Российской Федерации финансовых ресурсов.

Новосибирский университет был одним из центров системных исследований экономики в советское время. Конечно, доктринальные ограничения подпартийной логики научных трудов того времени сказывались. Более того, доктринальный монизм как способ мировоззрения сохранился, но сменил свой тотемный объект – с гегемонии производственного процесса на торговлю. Не столь важны предмет тотемизма, производство или торговля, сколь сам

факт монистического тотемного сознания. Этот монизм был в советское время и является в нынешнее время причиной, препятствующей политической и бизнес-элитам увидеть необходимость формировать инновационный цикл из качественно разнородных субъектов-творцов и производителей нововведений, ученых, инженеров, менеджеров, коммерсантов, и возможности формирования инновационной экономики в России и пути ее модернизации к этой цели.

Как это ни парадоксально, но монистическая ограниченность понимания советской и современной экономики, не только не является следствием распространения марксистских идей, но и прямым образом противоречит тому, что писал на эту тему Карл Маркс¹, показывая ограниченность подпартийного монистического сознания политических и деловых кругов: «По мере технологического применения науки роль неоплаченного рабочего времени в создании национального богатства становится совершенно незначительной по сравнению с результатами применения науки».

Понятное гению XIX века не получало устойчивой поддержки правящей элиты в России ни в XX, ни в XXI веке. Догма вторичности и периферийного значения науки для развития экономики в нынешнее время проявляется даже сильнее, нежели в советское. Свидетельством тому — доля расходов на науку в ВВП, когда она стала в нынешнее время существенно ниже, нежели в советское.

¹ См.: Маркс К. Экономические рукописи 1847–1853 гг. Собр. соч. Т. 46. Ч. 1, 2. Первоначальный вариант «Капитала». С. 105.

Глава 4. В поисках естественно-экономического инновационного развития

1. Инновационный жизненный цикл законов и благ

Попытки стать инновационной экономикой предпринимал еще СССР на протяжении последних 20 лет его существования. Партийная риторика вокруг понятий «научно-техническая революция», «научно-технический прогресс», инновации, нововведения продолжалась, а инновации удавались преимущественно в секторе оборонной экономики, наука и промышленность которой финансировалась по мере поступления данных военной разведки о разработках новых видов вооружений, составляющих угрозу безопасности страны.

В нынешней России, несмотря на смену политического строя и экономического механизма, положение существенным образом не изменилось. Инновации удаются лишь тогда, когда ими специально и административно занимается государственная власть. Естественно-экономический процесс генерации нововведений в пресловутом порядке *laissez-fair*, т.е. самотеком, никак не возникает. «Несмотря на последовательные и убедительные призывы руководства страны, – пишет профессор В.Е. Лепский, – к переходу на инновационный курс развития, Россия продолжает отставать от развитых стран, более того, этот разрыв увеличивается»¹. По данным Всемирного банка, по суммарному показателю конкурентоспособности экономики (380 показателей, включая уровень развития НИОКР) Россия занимала в 1994 году место в четвертой десятке из 180 стран мира.

¹ Лепский В.Е. Признаки и последствия недооценки роли средового подхода в инновационном развитии и модернизации России. В кн.: Междисциплинарные проблемы средового подхода к инновационному развитию / под ред. В.Е. Лепского. М., 2011. С. 7.

Есть основания говорить даже об обратном: нынешняя Россия оказалась еще дальше от превращения в инновационную экономику, нежели прежний Советский Союз. За десять с небольшим лет наша страна переместилась во вторую сотню. В СССР в 1991 году было подано 190 тыс. заявок на изобретения. В настоящее время эта цифра сократилась до 22 тысяч. По данным Центра исследований и статистики науки (ЦИСН), только 5–6% российских промышленных предприятий ведут разработку и внедрение технологических инноваций. В конце 80-х годов таких предприятий было 60–70%. Инновационная продукция сегодня в России не набирает и 1%, этот показатель в Финляндии – более 30%. В Италии, Португалии, Испании – от 10% до 20%. Доля России в мировом объеме торговли гражданской наукоемкой продукцией уже в течение ряда лет не превышает 0,3–0,5%. Для сравнения: доля США – 36%, Японии – 30%, Германии – 17%, Китая – 6%¹. У ведущих стран Запада расходы на НИОКР составляют 2–3% ВВП, в т.ч. у США – 2,7%, Японии, Швеции, Израиля 3,5–4,5% ВВП, у России – 1% ВВП². Как высказался академик РАН Владимир Захаров – сегодня бюджет одного хорошего западного университета равен бюджету всей РАН³. Тем не менее надлежащее финансирование науки является необходимым (что не обеспечивает), но еще далеко не достаточным условием для возникновения экономики, назовем ее для хлесткости выражения, экономикой инновационного самотека.

Представленные данные указывают на то, что в той мере, в какой законодательство отражается на состоянии экономики и ее инновационном развитии, результаты воздействия позитивного права, т.е. действующего писаного права или законодательства в целом, скорее негативны, нежели нейтральны. В какой степени инновационное развитие и модернизация экономики, скажем, такого лидирующего региона страны по развитию науки и промышлен-

¹ Национальные инновационные системы в России и ЕС. М., 2006. С. 170.

² Лепский В.Е. Указ. соч. С. 8.

³ Лепский В.Е., Захаров В. Что и как нужно спасать в российской науке // Независимая газета. 13 января 2010.

ности как Новосибирская область, могут быть автономны от влияния общей юрисдикции российских законов — этот вопрос предполагает проведение исследования, начинающегося с выяснения вариантов смысла темы данного исследования.

Проблемный вопрос состоит в том, как федеральное и областное законодательство реализуют нормы Конституции Российской Федерации, предопределяя особенности областного экономического развития, модернизации экономики и областного рынка. Конституция Российской Федерации дает на этот вопрос положительный ответ, прежде всего статьями 71, 72 и 73.

Модернизация экономики совершается, если совершается, посредством определенной институциональной процедуры, называемой инновационным циклом.

Системный анализ применительно к связи экономики и законодательства проникает в существенно более конкретные отношения, нежели приматские, выясняющие примат экономики над политикой и правом или обратное. Обнаруживается общность как для экономики, так и для законодательства так называемого *инновационного жизненного цикла* — законов в законодательстве и благ, в т.ч. услуг и нематериальных благ — в экономике. Каждый из институтов, будь то закон или благо, начинает свой жизненный цикл в качестве изобретения, воплотившего в себе какие-либо научные открытия, синтезированные в той конструкции этого института, которая придает ему свойство быть полезным в реализации соответствующих функций, быть регулятором (закону) или быть потребляемым (благу), осуществляет свой цикл в форме применения, правоприменения или благоупотребления и завершает с его отменой закона или утилизацией блага. Важно, что это не просто жизненный цикл, а именно инновационный жизненный цикл или кратко, инновационный цикл. Обычный жизненный цикл от покупки товара до его утилизации в микроэкономике и от освоения массового производства до снятия с производства в макро и мезоэкономических теориях не включает в себя ни проведение научных исследований, открываю-

щих новые знания, ни опытно-конструкторских разработок и создания лабораторных образцов, ни технологических разработок, дизайна, опытного производства, испытания и прочего.

Инновационный жизненный цикл охватывает собой все стадии науки и ее технологического применения, как писал еще К. Маркс, затем – производство, маркетинг, сбыт, послепродажное сервисное обслуживание эксплуатации и утилизацию. Фундаментальным свойством любой из стадий этого цикла, реализуемого для новых благ или для новых законов, является существенное отличие действий, посредством которых совершается стадия, профессиональной квалификации, и главное – профессиональных ценностей, реализуемых на каждой из его стадий. Не существует такой профессии, компетенции и квалификации, при которой и посредством которой можно было бы исполнить на достаточном уровне качества все стадии инновационного цикла по любому из ранее заданных предметов – будь то производство по созданию нового правового закона или производство нового экономического блага.

В праве эта особенность инновационного цикла выражается в разделении властей, каждая из которых уполномочена осуществлять определенные стадии инновационного жизненного цикла закона: от инициативы его разработки, разработки и принятия, промульгации и административного применения, вплоть до возможного судопроизводства по делам его применения и спорам в связи с ним и, наконец, отмены или изменения устаревших или неэффективных норм этого закона.

В экономике инновационный жизненный цикл исполняется либо различными лицами, либо некоторые из стадий объединяются для исполнения сложноустроенными лицами, в составе которых, или в связи с ними, действуют иные аффилированные лица.

Вот на этом этапе анализа мы встречаемся с различиями тех институциональных форм, в которых могут производить свои продуктивные действия субъекты различных стадий инновационного цикла – как в случае закона, так и в случае блага. Для правового инновационного цикла,

так назовем цикл, начинающийся с идеи нового закона, инициативы законодательного предположения, затем разработки, принятия, правоприменения и отмены, либо внесения изменений в действующий закон, установлена высокая дифференциация правовых форм субъектов, реализующих этот цикл на различных стадиях, известная как разделение властей. Следует подчеркнуть, что каждая из разделенных властей также подразделяется на компетенции государственных органов уже внутри системы, соответственно, законодательной, исполнительной и судебной власти. Таким образом, субъекты правового инновационного жизненного цикла юридически, статусно специализированы на исполнении соответствующих стадий цикла.

Однако несмотря на глубокие различия между профессиями, компетенциями и специальностями, обеспечивающими исполнение различных стадий экономического инновационного цикла, до сих пор российское гражданское законодательство не предусматривает для юридических лиц какой-либо избираемой ими добровольно специализации правового статуса как лица, реализующего определенные стадии экономического инновационного цикла. Напомним, что этот цикл начинается с открытия новых благ в виде знаний, конструирования на их основе новых же знаний, материальных благ и технологий их производства, применения и потребления, утилизации и выведения из эксплуатации всех видов экономических благ, т.е. благ материальных, услуг и нематериальных благ или активов.

Речь не идет о том, чтобы тем лицам, которые избрали для себя бизнес или иную форму участия в реализации какой-либо определенной стадии инновационного цикла, принудительно присваивать некий статус, о реализации которого этот субъект права потом бы отчитывался. Здесь правомерен вовсе не публично-правовой или административный подход, а гражданский. *Каждому должно быть предоставлено законом право регистрироваться в качестве лица, реализующего конкретную стадию экономического инновационного цикла, и сообразно этому подпа-*

дать под действие соответствующих стимулирующих форм налогообложения, включая предоставление налоговых вычетов, кредитов, нулевых и отрицательных налоговых ставок.

Тождественность правового статуса лиц, реализующих различные стадии инновационного жизненного цикла экономики, влечет их приравнивание к тому, который наиболее прибылен и связан с наименьшими рисками отрицательного результата, а именно к торговле. Приравнивание науки к торговле влечет замену научного метода исследования на метод маркетинговой практики по продаже товара. Из этой логики вытекает практикуемый метод коммерциализации науки, который, будучи возложен на самих ученых, делает для них невозможным собственно проведение научных исследований. Эффективных продавцов знаний из них также, как правило, не получается, ибо это другая профессия. Причина низкой коммерциализации науки вовсе не в том, что ученые не торгуют, как склонны думать люди коммерческого образования и профессии. Она в том, что профессиональные торговцы, коммерсанты, бизнесмены, как правило, не имеют минимально необходимых знаний, чтобы понимать результаты научных исследований в достаточной степени для того, чтобы применять к ним методы современного маркетинга.

Такие практики приняты в развитых странах при стимулировании участия компаний в инновационных процессах, т.е. в тех случаях, когда компания берет на себе участие лишь в некоторых стадиях инновационного цикла, но не охватывает собой весь инновационный жизненный цикл какого-либо экономического блага.

2. Пробелы метода

Для российской традиции правовых исследований свойственна особенность, которая обуславливает многие практические проблемы жизни общества, функционирования

российских государства, экономики бизнеса. Это – предположение об институциональной полноте и завершенности российского законодательства. Оно проистекает, *во-первых*, из представления, что в прежние эпохи российской империи или советского строя законодательство было институционально завершенным, необходимо было лишь совершенствовать нормы, регулирующие эти институты. *Во-вторых*, метод изучения зарубежного права и законодательства, применяемый, как правило, неизменно традиционно в отечественных исследованиях, также порождает иллюзию институциональной полноты отечественного законодательства.

Метод состоит в том, чтобы исследовать иностранные юридические институты (что еще не означает исследования правовых институтов!) через призму наличествующих в отечественном законодательстве институтов и отыскивать среди иногосударственных форм те, которые можно описать как аналогичные российским институтам. Если такие аналоги обнаруживаются, то все нормально. Но, если при поиске аналогов открываются иные, не имеющиеся в российском законодательстве, то возникают либо предложения их учредить в отечестве, либо критические построения, доказывающие или ненужность, или вредность, или преждевременность для России таких институтов.

Трехзначная цифра места России в рейтинге конкурентоспособности экономики указывает по меньшей мере на неполноту состава институтов российского законодательства. А вышепоказанное снижение этого рейтинга за 10 лет свидетельствует в пользу превратности смысла и действия тех институтов, которые имеют место. Это значит, что смысл действующих институтов в противодействии развитию и модернизации, но вовсе не в их стимулировании или поощрении.

На примере сопоставления форм институциональной реализации стадии инновационного жизненного цикла для законов и для экономических благ выявлена неполнота юридических форм реализации стадий цикла для экономических благ. Этим самым произведен *первый этап оценки реализации законодательства в инновационных*

фазах цикла, осуществляющего модернизацию экономики. Выявились пробелы методологии законоотворчества и экономического институтообразования посредством законодательствования.

3. Понятие модернизации: зоны инновации и утилизации

Модернизация экономики не может быть произведена без реализации инновационных жизненных циклов в отношении пяти основных субстанций модернизации экономических благ, правовых законов, людей, знаний и институтов. В институтах производится синтез этих субстанций, они соединяются друг с другом, но по-разному на каждой из стадий инновационных цикла своего обновления. Современная экономика в качестве субстанциального признака является *пятисубстанциальным* инновационным жизненным циклом, в котором постоянно происходит обновление элементов каждой из этих субстанций. Причем те из элементов, которые не участвуют и не подвергаются обновлению на какой-либо из стадий цикла, исторгаются из инновационной экономики и переводятся в зону утилизации или в экономику утилизации. В зоне утилизации эти элементы также используются экономически, но они не получают ресурсов для собственного развития и возобновления себя в наследниках, понимаемых шире антропоморфных границ. В конце концов, их использование в зоне утилизируемого выживания перестает быть выгодным, и они выводятся за границы зоны выживания в зону засыпания и отмирания.

Пробельность метода обязывает вырабатывать новый метод. Он состоит в том, чтобы априори сформулировать на предправовом языке закономерность, существенную для современного развития. Это – инновационный жизненный цикл пяти субстанциальных элементов, людей, знаний, законов, благ и институтов.

Российское законодательство в сфере модернизации экономики не образует собой какой-либо подотрасли права. Нельзя в настоящее время его признать также и отдельным правовым институтом, поскольку в нем нет единства правовой материи. Отсутствуют процедура, объединяющая единым порядком реализации, что необходимо для каждого сложившегося правового института, единая процессуальная правовая форма. Не установлены и не выработаны даже признаки для правовой квалификации экономики в качестве модернизированной. Отсутствие такого нормативно-модернизационного комплекса в праве отечественная правовая доктрина не признает ни в качестве пробела законодательного регулирования, ни в качестве признака собственной неполноты.

Предполагается, что традиционные отрасли права, как-то: конституционное, гражданское, административное, финансовое, уголовное достаточны для того, чтобы регулировать необходимым образом любые новые отношения.

Право экономики, активно развивающееся в других странах после Второй мировой войны, как во Франции и Германии, не признается российской правовой доктриной. Считается, что традиционные отрасли права вполне достаточны для адекватного регулирования экономики посредством законов.

По мнению автора, при этом упускается главное в праве – его способность создавать правовые институты и институциональные субъекты, характеризующиеся часто как фиктивные субъекты. Такой всем известной правовой фикцией является знаменитый институт юридического лица. Сейчас нельзя представить развитие экономики без этого института. Он необходим, но недостаточен для функционирования, регулирования и развития современной экономики.

Для того чтобы выяснить какие еще юридические институциональные фиктивные субъекты должны быть созданы в целях гармонизации функционирования и развития экономики, следует понять ту функцию, которую стал выполнять институт юридического лица, и которую было не-

возможно осуществлять посредством гражданина как лица физического.

Конечно, таких функций много, но нам важны те функции, которые обеспечивают развитие и прорастание правовых связей между гражданами и возвышают правовую связь свобод граждан друг с другом. Юридическое лицо совершило такое взаимообуславливание свобод граждан. Теперь надо найти форму, обеспечивающую возникновение правового обуславливания свобод уже не только граждан, но и юридических лиц гражданского права. Надо сказать, что право стран цивилизации, т.е. стран, право которых произошло из латинского *civil*, что означает «горожанин», точнее — «гражданин города-государства», в них право обеспечивает контроль граждан за властью в таком государстве.

Эту проблему решило в виде законодательного создания так называемых юридических лиц публичного права. Юридические лица публичного права являются формами представительства и дееспособности сообществ равных людей друг перед другом. Этим они отличаются от корпораций частного права, где неравенство прав участия в управлении обуславливается стоимостью владеемых акций и их долей в общем акционерном капитале компании. Равенство прав приобретения влечет неравенство реализации ценности прав собственности в частном праве собственности. В публичном праве собственности иначе. Отсутствие прав приобретения влечет равенство прав управления у члена корпорации. Примерами тому — демократическое государство, Академия наук, университет как корпорация профессоров, местная община в осуществлении местного самоуправления, профессиональное сообщество, зарегистрированное в качестве такового в странах цивилизации.

Следовательно, юридические лица публичного права объединяют права лиц равного статуса. Поэтому эта форма может быть эффективна для реализации права управления осуществлением инновационного жизненного цикла для каждой из пяти основных субстанций модернизации — экономических благ, правовых законов, квалифицированных людей, научных знаний и правовых институтов.

Коррупциогенность метода уполномочивающего регулирования проявляется себя при всяком регулировании тех отношений, которые связаны с обращением финансовых ценностей, экономических ресурсов и извлечением прибыли из них. Обусловливается открытой спецификой экономических отношений, отличающихся этим признаком от отношений гражданского права, имеющих всегда замкнутый, четко очерченный круг субъектов.

Экономические отношения потому несводимы к гражданским, что их состав субъектов не является замкнутым. Рынок образует непреременный элемент экономических отношений, и он несовместим с замкнутым составом субъектов, за исключением случаев, когда состав таких субъектов исчерпывающ и вне круга определенных лиц иных субъектов не имеется. В таком случае имеет место олигомополистический рынок, который при этом не бывает единственным рынком в составе экономических отношений по поводу обращения определенной рынком группы товаров и услуг.

Экономическое отношение лишь при микроэкономическом анализе предстает как связь субъектов гражданских отношений и группа гражданско-правовых отношений. Этот анализ не раскрывает природы экономических отношений, которая состоит в установлении связи между различными рынками. Современные экономические отношения реализуют так называемый научно-технический или другими словами, инновационный цикл.

Цикл начинается с фундаментальных научных исследований, включает прикладные исследования, конструкторские и технологические разработки, производство инновационной продукции и новых технологий, их продажу, введение в эксплуатацию, сервисное обслуживание эксплуатации техники и технологии и их совершенствование. Последнее, совершенствование, ставит новые задачи перед наукой и изобретательством.

В развитых странах, как в США, более 30% видов продукции инновационно. Цикл реализуется от научных стадий до эксплуатации практически при каждом выведении и позиционировании на рынке какой-либо продукции и услуг. Следовательно, он реализуется через одно связное экономическое отно-

шение, устанавливающее связь рынков научных исследований, изобретений, технологий, производств, товаров, услуг, специалистов. Не каждый из названных рынков функционирует через совершение гражданско-правовых сделок купли продажи.

4. Рыночное позиционирование

Ключевые из современных рынков – те, которые определяют инновационные возможности и сам процесс нововведений; рынок фундаментальных научных результатов и рынок специалистов, функционируют посредством существенно иных отношений и процессов. *Рыночное позиционирование, так нами предлагается именовать основные отношения, процедуры и процессы* на этих рынках, обуславливают их природу. Одной из форм рыночного позиционирования является опубликование научных результатов, которое не предусматривает их продажу, но состоит и совершается ради номинации и презентации этих результатов как таковых в целях конкуренции и демонстрации научного лидерства авторов, точнее роли и позиции в науке, позиционирования на научном рынке разрабатываемых научных направлений и идей.

Рыночное позиционирование выражает правовую природу рынка, является основным его финансово-правовым и экономическим отношением. Конкуренция – следствие и факт рыночного позиционирования, совершаемого многими субъектами данного рынка. Каждый рынок образуется сторонами, которые, при именовании предельно общим методом, могут быть названы «номинаторами» и «эквизиторами», вместе они – позиционеры рынка. Строго говоря, не каждый номинатор является продавцом, как не каждый эквизитор покупателем, поэтому автор вводит эти понятия.

Рынок основывается на одновременном многосубъектном рыночном сопозиционировании и выражается во взаимном оценивании и самооценивании каждого субъекта рынка каждым другим и самим собой. На рынке научных результатов, особенно фундаментальных, каждый позиционер является одновременно и номинатором, и эквизито-

ром. Каждый, ознакомившись с новым знанием, открытым другим, обретает себе это знание. Также обстоит дело и на рынке специалистов, который осуществляется вовсе не тогда, когда специалист оказывается безработным, а когда он исполняет свою профессию на конкретной должности сообразно своему контракту и, этим самым, позиционируется на рынке с определенной личной финансовой ценностью.

Взаимодействие с другими специалистами открывает ему возможности приобретать и присваивать себе их знания, навыки и качества и, обратно, распространять для эквизиции другими собственные субъективные свойства. Финансовые ценности произведенных затрат на открытие нового знания или на обретение для работы нового специалиста образуют рыночные котировки, аналогичные тем, по которым продаются товары, услуги, акции, другие ценные бумаги и их производные.

Наука и искусство финансово-правового анализа состоят в том, чтобы предвидеть будущие доходы и выигрыши от приобретения тех или иных материальных, либо финансовых, либо производных финансовых ценностей и инструментов, предвидеть какие новые правомочия будут обретены вместе с их покупкой и реализованы в каких производительных процессах.

В силу универсальности общественной связи людей через рынок он является первичным публично-правовым финансовым институтом, конкурирующим с институтом государства по критерию первичности. Рыночное позиционирование является базовым субъективным публичным интересом для каждого человека – ищет ли он себе трудоустройства, продажи своих идей, открытий, товаров или бизнеса, также и в том случае, когда он себя позиционирует на рынке в качестве эквизитора. Номинация для оценки или продажи материальной или иной ценности для неопределенного круга лиц является публичной номинацией потому, что она свободна от каких-либо предшествовавших частно-правовых соглашений.

Рынок имеет двойственную природу. Для общества – это публичный институт, реализующий публичный интерес равенства граждан и иных лиц перед финансово-правовым законом единства меры для ценности ликвидных прав соб-

ственности и услуг – в такой краткой форме предложим этот закон для критики научного сообщества. Но для каждого участника рынка, позиционера, это – частно-правовой институт для реализации частных прав продать, купить, позиционировать ценность его прав владения, труда, творчества или предоставления посреднических услуг.

Рынок – это институт соединения публичного и частного посредством ликвидных ценностей, установленных правом и оцененных рынком, и поэтому институт финансового права. Рынок и его гражданско-правовые отношения порождают гражданское общество. Это положение было общим местом для европейских правоведов во времена К. Маркса. Попытка *строить без рынка социализм и коммунизм как общественный строй, ставящий общественную идею и ценность общества во главу угла* было таким же абсурдом и уничтожением здравого смысла как создавать академию наук из неумеющих читать и писать людей.

Издrevле город возникал как огороженная и защищенная рыночная площадь и, по мере всеобщего признания себя как защищенного обычаем и законом рынка, становился государством. *Рынок – правовой институт, который первичен как для государства, так и для гражданина. Города-государства начинались с рыночной площади и с изначально регулируемого, что вовсе не означает, несвободного рынка, а человек, становился совершеннолетним гражданином, обретая права продавать и покупать.*

Государство без рынка – не государство, а казарма. Гражданин, не имеющий права свободно торговать на рынке, не гражданин, а говорящее животное как его называли древние греки. Безрыночное государство как жареный лед – базовый абсурд – был СССР и растаял. Нерегулируемый рынок – это абсурд противоположного к базовому абсурду, он равным образом обречен на утрату своей природы, как и мороженный пар. Рынок, который не регулируется законом, и на основе закона будет регулироваться криминалитетом против закона и человека.

Колебание между абсурдами противоположностей продолжает составлять историческую закономерность России не только на протяжении XX века, но в новом нынешнем веке.

Нынешнее государство в России по-прежнему избегает публично-правовых институтов в своем устройении. Не созданы предусмотренные пунктом «ж» статьи 71 Конституции Российской Федерации «федеральные экономические службы, включая федеральные банки» как внеправительственные и внеполитические инструменты регулирования рынка и экономики. Государство владеет государственной собственностью по установленной законодательством частно-правовой форме, а именно по статье 214 «Право государственной собственности» Гражданского кодекса Российской Федерации. Даже казна, исторически первое юридическое лицо публичного права, до сих пор у нас является частно-правовым образованием.

Социалистический, как бы публично-правовой строй, не привел даже к тому, чтобы принять в СССР закон о праве публичной собственности, который в странах цивилизации действовал задолго до советской революции. Государственная собственность в СССР находилась в частно-правовом, а не в публично-правовом владении государства. Этого абсурда не понимала партийная элита того времени. Нет этого закона и в современной России, хотя он уже принят давно даже в развивающихся странах.

Другой доктринальный абсурд российского права — на государственные органы, которые суть не лица, а лишь органы лица, народа, его государства, распространяются права юридических лиц гражданского права. Орган лица владеет самим лицом и становится личностью. Должностное лицо государственного органа пользуется своими полномочиями, как будто они находятся в его патримониальном владении (т.е. в частной собственности) — так знаменитый французский государствовед М. Ориу характеризовал цивилистскую деформацию публичного права¹. Наряду с этой деформацией располагаем и противоположной публично-правовой, более точно властной деформацией частного права. Юридические лица по гражданскому праву, госкорпорации уполномочиваются выполнять властные функции, регулируют цены на свою продукцию и услуги.

¹ Ориу М. Основы публичного права / пер. с фр. яз. / под ред. Е. Пашуканиса и Н. Челябинова. М., 1929. С. 87; см. также: Hauriou M. Principes de Droit Public, 1910. P. 357.

Глава 5. Стратегическое планирование и целевые программы

1. Пробелы регулирования долгосрочных целевых программ

Статья 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации не регулирует для долгосрочных целевых программ каких-либо требований к формулировкам их целей. Соответствующему органу исполнительной власти предоставляются prerogatives по регулированию порядка принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ, порядка их формирования и реализации, по формированию долгосрочных целевых программ, финансируемых из средств соответствующего бюджета, определению их сроков.

Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (с изменениями от 23 апреля, 1 июля, 13 сентября 1996 г., 1, 8 июля 1997 г., 2, 18 февраля, 21 июля 1998 г., 25 января 1999 г., 22 апреля 2002 г., 20 марта 2003 г., 25 декабря 2004 г., 28 июля 2005 г., 20 февраля, 14 декабря 2006 г., 26 мая 2008 г., 14 ноября 2009 г., 24 мая 2010 г., 23 августа 2011 г., 25 апреля 2012 г.) утвердило Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация (с изменениями от 1 июля, 13 сентября 1996 г., 1, 8 июля 1997 г., 21 июля 1998 г., 25 января 1999 г., 22 апреля 2002 г., 20 марта 2003 г., 25 декабря 2004 г., 20 февраля 2006 г., 26 мая 2008 г., 14 ноября 2009 г., 24 мая 2010 г., 23 августа 2011 г.).

При этом Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 декабря 1996 г. № 1450 установлено, что начиная с 1997 года решения Правительства Российской Федера-

ции по государственной поддержке регионов, не связанные с предоставлением единовременной помощи, оформляются актами Правительства Российской Федерации об утверждении федеральных целевых программ развития регионов Российской Федерации, проекты которых разрабатываются в соответствии с настоящим Порядком.

Фактически регулируются формирование и реализация не собственно целевых программ, а проблемно-ориентированных программ, поскольку не предусматривается исчерпывающая разработка всех количественно измеримых и конечных целей, целей программы, построения дерева целей программы.

В общем, документ не ориентирован на разработку целевых программ по фундаментально новым направлениям науки и техники, ибо он не предусматривает необходимой неопределенности как сроков, так и ресурсов для получения фундаментально значимого результата. Это следует из следующего цитируемого положения. Абзац 3 пункта 31 Порядка предусматривает, что «в случае несоответствия результатов выполнения целевой программы целевым индикаторам и показателям эффективности, предусмотренным утвержденной целевой программой, Министерство экономического развития Российской Федерации с участием Министерства финансов Российской Федерации и Военно-промышленной комиссии при Правительстве Российской Федерации (если целевая программа направлена на обеспечение обороны страны, правоохранительной деятельности и безопасности государства) вносит в Правительство Российской Федерации предложения:

- а) о корректировке целей и срока реализации целевой программы и ее мероприятий;
- б) об изменении государственного заказчика (государственного заказчика-координатора) целевой программы, а также форм и методов управления реализацией целевой программы;
- в) о сокращении финансирования целевой программы за счет средств федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период;

- г) о досрочном прекращении реализации целевой программы;
- д) о принятии в установленном порядке мер дисциплинарной ответственности к руководителю целевой программы».

Обратим внимание на то, что предусмотренная цитируемым абзацем 4 возможность корректировки целей и сроков не предполагает ресурсной корректировки, следовательно, этим самым предусматривается снижение целей, относительно первоначальных. Так же само решение для правительства готовится органом исполнительной власти, которому не вменяется в обязанность привлечение экспертов из науки, из сферы бизнеса и научно-промышленных технологий. Он это сделать вправе, но не обязан – равным образом он свободен – прислушиваться к мнениям таких экспертов или нет.

Это регулирование указывает на архаический способ правотворческого мышления и нормоустановлений. Такие авторитарно-правовые формы характерны для доиндустриального периода развития экономики и права. Они несовместимы с инновационной экономикой. Этот вывод подтверждается также следующим.

Нормативные положения Постановления не предусматривают ни императивного, ни даже диспозитивного использования обычной для целевых программ математической техники управления проектами, основанной на так называемой теории графов и сетей, в т.ч. методов построения деревьев проблем, целей, изделий, на их основе сетевых графиков, расчета критических и оптимальных путей исполнения сетевых графиков реализации целевой программы.

Если применение современных методов управления проектами, и в т.ч. математической техники, оставлено для этого на усмотрение заказчика, то возникает чрезмерный и неконтролируемый авторитаризм заказчика, следствием которого неизбежен коррупционный интерес заказчика и организаторов работ по программе.

В результате, значительная часть средств программы будет расхищаться и разбазариваться руководством заказчи-

ка и фирм исполнителей, а реализация программы не станет выражаться в достижении первично заданных целей, целевых индикаторов и параметров, обусловленных логикой развития соответствующих науки и техники. Будут достигаться лишь законно скорректированные сниженные параметры. При этом исследовательский и конструкторский персонал, занятый в программе будет оплачиваться по низшим стандартам, что рискует выглядеть обоснованным, т.к. первоначальные цели оказались недостигнуты.

Сетевые графики исполнения программы, разработанные посредством редукции ее высших целей в деревья соподчиненных целей не должны быть исключительно внутренним документом государственного заказчика и руководства исполнителей программы.

Они должны контролироваться и отслеживаться по всем узлам регулярно отдельной, специальной службой, какой может быть федеральная контрактная служба, если ее создадут как единую федеральную службу, независимой от органов исполнительной власти – инициаторов целевых программ и государственных заказчиков. Контролировать исполнение программы по ее сетевым графикам должен орган исполнительной власти, который не связан никакой ответственностью за реализацию данной целевой программы.

Существенным пробелом является отсутствие нормы об обязательности участия и формах этого участия конечных потребителей результатов функционирования объектов, продукции, услуг, а также социальных, экономических, политических и правовых институтов, созданных вследствие реализации разрабатываемой и осуществляемой целевой программы. Неучастие конечного потребителя результатов программы и претерпевающего от последствий функционирования результатных объектов, продуктов и услуг программы является коррупционным фактором.

Отсутствие представительства конечного потребителя в сфере результатов функционирования и последствий осуществления программы при программной разработке научно-технических проблем гражданского назначения влечет

деформацию заинтересованности исполнителей и госзаказчика программы в том, чтобы в интересах исчерпания всех программных денег показывать ложную результативность как по значениям целевых индикаторов программы, так и по ее общим итоговым результатам.

Контроль со стороны Министерства образования и науки Российской Федерации как таковой недостаточен, поскольку Министерство – не потребитель результатов науки и новых технологий. Здесь должны получить процессуальную надзорную функцию Российская академия наук и исследовательские университеты.

Инновационная креативная эпоха наступившая, в современном мире, выражается в том, что наука в лице ее ученых сообществ становится четвертой властью, для которой одновременно образуются защитно-контрольные формы, ограничивающие воздействие на нее сообществ массовых профессий, как-то бизнеса и политических партий.

Принято значительное число стратегических документов как общенационального значения и федерального статуса, так и документов регионального значения, охватывающих субматериковые группы субъектов Российской Федерации.

Среди первых по значимости документов стратегического планирования будущего нашей страны следует назвать: Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, а также социально-экономическая политика Правительства Российской Федерации и бюджетные проектировки на среднесрочную перспективу (2010–2012 год), разработанные с учетом проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года и, конечно, ежегодные Послания Президента Российской Федерации Федеральному Российской Федерации.

Следует упомянуть статью Президента Российской Федерации Д.А. Медведева (в должности с 2008 по 2012 г.) «Россия, вперед!», поставившую цели модернизации страны и обусловленные ею политические, экономические, стратегии. Вместе с тем следует иметь в виду, что модер-

низационные задачи, определенные также в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 12 ноября 2009 года с изложением конкретных первоочередных планов реализации стратегии модернизации, оказались не исполненными даже в послекризисный период.

Субматериковое значение приобретают стратегии социально-экономического развития, разрабатываемые для федеральных округов. Например, Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года, разрабатываемую на основе Стратегии экономического развития Сибири, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 июня 2002 г. № 765-р.

Имеются также отраслевые доктринальные документы общенационального значения: Энергетическая стратегия России на период до 2030 года, утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации 13 ноября 2009 г. № 1715-р; Указом Президента Российской Федерации № 1351 от 9 октября 2007 г. принята Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года и др.

Следуя Указу Президента России В. Путина от 7 мая 2012 г. «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки», обратим внимание на другой пример – Федеральную целевую программу «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы» (далее – Программа), разработанную в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 июля 2006 г. № 977-р, которым утверждена Концепция Программы, определены заказчики Программы и установлен предельный (прогнозный) объем финансирования Программы за счет средств федерального бюджета.

Руководителем Программы являлся министр образования и науки Российской Федерации А.А. Фурсенко (в должности с 2004 по 2012 г.), который нес персональную ответственность за ее реализацию, конечные результаты, целевое и эффективное использование финансовых средств, определял формы и методы управления реализацией Программы.

Это – типичный представитель целевых программ современной России федерального или субъектфедеративного уровней. Формулировки целей Программы *не имеют характеристики в конечных результатах Программы*. Для их выражения используется не телеологическая форма срок–результат–параметры качества, а *функциональная форма* в виде указания на *тип содержания деятельности потенциально бесконечной продолжительности*. Так, основная цель Программы определена как «развитие научно-технологического потенциала Российской Федерации для реализации приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации». Цель сформулирована неопределенно, без необходимых телеологических параметров и, по существу, представляет собой функцию, для которой трудно зафиксировать юридический факт исполнения или невыполнения.

Функциональная форма цели бесконечной продолжительности конкретизируется посредством (введем номинацию) *догмы обеспечения необходимых условий*. Читаем основную цель I этапа Программы (2007–2009 гг.): «обеспечение условий для перехода к инновационному пути развития экономики страны». Далее *в программе постулируется*, что «для достижения указанной цели предусматривается решение следующих задач...», и формулируется так называемые задачи опять-таки *прежним функционально-бесконечным способом номинирования для потенциально вечного исполнения*, как то:

«проведение научных исследований, опытно-конструкторских и опытно-технологических работ по приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники в Российской Федерации с учетом мировых тенденций в этой сфере;

обеспечение развития важнейших прикладных исследований и разработок;

адаптация научно-технологического комплекса к условиям рыночной экономики, обеспечение взаимодействия государственного и частного капитала в целях развития науки, технологий и техники в Российской Федерации;

прогнозирование развития научно-технической сферы; выполнение основных задач Программы и достижение промежуточных значений целевых индикаторов выполнения мероприятий Программы»¹.

Функциональный метод номинации целей и задач Программы применен также и для второго, завершающего этапа. Таким образом, вместо целей Программа направлена на выполнение безрезультатных функций потенциально бесконечной продолжительности. Целевые индикаторы и показатели выполнения мероприятий Программы² также не соответствуют своему названию, поскольку не могут отразить процесс последовательного формирования результатов исполнения Программы и достижения ее целей вследствие своей собственной природы косвенных параметров, характеризующих последствия действий неопределенного и неограниченного числа факторов. Показатели и целевые индикаторы реализации федеральной целевой программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы» в рамках первого и второго сценариев комплексного варианта представлены в Приложении № 1 к Концепции Программы к Распоряжению Правительства Российской Федерации от 6 июля 2006 г. № 977-р³:

1. Объем дополнительного производства новой и усовершенствованной высокотехнологичной продукции за счет коммерциализации созданных передовых технологий (млрд. рублей).
2. Дополнительный объем экспорта высокотехнологичной продукции.
3. Привлеченные внебюджетные средства (млрд. рублей).
4. Дополнительный объем внутренних затрат на исследования и разработки, в том числе внебюджетные средства (ед.).
5. Количество разработанных конкурентоспособных технологий, пригодных для последующей коммерциализации единиц (ед.).

¹ URL: http://www.programs-gov.ru/32_2.php

² URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/89732/>

³ URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/89732/>

6. Количество внедренных передовых коммерческих технологий (ед.).

7. Прирост числа критических технологий, по которым Российская Федерация имеет мировой приоритет (ед.).

8. Прирост количества организаций, обладающих приборной базой мирового уровня (ед.).

9. Количество созданных новых рабочих мест для высококвалифицированных работников единиц (ед.).

10. Количество молодых специалистов, привлеченных к выполнению исследований и разработок (тыс. человек).

Значения этих показателей не являются и не могут быть исключительным следствием открытий и изобретений и их коммерческого воплощения в новых товарах. Существует множество иных факторов, которые могут сказаться на величинах этих показателей даже существеннее, нежели те, для оценки действия которых они предусмотрены. Более того, часть из них отражает вовсе не результаты, достигнутые вследствие производства затрат и работ по целевой программе, а лишь сами усилия, предпринятые специалистами, но без учета вклада их квалификации.

Причину неполноты и неадекватности целевых индикаторов и параметров программы можно увидеть обратившись к Перечню мероприятий Программы¹. Рассмотрим так называемый блок «Генерация знаний» и его Мероприятие 1.1. Поисковое и нормативное средне- и долгосрочное прогнозирование развития научно-технической сферы.

«В рамках мероприятия предусматриваются: разработка и совершенствование методологии средне- и долгосрочного прогнозирования развития научно-технической сферы с учетом анализа российского и мирового уровней развития, потребностей в новых знаниях и технологиях реального высокотехнологического сектора экономики, стратегических задач и интересов государства, приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу; формирование и корректировка с помощью разработанного методического инструментария средне- и долгосрочного прогноза развития научно-технической сферы; оценка

¹ URL: http://www.programs-gov.ru/32_3-1.php

соответствия уровня и результатов реализуемых проблемно-ориентированных поисковых исследований прогнозу развития научно-технической сферы». Опять встречаем *вместо целей формулировку функций со свойственной функциям потенциально бесконечной продолжительностью действий без именованного какого-либо результата.*

Аналогично обстоит дело с установлением индикаторов, и здесь читаем: «Индикаторами выполнения мероприятия 1.1 являются:

- а) разработка методологии средне- и долгосрочного прогнозирования развития научно-технической сферы;
- б) разработка прогноза развития научно-технической сферы;
- в) подготовка экспертных заключений на реализуемые проблемно-ориентированные поисковые исследования с оценкой соответствия их уровня и результатов прогнозу развития научно-технической сферы».

Опять функциональные формулировки вместо результатно-целевых. Формулировка цели не может быть такой, что для ее осуществления требуется лишь начать совершать именуемое в цели действие — начнешь развивать, и уже развитие, начнешь разрабатывать и уже разработка. Это свидетельствует о том, что перед нами не целеуказание, а номинация перманентной в исполнении, не имеющей ни конечных сроков, ни достигаемых значений функции. Не следует полагать, что такая нецелеориентированная программа не может иметь конкретных результатов — может иметь. Но эти результаты не являются следствиями целевого программного управления. Они лишь результаты естественного процесса и потока знаниеобразования в науке и приложения знаний в конструкторских разработках и производстве новых знаний.

Кстати, это типичная ситуация для формулирования целей как в советскую эпоху, так и в нынешнюю. Она обусловлена особенностью российской культуры как массовой крестьянской и пролетарской культуры. Профессиональная практика в этой культуре состоит в исполнении функций, но не в достижении целей. Целеуказание и це-

ледостижение — это удел академической фундаментальной культуры и лишь отчасти аристократической и буржуазной культуры.

Поэтому цели, сформулированные в пролетарской культуре, либо по-прежнему и по-привычному — функции, либо мечтания, вроде коммунизма для нынешнего поколения советских людей, как было записано в Программе КПСС хрущевским Политбюро ЦК КПСС. Это культура, которую вполне можно назвать телеофобной, т.е. целебоязливой, проявляется практически во всех нынешних стратегических документах страны.

Становление буржуазной культуры не может вполне преодолеть телеофобность плебейской культуры, поскольку всякий бизнес должен быть функционален. Цель создать бизнес не является систематическим явлением для традиционной буржуазной культуры. Целепоиск, целеустановление, целедостижение как постоянный циклический процесс возникают и протекают исключительно в сфере *фундаментальных естественных наук и искусства* — именно их креативная телеологическая культура является источником образования инновационных общества, экономики, государства, права и культуры.

Принято полагать, что в отечественных доктринальных и концептуальных документах формулируются наиболее общие и важные направления деятельности государственной власти, а также ставятся такие цели, которые влекут стратегические изменения социально-экономической характеристике состояния России.

Увы, это не всегда так. В действительности чаще формулируются массовые чаяния, надежды, мечтания, безосновательные вожеления, а также сами собой реализующиеся процессы, которые и позволяют утверждать, что принятая ранее программа реализована, концепция — осуществлена, доктрина — воплощена в общественно-значимых смыслах действительности.

Основания для такого вывода следующие:

1. Практически ни в одном из документов не представлено форм мобилизации и применения каких-либо стратегических ресурсов для определенных конкретных и ку-

мультипликативных по своему образованию результатов развития страны.

2. Доктрины или доктринальные идеологические документы образованы такими семиотическими элементами, назовем их идеологемами, которые имеют форму так называемых простых распространенных предложений. Простые распространенные предложения образуют собой определенную семантическую форму – это суждения. Суждения, вследствие своей формы, не могут выражать связь событий, каждое лишь обозначает отдельное событие, отдельное наблюдение вещи, вне связи с другими событиями или вещами. Суждения, вследствие своей формы не могут выражать логические связи, имеют дологический, вкусовой и донаучный характер.

Эта форма недостаточна для того, чтобы выражать умозаключение. Не только одного суждения, но даже и последовательности суждений недостаточно для того, чтобы однозначно для толкования сформулировать условные причинно-следственные связи и сформулировать многофакторные стратегии, т.е. такие, в которых были бы определены вариативные виды целей и составы действий, которые бы выбирались в ответ и в противодействие изменившимся обстоятельствам и действиям акторов того мира, в котором осуществляется целевая активность.

Для того чтобы последовательность суждений образовывала бы умозаключение, необходимо выполнение следующих условий:

- 1) Все суждения в последовательности имеют общие или пересекающиеся по объему понятия, т.е. в суждения входит либо одно и то же слово, либо слова, смыслы которых, обладают родо-видовым соподчинением.
- 2) Суждения в последовательности относятся к одному и тому же периоду времени и к одной и той же области пространства.
- 3) Суждения вынесены одним и тем же субъектом относительно одного и того же реального объекта или его частей.

В академических текстах, а также в текстах законов, в которых содержатся правовые нормы в полной (гипо-

теза—диспозиция—санкция), а не в усеченной форме, эти условия, как правило, соблюдаются, но в доктринальных текстах власти на соблюдение этих требований не обращается внимания.

Таким образом, традиционная для российского доктринирования идеологий форма грамматического выражения идеологемы в виде суждения, а также идеологемы, составленные из последовательностей суждений, в которые облечены известные и различные, утвержденные нормативными правовыми актами Российской Федерации доктринальные концепции и стратегии, сформулированы в такой форме, которая будет, как правило, недостаточна для того, чтобы обеспечить последовательное и точное осуществление каждой такой доктрины в соответствии с ее буквой и каким-либо либо одним, определенным смыслом и значением понятий.

3. Доктрины и содержащиеся в них идеологемы имеют слишком бедную морфологическую структуру для того, чтобы нести в себе один определенный смысл, обладать определенным, единственным значением, которое могло бы быть осуществляемо практически. Напротив, смысл и значение доктрин неопределенно, с одной стороны, до такой степени, что практически любая, случайно осуществляемая деятельность, не вступает в противоречие с ними и может быть истолковываема как осуществляющая доктрину активность.

С другой стороны, доктринальный смысл определен в том, что касается связи текста доктрины с массовыми ожиданиями провозглашения заботы об общем благе, номинации нравственных предпочтений, именовании моральных ожиданий, но совершенно неопределен в том, чтобы использоваться для квалификации фактов реализации доктрины и оценки последствий действий по ее осуществлению. Он будет недостаточен для того, чтобы производить оценку последствий осуществления идеологии и разграничения тех последствий, которые обязаны своим появлением течению естественного порядка вещей от тех, которые действительно обязаны своим появлением практике реализации идеологии и ее доктрины.

4. Возможность использования доктринальных номинаций, т.е. текстов в качестве предметов для контроля эффективности действий публичных властей существует в той степени, в какой для массового сознания свойственно умение редуцировать общедоступные номинации общепользных благопожеланий и ценностей до конкретных результатов конкретных действий.

5. В отличие от идеологий и их доктрин право создается посредством существенно более сложных и развитых форм. Такая первичная и элементарная форма права как правовая норма имеет три широко известных части, объединенных одним правоотношением, и формулирующим его умозаключением, эти части – гипотеза, диспозиция и санкция. Модель такого умозаключения: если (гипотеза), то (диспозиция), иначе (санкция). Каждая из частей нормы выражается формой не проще чем простое распространенное предложение. Как правило, используются сложноподчиненные и реже, сложносочиненные предложения, следовательно, правилом является формулирование правовых норм не посредством формы суждения – элемента бытового сознания, а посредством умозаключения – единицы выражения научного сознания. По этой причине стратегические документы, имея правовую форму, не могут быть вполне отнесены к правовой материи и не содержат, строго говоря, правовых норм.

6. Эти документы содержат в себе значительное число номинативных формулировок показателей, которые не согласованы друг с другом ни логически, ни по смыслу, для них не выработана единая система экономической размерности, они не являются членами и результатами расчетов по какой-либо одной математической симуляции или модели. Поэтому возникает фундаментальная проблема установления соответствия между различными доктринальными документами, постепенного согласования их между собой по целевым значениям приоритетов и показателей тех стратегий, которые устанавливаются такими документами дабы создать возможности их какой-либо практической реализации.

В таких условиях исключительно важное значение приобретает определение исходной, базовой системы ко-

ординат, как совокупности критериев, по которым будут оцениваться, соизмеряться и согласовываться приоритеты, цели и показатели всего набора стратегий. Смысловая основа такой системы координат должна иметь юридическое основание, более того, необходимо конституционное закрепление смыслов и критериев, лежащих в основе такой системы. Но вполне применима для соотнесения параметров стратегических документов такая базовая система координат будет лишь в том случае, если конституционная основа получит сама стратегическую доктринальную разработку и наполнит базовые конституционные смыслы развитым правовым содержанием в конкретном документе стратегического характера.

Названным требованиям удовлетворяют критерии защиты и обеспечения прав и свобод человека и гражданина, получившие определенность в Конституции Российской Федерации, некоторое истолкование и развитие в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации на 2020 год, которая утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537.

Надо сказать, что подчас целевые программы субъектов Российской Федерации имеют большую определенность целей и выходят за границы порочного круга установления функций посредством других функций, например целевые программы Новосибирской области носят проблемно ориентированный характер. Практические все целевые программы сформированы по объектному признаку, основанному на имеющихся производственно-технологических комплексах. Не представлены программы, охватывающие инновационный жизненный цикл, реализации каких-либо фундаментальных технологий, за исключением, возможно, технопарка «Кольцово».

Причины этой ситуации достаточно очевидны. Пробел в установлении Федеральным законом от 20 июля 1995 г. № 116-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (с изм., внесенными Федеральным законом от 09 июля 1999 г. № 159-ФЗ), а также Бюджетным кодексом Российской Федерации требований к форме поста-

новке целей программ влечет невозможность контроля реализации таких целей и финансового контроля результатов и эффективности бюджетных расходов на выполнение программы.

Не работает федеральное законодательство о стратегическом планировании, хотя имеется Указ Президента Российской Федерации, который устанавливает основы стратегического планирования. В последующем, на примере анализа этого указа проиллюстрируем нашу авторскую методику оценки регулирующего воздействия нормативного правового акта.

2. Метод транзакционного стратегического планирования

Задачу введения в стране стратегического планирования без значимых успехов на протяжении ряда лет пытается решить Министерство экономического развития России. Без его решения любые попытки программировать развитие страны до 2020 года или еще дальше не могут быть реализованы практически, а бизнес-сообщество не сможет получить ориентиров развития страны, которые были бы обоснованы, непротиворечивы и вызывали его доверие, как это справедливо отмечается в Отчетном докладе об основных направлениях и результатах деятельности Российского Союза промышленников и предпринимателей (РСПП) за апрель 2011 года (ч. I).

Неоднократные проекты федерального закона: в разных вариантах и концепциях он назывался различно — программировании, прогнозировании социально-экономического развития, о стратегическом планировании были безуспешны. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» унаследовал недостатки предшествовавших законопроектов. Декларированный как методологический документ он не формулирует какой-либо методологии, не устанавливает и не может устанавливать процедур составления и кон-

троля реализации стратегических планов. Он номинирует полномочия Совета Безопасности Российской Федерации, иных государственных органов проводить через систему распределенных ситуационных центров, в т.ч. Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, стратегический анализ, мониторинг уровня развития Российской Федерации и состояния национальной безопасности. Фактически стратегическое планирование экономического, научно-промышленного и социального развития страны отождествляется с ее национальной безопасностью.

Правовое демократическое государство с рыночной экономикой неправомочно посредством указов президента и иных подзаконных нормативных правовых актов управлять юридическими лицами, как это было в советское время с предприятиями – объектами советского государственного управления. Но отечественная доктрина государственного управления, а вслед за ней и стратегического планирования по-прежнему основана на догме субъект-объектного управления, по которой экономические субъекты, т.е. лица отождествляются с вещами.

Предпринятая в Указе № 536 привязка стратегического планирования к интересам национальной безопасности не только не решает проблему, но усугубляет ее. Правоохранительная деятельность в интересах национальной безопасности не может породить активное предпринимательство, тем более стратегически ориентированное. Попытки принуждать мотивами безопасности отечественные, особенно зарубежные фирмы, то есть капиталы, к стратегически ориентированным затратам повлекут уход производителей поначалу из российской юрисдикции, т.е. из подсудности российским судам, а вслед за этим и с российского рынка.

Инструментом стратегического планирования может и должен стать организованный рынок финансовых инструментов, в том числе и производных инструментов. Дело в том, что любой стратегический план, если он принят к реализации, представлен в виде сети компаний, связанных друг с другом последовательностями долго-

и среднесрочных трансакций, т.е. сделок, которые могут быть оформлены в виде исполняемых фьючерсных и форвардных контрактов или иных поставочных финансовых деривативов, и которые могут быть застрахованы соответствующими опционами и свопами.

Если каждая целевая программа в части ее расходов на разработку нововведений, их производство, создание инфраструктуры, создание учреждений предоставления услуг гражданам будет формироваться как система обращающихся на рынке так называемых поставочных фьючерсных и форвардных контрактов, заключенных на сроки, соответствующие этапам реализации этой целевой программы, то все участники такой программы, купившие соответствующие контракты, будут заинтересованы в ее исполнении.

Это будет реальный механизм исполнения стратегических планов и программ, причем основанный не столько на принудительной силе государства, сколько на экономическом интересе исполнения долговременных контрактов, которыми должна устанавливаться полная гражданская ответственность за неисполнение договора и компенсация материального и репутационного вреда, прямого и косвенных ущербов всем сторонам договоров. Конечно, в нынешних условиях, когда в стране имеется тенденция весьма низкого процента исполнения кратко- и среднесрочных договоров (около 30%), роль государственного надзора и принуждения к исполнению договоров не может быть недооценена, особенно для долгосрочных договоров, обеспечивающих реализацию стратегических планов.

Нынешний порядок государственных и муниципальных закупок, установленный на основе Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», а также Федерального закона от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» с коррупционно опасным конкурсом будет допол-

нен конкуренцией обращающихся финансовых договоров, причем каждый из участников таких договоров будет заинтересован в их исполнении, а публичная власть ограничена в возможностях выбора фирм-поставщиков из числа аффилированных с ее должностными лицами.

Предлагаемый подход обоснованно называть транзакционным стратегическим планированием, поскольку составление стратегического плана, согласно этому подходу, начинается не с прогнозных оценок макроэкономических показателей, а с определения согласованного с заинтересованными бизнес-структурами состава крупных стратегических проектов, предусматривающих создание стратегически значимых для экономики объектов и продуктов, посредством проведения работ по всему инновационному (научно-техническому) циклу: от научных исследований, конструкторских, технологических и проектных разработок, до строительства, освоения серийного производства и обеспечения сервисного обслуживания при эксплуатации или использовании продукта.

Макроэкономические показатели при транзакционном планировании рассчитываются на завершающем этапе, на основе заключенных долговременных соглашений и контрактов. Сформированные на основе заключенных договоров стратегические планы в зависимости от масштаба создаваемых объектов и состава договорившихся сторон подразделяются на национальные, федеральных округов, межрегиональные, региональные и местные, они образуют коммерческую тайну и не могут быть опубликованы в целом.

Это не препятствует тому, чтобы реализующие стратегические планы двусторонние финансовые контракты и производные инструменты обращались на финансовых рынках, отражая в своей цене ход исполнения контрактов соответствующими юридическими лицами. Также публикуются рассчитанные на основе заключенных транзакционных стратегических планов значения макроэкономических показателей на период договорно-урегулированного стратегического горизонта развития.

Представленный эскиз методологии трансакционного стратегического планирования во многом соответствует фактической практике планирования национального развития развитых стран, которая была начата в США в 1824 году и называлась на протяжении XIX века «американской системой», как об этом пишет А. Шлезингер-младший (Циклы американской истории), и получила более удобную форму для регулирования стратегических сделок на уровне отраслей экономики между национальными отраслевыми ассоциациями, между так называемыми независимыми агентствами США в знаменитой матрице межотраслевого баланса В. Леонтьева.

Практическая реализация методов трансакционного стратегического планирования не должна рассматриваться как такая деятельность, для которой исключительно важно начало на федеральном уровне. Скорее наоборот, для точности целей и конкретности стратегических проектов лучше начинать эту практику с уровня субъектов Российской Федерации и крупных муниципальных образований, на территории которых действует достаточное число зарегистрированных здесь же юридических лиц, обладающих стратегически существенными капиталами.

Причем практическая организационная деятельность, предпринимательство на финансовом рынке должны сочетаться с многосторонними переговорами и образованием проектно-целевых деловых сообществ, а также с проведением значительных объемов комплексных территориально-ориентированных юридико-экономических, экономико-правовых, экономико-математических исследований, опирающихся на методы модальной логики и теории графов, предпринимающих разработку внове методологии финансово-правовой инструментализации целевых программ, т.е. редукции целевых программ на системы конкретных финансовых инструментов и последующего совершенствования законодательства и формирования на этой основе стратегических планов территориального развития. Критериями для отбора регионов в качестве пионерных для введения трансакционного планирования должны быть

высокий научный потенциал, развитие обрабатывающей промышленности и высокая инновационная активность.

3. Методика оценки регулирующего воздействия правового акта по критериям полноты осуществления стадий принятия и реализации управленческого решения с учетом регионалистских критериев

Регулирующее воздействие нормы правового акта — это последствия для прав, интересов, экономических выгод и возможностей лиц, физических или юридических, а также последствия для полномочий, интересов службы должностных лиц органов публичной власти, наступающие вследствие действия рассматриваемой нормы. Оценка регулирующего воздействия нормы есть анализ и выражение в явном виде, в вербальной или денежной форме *состава и масштаба* последствий от ее вступления в силу и правоприменения по соответствующим нормам делам и отношениям граждан, юридических лиц, а также полномочиям должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления.

Применение методов системного анализа в организации управления повлекло систематическое изложение стадий процесса принятия и реализации управленческих решений, ставших общеизвестными классическими формами организации подготовки, принятия и реализации нормативных и индивидуальных решений в сколько-нибудь сложных системах управления.

Номинация о классическом характере этих стадий не случайна. Такие стадии этого цикла как формулирование критериев оценки и выработка вариантов решения встречаются уже в трудах Аристотеля. Представители американской школы прогрессивистской дидактики (Дж. Дьюи, Р. Фентон) еще в начале XX века ввели при изу-

чении общественных наук в школе практику размышления детей по элементам цикла принятия решений.

Конечно, и в современных работах по менеджменту названия стадий принятия и реализации решений подчас отличаются, но аристотелевские присутствуют безусловно. Выделяются следующие предметы процедур цикла подготовки и принятия управленческого решения – формулирование проблемы, цель решения проблемы, критерии оценки степени решения проблемы, критерии оценки степени достижения цели, альтернативные варианты решения, оценка вариантов решения, выбор оптимального варианта решения, формулирование, принятие, издание решения. Стадии реализации управленческого решения здесь не применяются для оценки регулятивного воздействия, поскольку для этого необходимы значительные исследовательские ресурсы.

Полнота осуществления стадий принятия и реализации управленческого решения имеет ключевое значение для состава и формулирования норм в каждом законе потому, что формулировки закона являются содержательной основой для выработки, принятия и реализации каждым лицом любого решения, касающегося каких-либо действий, отношений в связи с предметом регулирования данного закона.

Поэтому нормы закона должны предусматривать возможные проблемы реализации права в отношении регулируемого предмета, содержать в себе основу для критериев оценки правомерного решения проблем, наконец, варианты правомерного поведения и требования к форме издаваемого решения и признаки процедур его правомерного исполнения, именуемых признаками справедливой правовой процедуры в странах западной цивилизации. Российское законодательство колеблется между крайностями – от нормоустановлений одновариантного безальтернативного исполнения до правомочий, исполняемых в произвольном порядке.

В настоящей методике предлагаются процедуры оценки регулирующего воздействия норм, содержащихся в нормативных правовых актах подготовленных федераль-

ными органами исполнительной власти в качестве проектов или вступивших в силу, в т.ч. для случаев, предусмотренных пунктом 60 (1) Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260, а также проекты нормативных правовых актов и нормативных документов федеральных органов исполнительной власти в случаях, предусмотренных абзацем четвертым пункта 3 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

Под регулирующим воздействием нормы правового акта понимаются правовые, финансовые и экономические последствия для прав, интересов, экономических выгод и возможностей лиц, физических и юридических, а также последствия для полномочий, интересов службы должностных лиц органов публичной власти, наступающие вследствие действия рассматриваемой нормы. Оценка регулирующего воздействия нормы есть анализ и выражение в явном виде, в вербальной или денежной форме состава и масштаба последствий от ее вступления в силу и правоприменения по соответствующим делам и отношениям граждан, юридических лиц, а также должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления.

Не всякая правовая норма оказывает регулирующее воздействие. Это положение распространено более в западной доктрине стран гражданского права, нежели в российском праве. Тем не менее оно актуально для инновации в российскую доктрину потому, что Конституция Российской Федерации, иное законодательство современной России последовательно осваивает принципы права и правила юридической техники стран романо-германского права, закрепляя историческую тенденцию своего развития. Профессор университета Париж-1 Пантеон-Сорбонна Ж. Марку в докладе «Административные акты и процедуры европейских стран и России.

Защита публичных интересов и гарантия прав» специально останавливается на нерегулирующих воздействиях нормативных правовых актов и определяет, что под ними понимается «любая односторонняя деятельность государственного органа, которая затрагивает права и / или обязанности одного или группы конкретных лиц (индивидуальное административное решение) или которая относится к конкретной ситуации, даже если не определены ее адресаты, а также и отсутствие такой деятельности, т.е. административное бездействие».

Исключая из состава нерегулирующих действий административное бездействие получаем группу таких нерегулирующих воздействий, которые основательно охарактеризовать как вмешательства в отношения, но не регулирование их. Вмешательство не регулирует, поскольку не допускает обратной связи, изменяющей само вмешательство вследствие возникших последствий его совершения. Отсутствие нормативно-правового установления, осуществления или, по меньшей мере, дозволения обратной связи в действиях типа вмешательства подтверждается и тем, что нерегулирующее действие, согласно определению Ж. Марку, это всегда одностороннее действие.

Юрисдикционное вмешательство в одностороннем порядке в дела и отношения граждан нормально, если оно установлено и урегулировано законом. Но правомерность его установления подзаконным нормативным правовым актом, наряду с экономической обоснованностью такого вмешательства и соответствием его нормам Конституции Российской Федерации о правах и свободах человека и гражданина должна подвергаться анализу и оценке, в том числе методами оценки регулирующего воздействия.

Оценка регулирующего воздействия предполагает выявление норм, устанавливающих одностороннее действие и проверку на правомерность и целесообразность таких установлений в качестве одной из важнейших мер оценки.

Оценка регулирующего воздействия может производиться непрерывно по каждому действующему норма-

тивному правовому акту, причем как по регулирующим нормам, так и по нормам юрисдикционного вмешательства.

Анализ регулирования, производимого правовым актом, исходит из презумпции попытки максимизации влияния на регулируемые отношения со стороны субъекта, подготовившего проект данного нормативного правового акта. Эта презумпция соответствует традиции советского и нынешнего российского права, но, как правило, вступает в противоречие с задачами модернизации общества, экономики и государства. По этой причине попытки ее осуществления должны быть раскрываемы, ограничиваемы. Лежащий в основе этой презумпции принцип правового регулирования в целях повышения управляемости объекта регулирования должен быть замещен принципом регулирования в целях содействия и развития саморегуляции предметных отношений для данного акта регулирования.

Методика основана на теории принятия и реализации управленческих решений. Основные стадии процесса принятия управленческих решений, в том числе и стадия оценки вариантов решения были сформулированы еще Аристотелем, а систематическое изложение получили в рамках системного анализа. Оценка регулирующего воздействия нормативного правового акта на основе этой теории построена, исходя из предположения, согласно которому, если любой правовой акт является управленческим решением, то к нему могут быть предъявлены все те требования, которые предъявляются к процедурам разработки, принятия и реализации управленческого решения в явном виде.

Определим существенные для проведения оценки регулирующего воздействия понятия. Конечно, имеются определения для таких понятий, но для целей методики их следует переопределить, придав им необходимую и достаточную точность, даже ограниченность, дабы они в неявном виде не распространялись на явления и отношения, лежащие за границами оцениваемого правового акта. Перечислим важнейшие из них – проблема, проб-

лемная ситуация, проблема, предусмотренная для решения актом, цели решения проблемы, метод решения проблемы, критерий оценки степени решения проблемы (критерий проблеморазрешения), критерий оценки альтернативного варианта решения, критерий оценки степени достижения цели решения проблемы (критерии целедостижения).

Фундаментальными для анализа понятиями являются понятия «проблемной ситуации» и «краевых значений» параметров проблемной ситуации, производными которых являются понятия «краевых значений параметров альтернативных вариантов описания проблемной ситуации» и «решения проблемной ситуации».

Исходным понятием изберем осуществление субъектом права своих прав, правомочий, а если перед нами субъект публичного права, в т.ч. должностное лицо органа публичной власти, то осуществление своих полномочий, более общее для своего статуса, правового положения, а также своих интересов, целей, функций, посредством своего правового статуса. Объединяя все элементы правоосуществления статуса в понятии статусоосуществления будем говорить о собственно статусоосуществлении, а также реализации своей экзистенции посредством статусоосуществления.

Регионалистские критерии качества нормативного правового акта: 1) субъектность; 2) перспективообусловленность; 3) самодостаточность. Контент-анализ Указа Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации»¹ вскрывает несоответствие акта первому и начальному из этих критериев, субъектности, в нем 15 раз упоминаются региональные и межрегиональные вопросы, и всегда в качестве регулируемых объектов, но никак не предметов взаимодействия с федеральной властью субъектов Федерации. Субъекты Российской Федерации упоминаются 16 раз.

¹ Опубликован неофициально на сайте «Информационное общество и общества знаний: новости, события, комментарии, аналитика код доступа»: URL: www.ifap.ru/pr/2010/n100303a.rtf, <http://www.gisa.ru/57052.html> и др. http://www.sevizm.ru/ob_osnovah_strategicheskogo_planirovaniya_v_rf/

При этом 14 раз в контексте тех отношений, в которых они выступают объектами управления, лишь дважды они упоминаются в качестве правовых субъектов, причем в обоих случаях идет речь о наличии права участвовать в стратегическом планировании федерального правительства и учете данных при стратегическом планировании федеральной властью. Активная позиция ни при учете региональных, тем более при формировании общенациональных приоритетов, а также первая позиция инстанции-инициатора в процедурах стратегического планирования для них не предусматривается.

Реализация экзистенции субъекта отличается всегда определенным качеством, которое характеризуется модусом осуществления, существования, или иначе экзистенциальным модусом, или модусом субъектоосуществления. Экзистенциальные модусы образуют лестницу восходящего качества существования субъекта, от низшего к высшему – выживание, функционирование, воспроизводство, развитие, творчество, правление или могущество.

Проблема – правовая или фактическая невозможность, либо ограниченность осуществления субъекта в части его субъективных прав, интересов, потребностей как условий жизнедеятельности, функционирования, развития, достижения целей, особенно профессионально или функционально обусловленных целей, имеющая место вследствие каких-либо причин.

Причины, обуславливающие или влекущие невозможность или ограниченность субъектоосуществления, называются в дальнейшем проблемными причинами. Строго говоря, проблемные причины не всегда являются причинами существования проблемы. После их элиминации проблема может сохраниться, и тогда будут обнаружены иные причины.

Проблемная ситуация – цикл причинного обуславливания проблем различных субъектов, вследствие которого, ни одна из проблем, ни у одного из субъектов не может быть решена изолированно от решения проблем иных субъектов данной проблемной ситуации.

Направления оценки регулирующего воздействия нормативного правового акта

1. Оценка методами учета и использования мнений действительных участников проблемных отношений.
2. Оценка методами учета и использования моделируемых мнений предполагаемых участников проблемных отношений.
3. Оценка методами правовой, социологической, экономической, исторической, политологической теорий регулируемого предмета.
4. Интегральная оценка регулирующего воздействия.

Общая схема оценки регулирующего воздействия нормативного правового акта по критериям степени реализации стадий принятия управленческого решения

1. Общий анализ нормативного правового акта и сопровождающих его документов:
 - а) названия;
 - б) статуса;
 - в) опубликования;
 - г) предмета;
 - д) результата;
 - е) понятий, вводимых нормативным правовым актом.
2. Анализ и формулирование регулируемой проблемной ситуации:
 - а) по мнениям ее участников;
 - б) теоретико-аналитическое (по отраслям науки);
 - в) по составу проблемных отношений;
 - г) по субъектному составу конкурирующих интересов;
 - д) по применяемому методу решения проблемы.

3. Анализ критериев оценки степени решения проблем и их урегулированности нормативным правовым актом (критериев проблеморазрешения):
 - а) предусмотренных;
 - б) предполагаемых;
 - в) не учитываемых;
 - г) противоречащих, запрещенных.
4. Анализ и формулирование цели, преследуемой законодателем в решении проблемы посредством оцениваемого акта (цели проблеморазрешения):
 - а) декларируемая;
 - б) преследуемая фактически в акте цель решения проблемы.
5. Анализ критериев оценки степени достижения цели решения проблемы (критериев целедостижения):
 - а) применяемые;
 - б) непредусмотренные;
 - в) противоречащие акту или запрещенные.
6. Анализ и оценка альтернативных вариантов (способов, методов, путей) решения проблемы (вариантов проблеморазрешения):
 - а) предусмотренные актом;
 - б) непредусмотренные;
 - в) противоречащие акту, несовместимые с нормами акта, запрещенные актом;
 - г) реализуемые практически способы, методы, пути решения проблемы;
 - д) количественно обоснованные варианты решения проблемы.
7. Анализ альтернативных вариантов правового урегулирования избранного способа, метода, пути решения проблемы:
 - а) установленных актом;
 - б) непредусмотренных актом;
 - в) непредусмотренных и непротиворечащих акту;
 - г) непредусмотренных и противоречащих акту;
 - д) предусмотренных и запрещенных актом;
 - е) предпринимавшихся альтернативных вариантов правового урегулирования.

8. Оценка эффективности избранного варианта форм урегулирования способа, метода, пути решения проблемы по критериям наличия/отсутствия:

- а) причинной связи формы нормоустановления способа, метода, пути решения проблемы и действительностью решения либо нерешения проблемы;
- б) эффекта от экономии вследствие решения проблемы.

9. Формулирование оценки регулирующего воздействия нормативного правового акта.

В таблице 2 представлен иллюстрирующий и раскрывающий предлагаемую авторскую методику более подробно опыт проведения оценки регулирующего воздействия нормативного правового акта в области стратегического планирования¹.

¹ С участием обучающихся менеджеров и чиновников (около 60 чел.) на магистерской программе ВШГА МГУ им. М.В. Ломоносова по курсу «Нормативные правовые акты в государственном управлении» в 2010–2011 гг., лектор – д-р. юр. наук, профессор Н.М. Казанцев.

Опыт оценки регулирующего воздействия нормативного правового акта в области стратегического планирования

Стадии ОРВ	Предмет и стадия процесса принятия акта и сопровождающих его документов	Оцениваемые характеристики для акта правовые нормы акта	Теоретический анализ регулируемой проблемной ситуации методами соответствующих наук (пункт б) 2 стадии ОРВ акта)	Анализ регулируемой проблемной ситуации по предполагаемым мнениям ее предполагаемых участников (пункты а), г) 2 стадии оценки регулирующего воздействия акта)	публичные должностные лица ПДДЛ	лица бизнеса, предприниматели	граждане
1 а)	Название акта: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации».	Предмет акта: «Настоящие Основы – система концептуальных положений по вопросам разработки (уточнения) основных направлений внешней и внутренней политики государства».	Приведенное определение Основ как предмета регулирования Указа не соответствует ни цели Указа, сформулированной в его первом абзаце, ни содержанию утвержденных Указом Основ	Распространение ДСП акта в Интернете указывает на неорганизованность аппарата власти и ненадежность персонала госслужбы	ДСП акт опубликован в Интернете — значит демократичность в Аппарате есть		ДСП акт в Интернете — значит демократичность в Аппарате есть оппозиция
б)	Статус акта: действующий.	Основы, утвержденные Указом, не имеют содержания, предусмотренного этим их определением					
в)	Публикация: ДСП, но есть в Интернете						
г)	Цель акта: реализация государственной политики в области обеспечения национальной безопасности (НБ)	«В целях реализации государственной политики в области обеспечения национальной безопасности государства; Утвердить прилагаемые Основы стратегического планирования в Российской Федерации». (абз. 1 Указа № 536 от 12 мая 2009 г.)	В настоящем акте его цель не получила правового определения, отсылка к иным нормативным правовым актам не имеет	Гос. политика в области НБ при неопределенности понятий стратегических целей и др. распространяема на весь государственный аппарат	Введено понятие политики обеспечения национальной безопасности в частотки и иное по мотивам обеспечения национальнй безопасности и основоваиям в виде дог-ограничения		Возможны ограничения прав на частотки и иное по мотивам обеспечения национальнй безопасности и основоваиям в виде дог-ограничения

Продолжение табл. 2

<p>Стадии ОРВ</p>	<p>Предмет и стадия процесса принятия акта и сопровождающих его документов</p>	<p>Оцениваемые характеристики для акта правовые нормы акта</p>	<p>Теоретический анализ регулируемой ситуации ситуации методами соответствующих наук (пункт б) 2 стадии ОРВ акта)</p>	<p>Анализ регулируемой проблемной ситуации по предполагаемым мнениям ее предполагаемых участников (пункты а), г) 2 стадии оценки регулирующего воздействия акта)</p>
<p>д)</p>	<p>Результат акта: Утверждены Основы стратегического планирования в Российской Федерации (далее – Основы)</p>	<p>Настоящие Основы являются ключевым методологическим документом для организации работы федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации стратегических национальных приоритетов на федеральном, региональном и отраслевом уровне. абз. 1, п. 3 Основ)</p>	<p>Не определены правовая природа и императивность Основ в качестве документа</p>	<p>публичные должностные лица ПДЛ Основа создают возможность установления завета от решений ПДЛ Основа содержат так и для позитивной формулировки, которые не могут быть признаны юридическими нормами</p>
<p>е)</p>	<p>Понятия, вводимые актом</p>	<p>«Под стратегическим планированием в Российской Федерации (далее – стратегическое планирование) понимается определение основных направлений, средств достижения стратегических целей устойчивого развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности». (п. 2 Основ)</p>	<p>В предикате определения использованы понятия с неопределенным правовым смыслом, не установленны и процедуры, посредством которых могли бы быть определены признаки, достаточные для идентификации и квалификации соответствующих этим понятиям</p>	<p>лица бизнеса, предприниматели Основа создают возможность как для произвольного вмешательства государства в дела бизнеса, так и позитивной возможности заключения договоров установления стратегических долгов, стабилизирующих отношения при сделках Основа создают возможность для ограничения роста зарплат, так и позитивной возможности заключения договоров установления стратегических долгов, стабилизирующих отношения при сделках Не ясно, для каких правовых субъектов и насколько императивно определенные планы будут содержать правовые нормы, предложения оферты, обещательные декларации или рекламные слоганы</p>
				<p>граждане Основа создают возможность для ограничения роста зарплат, так и позитивной возможности заключения договоров установления стратегических долгов, стабилизирующих отношения при сделках Не определено, будет ли государство отчетливо перед гражданами за достижение этих целей, а лица публичной власти нести ответственность за их достижение «основные направления, способы и меры ответственности за их достижение стратегических целей»</p>

Продолжение табл. 2

<p>Стадии ОРВ</p>	<p>Предмет и стадия процесса принятия акта и сопровождающих его документов</p>	<p>Оцениваемые характеристики для акта правовые нормы акта</p>	<p>Теоретический анализ регулируемой проблемой ситуации методами соответствующих наук (пункт б) 2 стадии ОРВ акта)</p>	<p>Анализ регулируемой проблемой ситуации по предполагаемым мнениям ее предполагаемых участников (пункты а), г) 2 стадии оценки регулирующего воздействия акта)</p>	<p>лица бизнеса, предприниматели</p>	<p>граждане</p>
<p>е)</p>	<p>Понятия, вводимые актом</p>	<p>«Стратегический анализ уровня устойчивого развития Российской Федерации и состояния национальной безопасности (далее – стратегический анализ)» – научно обоснованная система оценок условий и факторов, формирующих внутреннее и внешние угрозы национальной безопасности, включая стратегические риски для устойчивого развития государства на долгосрочную перспективу</p>	<p>В предикате определения используются понятия с неопределенным правовым смыслом, не установленны и процедуры, посредством которых могли бы быть определены признаки, достаточные для идентификации и квалификации реальных, соответствующих этим понятиям</p>	<p>Не определены субъекты, обеспечивающие научную обоснованность системы оценок при стратегическом анализе и процедуры производимых ими действий при таком научном обосновании. Не установлены требования к субъектам, которые способны обеспечить научность стратегического анализа</p>	<p>Понятие устойчивого развития государства не входит в состав смыслов, разработанных в доктрине устойчивого развития ООН человека в стране</p>	<p>Судя по определению, стратегический анализ не рассматривает вопросы уровня и качества жизни человека в стране</p>
<p>е)</p>	<p>Понятия, вводимые актом</p>	<p>«Устойчивое развитие Российской Федерации» – гармоничные позитивные изменения в важнейших сферах жизнедеятельности личности, общества и государства, обеспечивающие за счет системы целенаправленных и долгосрочных социально-экономических мер способность Российской Федерации противодействовать внутренним и внешним угрозам национальной безопасности государства (п. 5 Основ)</p>	<p>В предикате определения используются понятия с неопределенным правовым смыслом, не установленны и процедуры, посредством которых могли бы быть определены признаки, достаточные для идентификации и квалификации реальных, соответствующих этим понятиям</p>	<p>Справедливо в качестве высшей цели устойчивого развития поставлено противодействие, во-первых, внутренним и, во-вторых, внешним угрозам национальной безопасности государства, которой подчинены социальные экономические меры в важнейших сферах жизнедеятельности</p>	<p>Этот пункт Основ предусматривает возможность обременения бизнеса расходами в неконтролируемых бизнесом целях и в интересах неопределенных субъектов, но бизнес-сообщество не получило реальных прав участия в выработке, установлении и реализации стратегических целей и приоритетов</p>	<p>Традиционно стратегия гармоничного развития личности вместе с обществом и государством по сути есть развитие личности в последнюю очередь вслед за всем государством и обществом его должностных лиц</p>

Продолжение табл. 2

<p>Стадии ОРВ</p>	<p>Предмет и стадия процесса принятия акта и сопровождающих его документов</p>	<p>Оцениваемые характеристики для акта правовые нормы акта</p>	<p>Теоретический анализ регулируемой ситуацией проблемной ситуацией методами соответствующими наук (пункт б) 2 стадии ОРВ акта)</p>	<p>Анализ регулируемой ситуацией по предполагаемым мнениям ее предполагаемых участников (пункты а), г) 2 стадии оценки регулирующего воздействия акта)</p>	<p>лица бизнеса, предприниматели</p>	<p>граждане</p>
<p>е)</p>	<p>Понятия, вводимые актом</p>	<p>«Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» – официальная система стратегических приоритетов, целей и мер в области внутренней и внешней политики, определяющих состояние национальной безопасности и <i>уровень устойчивого развития государства</i> в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе (п. 5 Основ)</p>	<p>Повторение нормы из п. 6. Указа Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537, утвердившего Стратегию национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года без какой-либо конкретизации и противоречит правилам юридической техники</p>	<p>Для понятий стратегических приоритетов, целей и мер не определены юридические формы, в которых они могут быть устанавливаемы, также не урегулированы процедуры, по которым эти цели и приоритеты должны быть вырабатываемы, утверждаемы и по которым может контролироваться их исполнение, осуществление</p>	<p>Указ № 537 определил, что «национальная безопасность» – составная часть национальной безопасности государства от внутренних и внешних угроз. Это определение преувеличивает пассивную роль реальных субъектов – личностей в своей защите и не содержит признаков для правовой квалификации таких состояний</p>	<p>Указ № 537 определил, усматривает в составе национальной безопасности <i>защиту личности от внутренних угроз</i>. Что это таковое? Здесь проблема не только отсутствия личности, но и смысла вообще</p>

Продолжение табл. 2

<p>Стадии ОРВ</p>	<p>Предмет и стадия процесса принятия акта и сопровождающих его документов</p>	<p>Оцениваемые характеристики для акта правовые нормы акта</p>	<p>Теоретический анализ регулируемой проблемы ситуации методами соответствующих наук (пункт б) 2 стадии ОРВ акта)</p>	<p>публичные должностные лица ПДДЛ</p>	<p>лица бизнеса, предприниматели</p>	<p>граждане</p>
<p>е)</p>	<p>Понятия, вводимые актом</p>	<p>«стратегические национальные приоритеты» – важнейшие направления обеспечения национальной безопасности, по которым реализуются конституционные права и свободы граждан Российской Федерации, осуществляются устойчивое социально-экономическое развитие и охрана суверенитета страны, ее независимости и государственной целостности (п. 5 Основ)</p>	<p>Это повтор нормы абз. 5 п. 6 Указа № 537 от 12 мая 2009 г. В этой дефиниции подлежащее определяется через сказуемое, которое само не определено. Понятие «направления обеспечения национальной безопасности», а также «важнейшие направления» не имеют установленного юридического смысла</p>	<p>Не установлены формы и процедуры, посредством которых должны выявляться направления обеспечения национальной безопасности и, среди них, важнейшие. Причем направления обеспечения национальной безопасности предусмотрены в рамках <i>направлений</i> обеспечения социально-экономического развития.</p>	<p>Не предусматривается участие предпринимателей в определении стратегических национальных приоритетов. Реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации предусматривается в <i>целях устойчивого</i> социально-экономического развития</p>	<p>Пункт 3 ст. 55 Конституции РФ предусматривает, что в интересах безопасности государства приоритетами являются свобода и гражданная ответственность граждан Российской Федерации. Цены исключительных федеральных ресурсов, а здесь <i>нацонально-экономическая</i> устойчивость, являются <i>целями</i> устойчивого социально-экономического развития</p>

Продолжение табл. 2

Стадии ОРВ	Предмет и стадия процесса принятия акта и сопровождающих его документов	Оцениваемые характеристики для акта правовые нормы акта	Теоретический анализ регулируемой ситуации методами ситуации соответствующих наук (пункт б) 2 стадии ОРВ акта)	<p>публичные должностные лица ЦДЛ</p> <p>лица бизнеса, предприниматели</p> <p>граждане</p>	Анализ регулируемой проблемной ситуации по предполагаемым мнениям ее предполагаемых участников (пункты а), г) 2 стадии оценки регулирующего воздействия акта)
2 в)	Проблема, предметная для решения акта. Обеспечение национальной безопасности РФ и устойчивого развития РФ посредством создания системы стратегического планирования. Но планирование еще не есть реализация политики. Цель акта противоречит его предмету	«Система стратегического планирования включает в себя федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, <i>коммерческие и некоммерческие организации Российской Федерации, осуществляющие разработку</i> организационно-правовых, институциональных, политических, социальных, экономических, военных и других мер, направленных на противодействие угрозам национальной безопасности и обеспечение устойчивого развития Российской Федерации» (п. 9 Основ)	Актом не определены статус институтов, входящих в систему стратегического планирования, ни статус самой этой системы относительно, например, предусмотренной п. «г» ст. 71 «системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти», или п. 2 ст. 77 Конституции РФ «единой системы исполнительной власти в Российской Федерации»	<p>Из акта следует, что в систему стратегического планирования входят осуществляющие разработку мер противодействия угрозам безопасности коммерческие и некоммерческие организации, но не установлена относительно тех, кто эти меры осуществляет.</p> <p>Имеется неполное, пробельное регулирование системы стратегического планирования</p>	<p>Конституционные права и свободы граждан не рассматриваются как самоценные (это бы соответствовало Конституции РФ), а лишь как некие средства «охраны суверенитета» и развития страны.</p> <p>При этом реализация конституционных прав и свобод граждан предусмотрена лишь в границах обеспечения национальной безопасности, что противоречит Конституции РФ</p>

Продолжение табл. 2

Стадии ОРВ	Предмет и стадия процесса принятия акта и сопровождающих его документов	Оцениваемые характеристики для акта правовые нормы акта	Теоретический анализ регулируемой проблемой ситуации методами анализа регулируемой проблемой ситуации методами соответствующих наук (пункт б) 2 стадии ОРВ акта)	публичные должностные лица ПДЛ	лица бизнеса, предприниматели	граждане
2 д)	Метод решения проблемы Стратегическое планирование Этот метод для решения проблемы недо-статочен, поскольку планирование не обеспечивает реализацию планов	Основным способом достижения стратегических целей устойчивого развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности является реализация стратегических национальных приоритетов, включая приоритеты социально-экономического развития Российской Федерации. (абз. 2 п. 2 Основ)	Тавтология: Основным средством достижения целей является достижение целей – поскольку нет определений ни стратегических целей, ни приоритетов. Планирование необходимым методом решения проблемы, но оно <i>никогда не станет достаточным методом для ее решения</i>	Не является нормой права	Приоритеты социального-экономического развития подчинены неким стратегическим национальным приоритетам, которые не реализованы конституционными правами, но регулируются Стратегией национальной безопасности, Стратегией национальной безопасности РФ – это будет свободна в их установлении. (п. 24 Основ)	Пункт 24 Основ предусматривает, что стратегические национальные приоритеты, «включая реализацию конституционных прав и свобод граждан устанавливаются» Стратегией национальной безопасности, Стратегией национальной безопасности РФ – это будет свободна в их установлении. (п. 24 Основ)
	Стратегическое планирование осуществляется путем разработки концепций, доктрин, стратегий, программ, проектов (планов) устойчивого развития Российской Федерации с учетом задач обеспечения национальной безопасности (абз. 3 п. 2 Основ)	Ни в этой части, ни в последующих не прозвучало ни установления определенной правовой формы, в которой осуществляется стратегическое планирование, ни регулирования порядка и процедур его осуществления	Не соответствует требованиям юридической техники. Из положения следует, что стратегическое планирование осуществляется в производных порядке и форме, причем <i>в виде процесса разработок документов</i>	Из абз. 2 пункта 24 Основ следует, что Стратегия национальной безопасности определяет порядок и меры реализации национальных приоритетов, внутреннее политическое и социально-экономическое состояние страны порядок и способы решения задач обеспечения национальной безопасности. Это образует угрозу возникновения кризисной экономики и усмотрительного вме-	Согласно п. 25 «пути, способы и средства повышения благосостояния российских граждан» определяются уже не гражданами, а Концепцией долгосрочного социального экономического развития Российской Федерации	

Продолжение табл. 2

Стадии ОРВ	Предмет и стадия процесса принятия акта и сопровождающих его документов	Оцениваемые характеристики для акта правовые нормы акта	Теоретический анализ регулируемой ситуации по предпологаемым мнениям ее предполагаемых участников (пункты а), г) 2 стадии оценки регулирующего воздействия акта)	публичные должностные лица ЦДЛ	лица бизнеса, предприниматели	граждане
3.	Критерий оценки степени решения проблемы (критерий морализации). Предусмотрены, но не приводятся в тексте акта, делается отсылка к приложению. <i>Установление таких критериев составляет фундаментальную научную проблему, системное решение которой в мировой науке не известно</i>	Уровень устойчивого развития России и состояние ее национальной безопасности оцениваются на основании перечня критериев и показателей национальной безопасности Российской Федерации согласно приложению (п. 18 Основ)	Адекватность критериев сомнительна вследствие фундаментальности проблемы и неопубликованности критериев. Порядок выработки и применения критериев <i>не определен</i>	Критерии и показатели не опубликованы вследствие их важности и точности	Нет обнародованных критериев – нет ответственности перед обществом, и есть свобода для произвольного их применения к любому успешному бизнесу	Критерий – моя жизнь, уровень жизни, качество жизни, возможность купить жилье, вырастить детей
4.	Цель проблеморазрешения: <i>Преследуемая в акте цель решения проблемы</i>	Цель стратегического планирования состоит в разработке институциональных, организационных и иных мер по обеспечению конституционных прав и свобод, высокого качества и уровня жизни российских граждан, по достижению устойчивого развития Российской Федерации и укреплению обороны и безопасности государства за счет рационального использования национальных	Из этого следует, что цель стратегического планирования состоит в РР-отношениях, пропаганде, рекламе власти и внушении долговременных ожиданий и мотивации забвения альтернативных требований	Исключительно государственные меры предусмотрены как основа развития страны и свободы граждан	Из пунктов 7 и 24 Основ следует, что лишь в долгосрочном плане можно ожидать реализации конституционных прав и качества и уровня жизни российских граждан» теперь «институциональных, и от самих граждан, иных мер»	Из пункта 7 Основ следует, что «обеспечению конституционных прав и свобод, высокого качества и уровня жизни российских граждан» теперь «институциональных, и от самих граждан, иных мер»

Продолжение табл. 2

Стадии ОРВ	Предмет и стадия процесса принятия акта и сопровождающих его документов	Оцениваемые характеристики для акта правовые нормы акта	Теоретический анализ регулируемой ситуации методами соответствующих наук (пункт б) 2 стадии ОРВ акта)	Анализ регулируемой проблемной ситуации по предполагаемым мнениям ее предполагаемых участников (пункты а), г) 2 стадии оценки регулирующего воздействия акта)	
				публичные должностные лица ЦДЛ	лица бизнеса, предприниматели граждане
5.	Критерии оценки степени достижения цели решения проблемы (критерии целесообразности)	ресурсы и потенциал гражданского общества России (п. 7 Основ)	Не установлен также порядок выработки критериев оценки степени целесообразности	Критерии могут рассматриваться как очевидные, показатели упоминаются	Нет критериев, не возможны контроль гражданского общества и ответственность перед ним как прав человека
6.	Анализ и оценка альтернативных вариантов (способов, методов, путей) решения проблемы	Актом не регулируются и не предусматриваются анализ и оценка каких-либо вариантов решения	Порядок анализа и оценки вариантов решения проблемы не регулируется	Это было бы избыточным регулированием	Без анализа и оценки вариантов не может быть оптимального решения
6. а)–в)	Альтернативные варианты решения — иные, непредусмотренные и непредусмотренные, противоречащие и непротиворечащие акту варианты решения проблемы	Альтернативные методы стратегического планирования, например, такие которые осуществляются в порядке гражданской инициативы силами и средствами бизнес-сообщества с привлечением представителей государственной власти в качестве экспертов	Альтернативные варианты методов решения проблемы не рассматриваются, не оцениваются — следовательно, решение не может быть оптимальным	Для решения задач обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития не может быть иных методов, нежели те, в которых доминирует государство	Государство не способно обеспечить ни национальную безопасность могут служить средствам для прикрытия коррупции. Оно не может даже распознать и предвидеть современные угрозы как этого не смог сделать СССР с правящей тогда партией КПСС

Продолжение табл. 2

Стадии ОРВ	Предмет и стадия процесса принятия акта и сопровождающих его документов	Оцениваемые характеристики для акта правовые нормы акта	Теоретический анализ регулируемой ситуации методами анализа регулируемой ситуации методами соответствующих наук (пункт б) 2 стадии ОРВ акта)	Анализ регулируемой проблемной ситуации по предполагаемым мнениям ее предполагаемых участников (пункты а), г) 2 стадии оценки регулирующего воздействия акта)	публичные должностные лица ЦДЛ	лица бизнеса, предприниматели	граждане
6. г)	Проверка существования иного варианта решения проблемы Имеется иной способ решения проблемы	Иной способ решения проблемы может быть основан на заключении многосторонних договоров о согласовании стратегических приоритетов, целей, мер и стратегических сделок между ресурсообладателями, в т.ч. бизнесом, госорганами, профсоюзами, иными представителями профессиональных сообществ, а также и политическими партиями	Иной способ не исследовался и проектное нормоформулирование не предпринималось	Этот иной способ противоречит природе государства и национальной безопасности	Этот способ соответствует именно национальной безопасности, а реализованный в оцениваемом акте связан только лишь с защитой государственной безопасности	Иные способы противоречат интересам как индивидам, так и интересам государства	
6. д)	Оценка обоснованности выбора метода решения проблемы. Иные помимо стратегического планирования варианты решения проблем обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития	Актом не предусмотрена оценка обоснованности выбора метода решения проблемы	Не предусмотрены ни формы, ни процедуры обсуждения вариантов решения проблемы, также не предусмотрены ни процедуры, ни формы обоснования выбранного метода решения проблемы	Избран естественный вариант метода решения проблемы национальной безопасности	Выбран естественный вариант метода решения проблемы национальной безопасности	Власть выдвигает стратегию	
7 а)- д)	Оценка альтернативных вариантов правового урегулирования решения проблемы. Иным вариантом формы правового урегулирования решения проблемы является федеральный закон	Были попытки регулирования отношений стратегического планирования федерального закона, которые не были успешны и не были завершены	Правовая теория и методология законодательного регулирования национального развития, в том числе и стратегического планирования в настоящее время в России отсутствуют	Планирование национальной экономики есть во многих развитых странах, и оно производится государством	В развитых странах в процессе планирования государства выделяется стратегический бизнес и гражданские предприятия при подготовке планов правых сторон с государством	Бюрократическая диктатура не допустит участия бизнеса и граждан в стратегическом планировании в качестве равноправных сторон с государством	

Продолжение табл. 2

Стадии ОРВ	Предмет и стадия процесса принятия акта и сопровождающих его документов	Оцениваемые характеристики для акта правовые нормы акта	Теоретический анализ регулируемой ситуации по предполагаемым мнениям ее предполагаемых участников (пункты а), г) 2 стадии оценки регулирующего воздействия акта)	Теоретический анализ регулируемой ситуации по предполагаемым мнениям ее предполагаемых участников (пункты а), г) 2 стадии оценки регулирующего воздействия акта)	лица бизнеса, предприниматели	граждане
7. е)	Проверка существования иного варианта способа правового регулирования Имеется иной способ правового регулирования решения проблемы	Иной способ — это законодательный процедурно-процессуальный способ правового регулирования стратегического планирования, предусматривающий заключение договоров согласования стратегических приоритетов, целей, мер и стратегических сделок	Иной способ не исследовался, и проектное нормоформулирование не предпринималось	Это избыточное, чрезмерно подробное регулирование законом, которое к тому же противоречит природе мер по защите национальной безопасности	лица бизнеса, предприниматели	Этот способ по меньшей мере не будет нарушать регулируя права и свободы человека и гражданина, в том числе и для юридических лиц
8. а)	Оценка эффективности избранного варианта форм регулирования способа, метода, пути решения проблемы	Актом не предусмотрена и не регулируется оценка эффективности избранного варианта форм регулирования	Причинно-следственной связи между стратегическим планированием и обеспечением национальной безопасности как и достижением устойчивого развития не имеется, поскольку планирование — недостаточное условие для достижения запланированных целей и приоритетов	В акте реализован единственно верный вариант регулирования метода решения проблемы, поэтому такая оценка нецелесообразна	В результате реализации акта не будет ни решаться проблема реализации политики национальной безопасности, ни достигаться устойчивое развитие, хотя документы с стратегическими планами будут приниматься и отчеты об их выполнении будут готовиться	Акт может быть использован в качестве эффективного средства ограничения прав и свобод человека
8 б)	Эффект от экономики вследствие решения/устранения проблемы, достигнутый посредством произведенных расходов	Актом не предусмотрена оценка эффекта от экономики вследствие решения проблемы	Эффекта экономики не будет, поскольку не будет достигнуто решение самой проблемы	Будет иметь место эффект экономики вследствие приращивания стратегическое значение	Эффект экономики бюджетных расходов может наблюдаться вследствие передачи стратегических производств в руки более инновационного развития инофирм	Эффект экономики будет наблюдаться вследствие замораживания зарплат на частных фирмах, признанных стратегическими и запрещения забастовок на них

Окончание табл. 2

Стадии ОРВ	Предмет и стадия процесса принятия акта и сопровождающих его документов	Оцениваемые характеристики для акта правовые нормы акта	Теоретический анализ регулируемой проблемой ситуации методами соответствующих наук (пункт б) 2 стадии ОРВ акта)	Анализ регулируемой проблемой ситуации по предполагаемым мнениям ее предполагаемых участников (пункты а), г) 2 стадии оценки регулирующего воздействия акта)
9.	Формулирование оценки регулирующего воздействия нормативного правового акта	Актом не предусмотрена оценка, и не установлены критерии для ее проведения	<p>Правом не является действие для урегулирования системы стратегического планирования недостаточно, в отношении регулирования реализации и контроля осуществления стратегических планов, акт пробелен, его вмешательство в регулирование прав и свобод человека и экономических отношений не правомерно.</p>	<p>Необходимое регулирование для достижения заявленных целей и решения поставленных проблем произведено, явления целей и регулирования при установлении проблем при установлении форм, которые могут быть использованы для воспитания населения в целях акта. Стратегическое планирование ка- рьеры и развития личности человека не предусматри- вается</p>
	Результаты правового акта	Не известны стратегические планы, разработанные в соответствии с этим актом	<p>Не имеется связи действующих документов, принятых Правительством РФ в области стратегического планирования, с данным нормативным правовым актом</p>	<p>Документов, изданных на основе и в соответствии с оцениваемым нормативным правовым актом, неизвестно</p>

© Н.М. Казанцев, 2012 г.

Выводы

Социологически институты позволяют человеку распространять активность за границы физических возможностей своего тела. Они, являясь изобретением разума, создают для человека возможность преодолеть ограничения тела, становятся теми его отделами, которые выступают средствами свободы, которая вследствие этого оказывается ограничена исключительно границами человеческого интеллекта, воли и любопытства. Посредством социальных институтов человек создает общество, экономическими институтами он обеспечивает обществу выживание и развитие, правовые институты доставляют человеку свободу и равенство перед законом и судом, они позволяют людям вырабатывать из общества нацию равных перед законом и судом граждан.

Регулирование правовых и экономических институтов создает инструменты для возобновления общества, его реализации в отношениях и действиях людей и развития в новые формы институционализации и экономической реализации свободы.

Не каждый экономический институт всегда имеет институциональные же форму и значение для соответствующей отрасли законодательства. Поэтому необходима обратная связь права с экономикой, состоящая как в изучении экономического смысла институциональных форм правовых институтов, так и в собственной реализации пресловутой кибернетической функции всякой действительной обратной связи – совершении регулирования, в данном случае, экономики правом, что вовсе не означает регулирования экономики правительством.

В этом смысле вводится понятие «экономико-правового института» как общей для законодательства и экономики институциональной формы обратной связи, имеющей для экономического субъекта положительное значение, регулирующей процесс достижения целей через адекватное реагирование на отклонение от них, возвращающей ему выгоды производимых процессов легального развития, и отрицательное в виде исполнения санкций по компенсации незаконного вреда.

Институт, будь то правовой или экономический, в той степени институт, в какой он является действующей обратной связью, регулирует целедостижение, возвращает каждому им же содеянное в большей мере, чем было совершено: благу добавляет благо прибыли, а вред возвращает актору, усугубляя его. Многие институты отечественного права урегулированы неполно, пробельно и, потому в ответ на благо, могут повлечь убыток вместо прибыли, а вместо законного возмездия за причиненный вред возвращают доход.

В инновационной экономике жизненный цикл любого блага, будь то вещь-товар, услуга, человек-специалист, деньги, знания или социальный институт, преобразуется в инновационный жизненный цикл этого блага, в нем благо функционирует, совершенствуется и преобразуется, пока не достигнет высшего типа развития.

Эффективность законодательства проявляется, *во-первых*, в способности квалифицировать факты, существенные для экономического развития в качестве юридических фактов. Эффективность законодательства для инновационного развития состоит в способности законодательства квалифицировать те факты производимых действий, отношений и состояний, которые образуют систему причин и средств осуществления инноваций или, обращаясь к советской терминологии начала последней четверти XX века, причин, средств и форм нововведений благ, знаний, институтов и специалистов. Развитие законодательства состоит в создании новых нормативных форм и институциональных инструментов для квалификации, идентификации, регулирования и защиты процессов и отношений инновации и рыночного позиционирования благ, услуг, знаний, институтов и специалистов.

Конституционные предметы ведения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации образуют их обязанности выполнять соответствующие функции государства и результаты такого исполнения должны подвергаться оценке в соответствии с Конституцией Российской Федерации и правом юрисдикции федеральной власти. Оценка деятельности должностных лиц субъектов Российской Федерации федеральной властью должна производиться исключительно в рамках конституционных полномочий, и предметом этой

оценки могут быть также предусмотренные конституционным правом полномочия, которые суть обязанности властей.

Стратегическое планирование и программно-целевое управление до сих пор осуществляются вне исчерпывающего регулирования законом. Выработка и принятие закона затруднены вследствие довлениия догмы субъект-объектного управления, унаследованной экономической наукой от советского времени и обусловленного ею командного подхода государства к экономическим субъектам. Перспективы стратегического планирования связаны с использованием производных финансовых инструментов на финансовых рынках, посредством которых будут создаваться многозвенные цепи поставочных финансовых контрактов, образующих механизм реализации совместно выработанных предпринимателями, органами публичной власти и общественными организациями стратегий социального, индустриального и экономического развития.

Разработка стратегии для субъекта публичного или частного права основывается на правовой квалификации экономических состояний и политик развития, в которых участвует этот субъект, и которые осуществляет он сам в отношении себя и своих агентов внешней и внутренней сред. Такая квалификация должна производиться по заранее сформулированным исчерпывающим образом характеристикам состояний и политик социально-экономического развития публичных и частных субъектов.

Для этих целей эффективен метод так называемого морфологического анализа, разработанный швейцарским и американским астрономом, физиком и конструктором ракетных двигателей Ф. Цвикки, трехзначное число конструкций которых он синтезировал благодаря этому изобретенному методу. Автором строк построен так называемый морфологический ящик стратагем связи состояний, приоритетов политик и форм правового регулирования федеративного государства и иных субъектов права, позволяющий синтезировать стратегию субъекта публичного или частного права на основе соединения многоморфемных гипотезо-диспозиционных стратагем трех типов, образуемых на основе операторов, соответственно, алетической, телеологической и деонтической

модальных логик. Гипотезо-диспозиционная структура стратегем позволяет им, в случае алетических модальных операторов производить квалификацию достигнутого состояния и политики, приведшей к нему, в случае телеологических операторов квалифицировать осуществимость и целесообразность политических императивов и формулировать правила смены политик и маневр декларированием политик. В случае деонтических модальных операторов стратегема идентифицирует тип реализуемой политики, тип ее субъекта по альтернативе публичное/частное право, оценивает соответствие институтов законодательства целям функционирования, развития и свободы стратегируемого субъекта в его внешней и внутренней средах.

Для специального анализа законодательства разработана и представлена Методика оценки регулирующего воздействия правового акта по критериям полноты осуществления стадий принятия и реализации управленческого решения с учетом регионалистских критериев, применение которой проиллюстрировано на примере Указа Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации».

РАЗДЕЛ II

Институты межотраслевого регулирования региональной модернизации

Глава 1. Развитие стратегического планирования и программно-целевого управления на региональном уровне

Модернизация экономики России как основной ориентир ее развития на долговременную перспективу требует создания соответствующего хозяйственного, институционального и правового механизма реализации этой стратегической задачи. Это закономерно включает в себя и целенаправленное совершенствование всех уровней государственного и муниципального управления. Таким образом, в успешном достижении целей модернизации российской экономики многое будет зависеть от выхода всей системы государственного и муниципального управления на качественно новый уровень, от четкого разграничения полномочий всех уровней публичной власти, от согласованного взаимодействия федерального центра с регионами, системой местного самоуправления, а также с бизнес-сообществом в рамках практики государственно-частного партнерства (ГЧП).

В данной главе названный выше круг вопросов рассматривается как в теоретическом плане, так и на примере ряда российских регионов, достигших, как полагаем наибольшего продвижения в реализации концепции и практики стратегического планирования регионального развития.

1. Стратегическое планирование как институциональная основа модернизации

Наиболее эффективным механизмом, способным в современных условиях обеспечить практическую реализацию инновационно-ориентированной модели социально-эконо-

мического развития, а также эффективность государственного управления, в том числе и на уровне субъектов Федерации, выступает система *стратегического планирования*¹. Именно эта система управления позволяет с достаточной обоснованностью определить основные цели долгосрочного развития, прежде всего, цели, соответствующие требованиям модернизации экономики страны и ее регионов, а также создать надежные механизмы практической реализации этих целей. Сюда входят, кроме того, цели и приоритеты отраслевого характера, определяющие значимость стратегического планирования также и как инструмента межотраслевого регулирования². Важно то, что с учетом специфики России как государства федеративного типа, условием устойчивого развития экономики становится создание в стране вертикали стратегического планирования как единой системы управления долгосрочными хозяйственными и социальными процессами на всех уровнях, а также согласования и практического достижения стратегических приоритетов федерального центра и регионов.

Разумеется, речь идет о современном понимании планирования, отличном от директивной модели планирования, присущей советскому этапу развития экономики. Другими словами, понимание этой категории как формы реализации строго ограниченной и целеориентированной роли государства в современной рыночной экономике. При этом

¹ Следует отметить, что на субфедеральном уровне управления стратегическое планирование часто полностью ассоциируют с территориальным планированием или планированием территориального развития (см.: Швецов А. Обретение нового смысла и освоение новых инструментов территориального планирования в современной России // Федерализм. 2011. № 1. С. 31–42). Однако мы полагаем такую аналогию не вполне правомерной: понятие стратегического планирования значительно шире как в содержательном, так и в инструментальном смысле.

² Традиционно понятие «межотраслевого регулирования» распадается на три составляющие: создание в экономике региона новых, как правило высокотехнологичных производств; модернизацию традиционных производств, имеющих перспективы на отечественном и зарубежном рынках и, наконец, свертывание производств, не имеющих какой-либо перспективы развития в данном регионе в силу утраты рынков сбыта, экологических ограничений и пр.

необходимость стратегического планирования в современных условиях определяется не только системностью и долговременностью формирования основных предпосылок модернизации экономики и ее региональных звеньев, но и развитием современных методов государственного управления в целом. Прежде всего, становление системы стратегического планирования востребуется растущей значимостью программно-целевых методов управления и бюджетирования, в частности, бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), или управления бюджетными расходами по результатам.

По мере роста числа программ всех уровней эффективность их реализации все более будет определяться тем, насколько эти программы опираются на некое координирующее или согласующее начало. Таким образом, именно в рамках этой новой модели управления наиболее последовательно и четко обозначается роль стратегии развития субъекта Федерации как «интегратора» и координатора целевых программ развития региона. Именно это в итоге и придает такой стратегии роль рабочего документа в управлении социально-экономическим развитием субъекта Федерации на долговременную перспективу. Именно тогда, когда все действия органов управления экономикой и социальной сферы регионов, все реализуемые на данном уровне целевые программы и отдельные мероприятия ориентируются на долговременную стратегию развития субъекта Федерации как свою первооснову, можно говорить как о реальном становлении модели стратегического планирования, так и о достаточно полном использовании возможностей и преимуществ программно-целевого метода управления в целом.

Ситуация финансово-экономического кризиса 2008–2009 годов, необходимость выбора и реализации на посткризисном этапе качественного нового курса развития российской экономики на долговременную перспективу в еще большей мере актуализировали задачу создания в *стране единой вертикали стратегического планирования*. Как следствие, современный этап социально-экономического развития акцентирует внимание на необходимости разра-

ботки и реализации долговременных стратегий субъектов Федерации как основной «дорожной карты» их движения к качественному стоянию региональных хозяйственных и социальных комплексов. Конечно, некие «стратегические» документы наличествовали в практике управления в российских регионах и ранее. Однако сегодня необходим переход от преимущественно «представительского», информативного или даже чисто предвыборного, характера подобного рода документов к их роли как рабочей основы функционирования и постоянного совершенствования всей системы государственного управления экономикой и социальной сферой, а также управления бюджетным процессом на уровне субъектов Федерации¹.

Таким образом, переход к системе стратегического планирования, в частности, на территориальном уровне, становится закономерным ответом на вызовы времени, диктующие необходимость активной политики инновационной модернизации и межотраслевого регулирования, обеспечивающей устойчивое социально-экономическое развитие на субфедеральном уровне, т.е. устойчивое развитие территорий с различным правовым статусом и экономическим потенциалом. Становится все более очевидным, что если не создать в стране вертикаль стратегического планирования, если не «замкнуть» на ее низовые территориальные уровни управления, то любая совокупность форм и инструментов государственного (публичного) регулирования экономических и социальных процессов не сможет решить поставленных перед ней задач.

В современных разработках по теории и методологии стратегического планирования, в том числе и на региональном уровне, выделяются два основных подхода. Один из них преимущественно делает акцент на исторические корни стратегического планирования². В настоящее время

¹ См.: Миролюбова Т. Индикативное планирование социально-экономического развития на уровне субъекта Федерации // Проблемы теории и практики управления. 2008. № 8. С. 30–32.

² См.: Суспицын С.А. Концепт-модели стратегического прогнозирования и индикативного планирования регионального развития // Регион: экономика и социология. 2009. № 1. С. 40–63; Сухарев О. Структурная политика и система стратегического планирования // Инвестиции в России. 2009. № 10. С. 3–8 и др.

достаточно глубоко проработаны истоки системы стратегического планирования в экономике, лежащие в теоретических исследованиях и практических наработках, осуществленных еще 1920–1930-х годов¹. В этих наработках – что важно, именно применительно к этапу радикальной модернизации экономики – была выявлена необходимость активной государственной политики развития производительных сил, а также аргументирована важность разработки долговременных прогнозов и планов, равно как и формирования достаточных средств для их достижения.

Важно также и то, что эти первые наработки в области стратегического планирования уже в тот период акцентировали внимание на важности регионального «среза» долгосрочного народно-хозяйственного плана, а некоторые разработки в области стратегического плана вообще исходили из его приоритетности. Однако очевидно, что в условиях жестко централизованного управления экономикой подобные подходы к системе стратегического планирования не имели реального никакого шанса на практическую реализацию. В теории и практике стратегического планирования советского периода отраслевой «срез» стратегического (долгосрочного) планирования всегда доминировал над территориальным, в том числе при формировании стратегий долговременного развития как самих регионов, так и ведущих территориально-производственных комплексов.

Современная история практики использования стратегического подхода в управлении экономикой и социальной сферой российских регионов и муниципальных образований едва ли насчитывает более 15 лет². Отсылки к более раннему опыту едва ли можно воспринимать всерьез. Бо-

¹ См.: Крымов В.Б. Стратегическое планирование в системе управления социально-экономическим развитием субъекта Российской Федерации. М., 2010. С. 15–31; Погребинская В.А. Разработка методологии генерального плана в конце 20-х – начале 30-х годов М. С. 10–11; Ее же Социально-экономические проблемы России второй половины XIX – начала XX века. М., 2005. С. 40–41.

² Самохвалов Л.Ф. Об актуальности разработки стратегий развития регионов // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. 2007. № 6. С. 50–56.

лее широко теория и практика территориального стратегического планирования представлены в зарубежном опыте государственного и муниципального управления¹. Одна из причин широкого распространения этой практики управления начиная примерно с 60-х годов XX века – стремление региональных и местных властей повысить конкурентоспособность территорий в привлечении отечественных и иностранных инвестиций. Другая важная посылка территориального стратегического планирования – необходимость постоянно осуществлять функции межотраслевого регулирования в пользу наиболее динамично развивающихся секторов экономики и, значит, реально продвигаться в решении наиболее важных и даже застойных хозяйственных и социальных проблем территорий в условиях обострения международной конкуренции².

Вместе с тем необходимо более четко определиться с тем, что нового привносит с собой система стратегического планирования в действующую практику управления развитием территорий. Логично предположить, что сама по себе долговременность задаваемых рубежей, целей или приоритетов социально-экономического развития региона, формально обозначаемая тем или иным программным документом, системы стратегического планирования не формирует и, тем более, не исчерпывает. В чем наиболее важные отличительные черты этой практики управления?

Прежде всего следует акцентировать внимание на том, что в традиционной практике территориального управления региональные органы власти традиционно видели своей основной функцией формирование и исполнение регионального (местного) бюджета, обеспечивающего ключевые цели экономического и социального развития территории,

¹ См.: Татаркин А., Дорошенко С. Институт стратегического планирования в условиях формирования саморазвивающихся регионов // Общество и экономика. 2009. № 11–12. С. 100–120; Байдаков С.Л. Проблемы стратегического управления городами и территориями // Вестник Российского государственного торгово-экономического университета. 2010. № 9. С. 70–75; Лапковская Е.В. Зарубежный и отечественный опыт реализации целевых программ развития территории // Экономика и право. 2010. № 2. С. 36–46.

² См.: Суспицын С.А. Указ. соч.; Крымов В.Б. Указ. соч. С. 66–78 и др.

а также содержащего в себе основные (финансово-бюджетные) инструменты их реализации. Недостаточность таких подходов в практике управления обнаруживала себя по ряду направлений.

Во-первых, в связи с усложнением проблем социально-экономического развития территорий, решение которых все более требовало *долговременных подходов*, системного планирования и целевого формирования экономических, институциональных и иных ресурсов, необходимых для реализации стоящих перед территориальным сообществом хозяйственных и социальных задач¹. Именно стратегическое планирование позволяло формировать основные ресурсы достижения долговременно определенных целей; это – природные, кадровые, инфраструктурные, инновационные и иные ресурсы, которые могут быть мобилизованы для социально-экономического развития территории. С учетом этих целей и методов их достижения территориальное управление в рамках стратегического подхода как бы перестает быть чисто административно-технической функцией. Оно все более дополняется новыми важными институциональными, аналитическими, прогностическими, диалоговыми и иными компонентами.

Во-вторых, недостаточность моделей и инструментов текущего управления развитием территорий выявилась по мере утверждения инновационных процессов как главной движущей силы развития экономики каждого региона и важнейшего фактора его конкурентоспособности. Это связано с тем, что инновационные процессы в экономике – системный объект управления, регулятивное воздействие на который требует различных по характеру ресурсов и применения различных инструментов управления как экономического, так и внеэкономического характера. При этом переход к системе стратеги-

¹ По существу, складываются равнозначные понятия: «сбалансированное планирование регионального развития» и «региональное стратегическое планирование». См.: Татаркин А., Козлова О. Стратегия сбалансированного планирования регионального развития // Общество и экономика. 2008. № 5. С. 88–100.

ческого планирования – не просто «объемное расширение» государственного присутствия в экономике, а его выход на качественно новый уровень, требующий значительно более объемного и глубокого информационного обеспечения, высокой профессиональной подготовки кадров управленцев, включая знание отечественного и зарубежного опыта¹.

В-третьих, глобализация экономики, повышение мобильности отраслей, капиталов и трудовых ресурсов, усиление международной конкуренции, которая ныне буквально «пронизывает» все виды экономической деятельности, оказывают существенное влияние на эволюцию отраслевых структур и отраслевых приоритетов развития региональных экономик. Значимость внешних факторов, так или иначе воздействующих на социально-экономическое развитие территорий, существенно возрастает. Отследить это воздействие на достаточно долговременном рубеже и направить его в позитивное русло можно только в рамках системы стратегического управления развитием территории. В частности, в условиях современной «открытой» экономики глобальные процессы особо негативно влияют на уровень инвестиций, занятости и оплаты труда в стагнирующих отраслевых комплексах территорий. Это усиливает необходимость проведения на территориальном уровне стратегической политики межотраслевого регулирования, активной поддержки инноваций и повышения конкурентоспособности лидирующей группы отраслей на основе тщательно выбранной системы приоритетов.

Наконец, *в-четвертых*, недостаточность ранее используемых моделей управления социально-экономическим развитием территорий обнаружилась в связи с широким распространением практики государственно-частного партнерства (ГЧП), потребовавшей соединения усилий множества публичных организаций, долговременной координации совместных усилий и средств со стороны государственного и муниципального управления, а также частного бизнеса.

¹ См.: Нанаев К. Факторы усиления государственного регулирования // *Экономист*. 2009. № 6. С. 43–48.

Кроме того, задачи этапа инновационной модернизации экономики не только актуализируют становление практики регионального стратегирования, но и привносят в нее многие методические особенности и специфические трудности. Об этом свидетельствует и отечественный¹, и близкий нам зарубежный опыт². Что же здесь представляется сегодня наиболее значимым?

Во-первых, система стратегического планирования, как было сказано выше, в настоящее время характеризуется преобладающим значением программно-целевых методов управления и бюджетирования³. Можно говорить об утверждении системной роли региональной стратегии как *интегратора программно-целевых методов управления* социально-экономическим развитием субъекта Федерации на основе согласования общехозяйственных и социальных задач региона, а также баланса отраслевых приоритетов развития и интересов отдельных территорий. Эти программно-целевые методы – основной инструмент стратегического планирования. При этом сами стратегии, как было сказано выше, выполняют или скорее должны выполнять роль интегрирующего и координирующего механизма в системе различных по характеру программ социально-экономического развития того или иного региона. Однако, как будет показано ниже, пока эта роль региональных стратегий реализуется явно недостаточно.

В современной системе стратегического планирования программно-целевой метод управления действует как по горизонтали, так и по вертикали. По горизонтали программно-целевой метод охватывает развитие всех основ-

¹ См.: Белоусов В. Региональная стратегия: формальность или действительность? (на примере Воронежской области) // Экономист. 2010. № 9. С. 48–54.

² Шлямин В.А. Подходы к государственному стратегическому планированию в Финляндии // Российский внешнеэкономический вестник. 2009. № 6. С. 3–9.

³ Что особенно важно на фоне уже стартовавшего перехода к программно-целевой структуризации расходной части бюджетов всех уровней, что требует соответствующих глубоких корректировок в методах управленческой деятельности в целом. См.: Богатырев В. Об актуальности программно-целевого планирования // Экономист. 2010. № 2. С. 3–9.

ных отраслей экономики и социальной сферы региона, решая, в том числе и задачи межотраслевого регулирования¹. По вертикали программно-целевой метод управления образуют вертикаль разноуровневых программ, «вершиной» которой, как было сказано, выступает стратегия социально-экономического развития субъекта Федерации на долговременную перспективу.

Во-вторых, современная, эффективно действующая система стратегического планирования во многом предопределяется оптимальным балансом тенденций централизации и децентрализации функций публичного управления. Последнее, в свою очередь, обеспечивается четким разграничением полномочий каждого уровня публичного управления при их постоянном взаимодействии и согласовании интересов. В целом известный баланс централизации и децентрализации, построенный на принципе субсидиарности, свойственен любой системе государственного управления, однако в условиях государства федеративного типа этот баланс принимает форму разграничения полномочий государственной власти (федерального и регионального), а также системы местного самоуправления. Стратегическое планирование, если оно реализуется на принципах федерализма, должно быть нацелено на то, чтобы согласовать общегосударственные приоритеты с условиями и специфическими целями развития отдельных регионов и групп регионов.

В-третьих, современная система стратегического планирования, как уже было отмечено выше, не является «внутренним» продуктом системы публичной власти, а отражает взаимодействие двух ведущих секторов экономики — частного и публичного (т.е. государственного и муниципального).

В-четвертых, современная система стратегического планирования характеризуется возможностью и даже необходимостью задания целевых индикаторов в сценарном варианте. Кризис 2008–2009 годов убедительно показал, что стратегии, не имевшие гибкости целеполагания в зависимости от развер-

¹ А также, возможно, и четкие программы свертывания отраслей, не имеющих перспективы дальнейшего развития в данном регионе, с компенсацией всех возникающих социальных и иных проблем.

тывания тех или иных сценариев экономической ситуации, оказались неспособными составить программу действий региональной администрации в резко осложнившихся условиях, включая падение производства, занятости, инвестиций и снижение бюджетных доходов. По существу, все ранее принимавшиеся стратегические документы регионов опирались (т.е. экстраполировали) исключительно на оптимистический вариант развития событий и, следовательно, не учитывали возможность кризисных явлений в экономике; не предполагали некоего алгоритма действий в подобной ситуации, ни формирования резервных фондов антикризисного регулирования. Стратегии развития регионов должны приниматься не просто с «набором» тех или иных сценариев экономической ситуации на всю стратегическую перспективу, но с четкой мотивацией того, когда и при каких обстоятельствах те или иные сценарии и цели социально-экономического развития региона (в том числе в контексте задач межотраслевого регулирования) следует считать наиболее достоверно реализуемыми.

Наконец, *в-пятых*, современная система стратегического управления в регионе должна опираться на систему прогнозов, а также постоянного мониторинга достигаемых в ходе реализации стратегии экономических и социальных результатов. При этом данные мониторингов могут использоваться как для общего анализа социально-экономической ситуации, так и для оценки эффективности деятельности государственного и/или муниципального управления на основе той и или иной системы показателей¹.

Однако на сегодня многие важные отличительные признаки и преимущества стратегического планирования, особенно на региональном уровне, пока не реализованы в

¹ См.: Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». Однако эти системы показателей во многом «деэкономизированы», не в полной мере согласуются с кругом полномочий соответствующих органов управления субфедерального уровня и не в полной мере удовлетворяют задачам мониторинга стратегического планирования развития территорий, особенно, в контексте задач инновационной модернизации (гл. 2.2).

полном объеме. В частности, это касается разработки полномасштабных стратегий развития экономики регионов как интеграторов системы программно-целевых документов, выполняющих роль основного инструмента управления хозяйственными, социальными и иными процессами в пределах данной территории. Сказанное в равной мере касается проблем разработки и практической реализации полномасштабных стратегий развития экономики регионов в ситуации преобладающего значения норм и инструментов федерального экономического регулирования (особенно в налогово-бюджетной сфере, в сфере таможенно-тарифного регулирования и пр.), что неизбежно приносит в региональные стратегии и планы значительный элемент фрагментарности и неопределенности.

Сказанное о факторах неопределенности в действующей системе регионального стратегического планирования касается и ситуации в сфере налогово-бюджетного регулирования (межбюджетных отношений). Это связано с тем, что в особо сложном положении с разработкой и реализацией своих стратегий оказываются дотационные регионы России (их преобладающее большинство), существенно зависящие в своих бюджетных ресурсах от масштабов финансовой помощи от федерального центра. В таких условиях значимость стратегий и планов как «рабочих документов» действий региональных администраций значительно сокращается. Проблема в том, что регионы в настоящее время строят стратегии своего развития на много лет вперед (например, в Архангельской и Калужской областях – до 2030 г., в Московской области – до 2025 г. и т.п.). В то же время бюджетные отношения регионов с федеральным центром в действующей практике бюджетного планирования просматриваются максимум на три года вперед.

Но даже на этом рубеже формы и масштабы финансовой поддержки регионов подвергаются постоянной корректировке. Это, конечно, является существенным препятствием развитию практики стратегического планирования на региональном уровне. Это говорит о том, что развитие практики регионального стратегического планирования требует известного расширения полномочий субъектов

Федерации в сфере социально-экономического регулирования, а также адекватного «подкрепления» этих полномочий необходимым объемом экономических ресурсов.

Предложения по децентрализации управления и полномочий по укреплению экономической базы регионального и муниципального управления, основные положения которых были озвучены в 2011 году Президентом России Д.А. Медведевым в Санкт-Петербурге¹, дают основания полагать, что этот курс в полной мере затронет систему стратегического планирования, в рамках которой регионы и экономически ведущие муниципальные образования смогут играть более активную и созидательную роль.

Основные положения этого курса были развиты Президентом Российской Федерации на заседании Государственного совета по вопросу повышения роли регионов в модернизации российской экономики в г. Хабаровске 11 ноября 2011 года. Как отметил Президент, «модернизация экономики не может быть модернизацией, которая идет из центра. Она должна опираться на активность граждан, на местные региональные инициативы, иначе просто ничего не получится». Важно, что вернувшись к проблеме перераспределения полномочий в пользу субъектов Федерации и органов местного самоуправления, Президент явно указал на то, что само по себе подобное перераспределение малопродуктивно, если оно не будет подкреплено наличием на субфедеральном уровне управления соответствующих экономических (прежде всего финансово-бюджетных) ресурсов и соответствующих им стимулов. Как отметил Президент, «распределение бюджетных средств должно смещаться в пользу регионов и муниципалитетов... нам нужна понятная и прозрачная система финансовых стимулов. И ввести их нужно и можно, прежде всего через межбюджетные отношения, продолжая работу по разграничению полномочий между отдельными ветвями власти». Однако важно то, что передаваемые средства не должны восприниматься как «вспомоществование»: «деньги, — отметил

¹ Медведев Д.А. Выступление на заседании Петербургского международного экономического форума 17 июня 2011 года (с сайта Президента Российской Федерации).

Президент, – которые выделяются из бюджетов всех уровней на программы и проекты, должны привязываться и к конкретному результату»¹. По существу, можно сказать, что этими посылками в логической схеме «полномочия–ресурсы– стимулы–ответственность» описывается механизм, обеспечивающий результативность системы стратегического планирования на региональном уровне.

2. Посткризисное развитие и прогресс в формировании системы стратегического планирования в российских регионах

В достаточно краткой истории становления территориального стратегического планирования в России значительную роль сыграл Международный центр социально-экономических исследований (МЦСЭИ) «Леонтьевский центр», обеспечивший методическую поддержку разработки первого в России стратегического плана социально-экономического развития территории – Стратегического плана г. Санкт-Петербурга². В ходе этой работы сформировалась методика, которая затем развивалась и применялась в той или иной мере во многих регионах и городах России. Стратегический план Санкт-Петербурга получил широкую известность и стимулировал многие субъекты Федерации и крупные города России к разработке подобных документов и их практическому применению. Хотя далеко не все из этих документов до сих пор четко позиционируют саму

¹ Выступление Д.А. Медведева на заседании президиума Государственного совета по вопросу повышения роли регионов в модернизации экономики 11 ноября 2011 года в г. Хабаровск (с сайта Президента Российской Федерации).

² Работа над Стратегическим планом Санкт-Петербурга официально началась осенью 1996 года. Главная цель развития плана была определена как стабильное улучшение качества жизни всех слоев населения; формирование интегрированного в российскую и мировую экономику многофункционального города, обеспечивающего высокое качество среды жизнедеятельности и производств; укрепление Санкт-Петербурга в качестве главного контактного центра региона Балтийского моря и Северо-Запада России.

идею «стратегичности» и ее отличительные признаки от «обычной» системы руководства развитием территории; имеющиеся стратегии в целом правильно указывают на ключевые проблемы, задачи и практические инструменты качественно нового уровня государственного управления социально-экономическим развитием территорий.

Пока к настоящему времени становление системы стратегического управления в регионах России следует рассматривать как фрагментарный или даже точечный процесс, не принявший где-либо целостных форм, позволяющих объективно и в полной мере обоснованно судить о возможностях и преимуществах данной модели управления социально-экономическим развитием субъектов Федерации. При этом сказанное касается как регионов-лидеров, так и экономически менее сильных, дотационных субъектов Федерации, которые в своих планах и программах, тем более инвестиционного характера, вынуждены каждый год ориентироваться на дотации из федерального центра. В этой связи необходимо изучать и распространять опыт тех регионов России, где уже найдены эффективные решения по целенаправленному осуществлению практики стратегического планирования. Как показывает анализ имеющейся практики, регионы в Российской Федерации сегодня используют различные модели институциональной организации стратегического планирования на территориальном уровне, связанные, в частности, со спецификой целей их социально-экономического развития.

Поэтому каждый из субъектов Российской Федерации сегодня пытается решать эти вопросы по-своему. Одни субъекты Российской Федерации принимают законы о стратегии социально-экономического развития территорий, другие – законы о прогнозировании, стратегическом, программном и ином видах планирования развития на своих территориях. Например, в таких субъектах Российской Федерации, как Республика Северная Осетия – Алания, Краснодарский и Приморский края, Владимирская, Волгоградская, Воронежская, Кемеровская, Липецкая, Пензенская, Сахалинская и Томская области законами субъектов Федерации утверждены стратегии социально-экономиче-

ского развития, предусматривающие меры по стратегическому управлению территориями. В Карачаево-Черкесской и Чеченской Республиках, в Удмуртской Республике, в Алтайском и Краснодарском краях, Калининградской, Ленинградской и Нижегородской областях приняты законы о прогнозировании, стратегическом и программном планировании социально-экономического развития в этих субъектах Федерации. В Кемеровской области принят закон о системе планирования социально-экономического развития области¹.

Как уже отмечалось выше, уроки финансово-экономического кризиса 2008–2009 годов заставили многие субъекты Федерации существенно пересмотреть свои концептуальные и методические подходы к проблеме регионального стратегического планирования. Многие стратегические документы регионов, разработанные в докризисный период, выявили свой не вполне удовлетворительный характер, что и предопределило потребность в их существенном пересмотре. Проблемы, с которыми столкнулись регионы в период кризиса, весьма разнообразны и специфичны, а вот проблемы и просчеты практики регионального стратегирования оказались достаточно универсальными.

Кризис выявил уязвимые места: как в концептуальных основах стратегий регионального развития региона, так и в механизмах реализации их приоритетов, в том числе приоритетов отраслевого регулирования. Уроки кризиса показали, что большинству ранее разработанных стратегий не хватает гибкости с точки зрения возможных изменений экономических и иных условий реализации; в них отсутствуют методы и источники компенсирования негативных экономических и социальных последствий

¹ См.: Малчинов А.С. Территориальное планирование в Российской Федерации: правовые аспекты // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 1. С. 29–32; Кудряшова Е.В. Правовое обеспечение государственного (муниципального) планирования в Российской Федерации // Законодательство. 2011. № 5. С. 52–57; Митрофанова И.В., Чаркин С.А. Нормативно-правовая база стратегического территориального планирования: этапы эволюции и пути модернизации // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2011. № 1. С. 22–33 и др.

кризиса, в том числе характерных именно для экономики данного региона¹. В большинстве случаев оказались недооценены те возможности антикризисного регулирования и дальнейшего развития экономики, которые связаны с активным использованием малого бизнеса, а также механизмов ГЧП. Однако главное состоит в том, что на посткризисном этапе отчетливо выявилась необходимость перенести во всех стратегических документах основной упор на источники и механизмы инновационной модернизации как основной, а чаще всего – и единственный фактор стабилизации и дальнейшего устойчивого развития региональной экономики.

Мы рассмотрим современный этап формирования системы стратегического планирования в российских регионах на примере двух субъектов Федерации – Московской и Калужской областей.

Московская область ранее одной из первых попыталась решить задачу нормативно-правового закрепления практики стратегического планирования. В частности, закон Московской области «О стратегическом планировании развития Московской области» первоначально был принят к рассмотрению Московской областной Думой еще в 2003 году.

Проект закона устанавливал цели и принципы стратегического планирования, требования к содержанию, а также порядок разработки и принятия основных документов, определяющих процесс стратегического планирования развития области. Однако закон в итоге не был принят, поскольку, видимо, несколько «опередил события» и не опирался в полной мере на накопление всех необходимых экономических, институциональных и иных предпосылок перехода к этой качественно новой ступени развития всех систем государственного и муниципального управления. Однако в настоящее время с учетом накопленного опыта управления, наличия новых нормативно-правовых актов своевременно ставить вопрос о разработке

¹ Во многих региональных стратегиях альтернативой сценарному варианту выступает активное использование методов так называемого SWOT-анализа – как в целом по экономике региона, так и по ее отдельным секторам. См.: Стратегия социально-экономического развития Липецкой области на период до 2020 года. Утверждена законом Липецкой области от 25 декабря 2006 г. № 10-ОЗ.

нового варианта закона области о стратегическом планировании и о разработке концепции, описывающей основные этапы и практические шаги по его использованию в деятельности органов власти и управления Московской области.

В настоящее время в Московской области завершается работа над такими документами, как: «Стратегия социально-экономического развития Московской области до 2025 года» и «Среднесрочная программа социально-экономического развития Московской области до 2015 года». Эти документы должны придти на смену действующей «Среднесрочной программы социально-экономического развития Московской области до 2010 года» и «Стратегии социально-экономического развития Московской области до 2020 года»¹.

Новый стратегический документ Московской области составлен в более традиционном стиле и в целом характеризует крупный провал по выполнению регионом важнейших экономических индикаторов программы до 2010 года.² Но наиболее ощутимы провалы в реализации мер инновационного обновления экономики региона (табл. 3).

Таблица 3

Программные и фактические показатели развития инновационного потенциала Московской области в 2005–2010 гг.*

Основные индикаторы инновационного развития экономики региона	2005 г. (факт)	2010 г.	
		По программе	Фактически
Количество инновационно-активных организаций, ед.	138	270	180
Удельный вес численности работников, выполняющих научные исследования и разработки, в общей численности занятые в экономике, %	3,4	6	2,8
Внутренние затраты на научные исследования и разработки к ВРП, %	3,5	5,6	3,1
Доля отгруженной инновационной продукции в общем объеме отгруженной продукции, %	11,2	25,0	9,0
Затраты на технологические инновации, млрд. руб.	7,2	13,0	11,3
Доля инвестиций в основной капитал по виду деятельности «научные исследования и разработки» в общем объеме инвестиций в основной капитал, %	2,2	6,0	2,2

* Проект программы – с сайта Правительства Московской области.

¹ Утверждены Постановлением Правительства Московской области от 15 декабря 2006 г. № 1164/49.

² Так, индекс ВРП региона в 2010 году по сравнению с 2005 году составил 123,4 против 181 по программе; индекс промышленного производства – 126,4 против 255; инвестиции в основной капитал – 104,7 против 160.

На перспективу до 2025 года стратегия развития региона предполагает два сценария: инерционный и модернизационный, которые предполагают важные начала межотраслевого регулирования. Так, инерционный сценарий предполагает сохранение текущей структуры экономики области с преобладанием традиционных промышленных производств и, как следствие, несоответствие темпов развития поддерживающей инфраструктуры и темпов роста производства. В свою очередь, модернизационный сценарий предполагает создание новой структуры экономики региона с преобладанием отраслей высокотехнологичного сектора и сферы услуг.

С учетом неудач предшествующего программного документа основное значение в стратегии развития экономики подмосковного региона ныне приобретает не формулировка тех или иных целевых установок, а формирование адекватных системе стратегического планирования действенных механизмов реализации всех приоритетов стратегии и программы, в том числе и приоритетов в сфере межотраслевого регулирования. В числе этих механизмов – активная кластерная политика; формирование зон экономического роста, ориентированных на развитие инновационных секторов экономики; единый инновационный и образовательный комплекс региона, «цивилизованный» рынок труда и миграционных процессов, активное социальное партнерство.

В основе долгосрочной стратегии социально-экономического развития региона – формирование и эффективное функционирование региональной инновационной системы, что предполагает:

- а) создание законодательных, организационных, экономических и иных условий, необходимых для формирования системы коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности и их введения в экономический оборот;
- б) создание и развитие инновационной инфраструктуры, формирование благоприятной среды для привлечения инвестиций;
- в) создание условий и стимулов для интеграции научно-технической деятельности и производства, стиму-

лирование разработки принципиально новых видов материалов и продукции, а также новых технологий путем создания технопарков в сфере лазерных технологий и биотехнологий, центров нанотехнологий, национального авиационного центра и пр.

Следующее важное условие эффективного функционирования региональной инновационной системы, как было отмечено выше, – формирование в экономике региона системы территориально-производственных кластеров и иных территорий опережающего развития, что предполагает:

а) разработку концептуальных основ и правовой базы кластерной политики на территории Московской области; разработку и реализацию конкретных проектов создания территориально-производственных кластеров;

б) создание организационных и институциональных условий, обеспечивающих не только формирование высокотехнологичных кластеров, но и продвижение продукции этих кластеров на внутреннем и мировом рынках;

в) создание правовых и организационных условий, обеспечивающих формирование и функционирование особых территорий опережающего развития. Можно сказать, что очерченное пока достаточно контурно понятие «особых территорий опережающего развития» – одна из наиболее важных институциональных новаций в новой стратегии развития подмосковного региона.

Наконец, еще одно важное условие эффективного функционирования региональной инновационной системы – система новых подходов к формированию и реализации бюджетной политики региона, что включает в себя:

а) координацию долгосрочного стратегического и бюджетного планирования, что на сегодняшний день представляет собой одно из наиболее слабых мест в формирующейся системе регионального стратегического планирования в стране;

б) совершенствование и усиление роли программного (программно-целевого) подхода в бюджетном процессе;

в) проведение в регионе активной налогово-бюджетной политики, направленной на создание стимулов

для развития инновационной экономики и повышения деловой и инвестиционной активности;

г) повышение обоснованности и усиление стимулирующего начала в рамках предоставления финансовой помощи бюджетам муниципальных образований области, в частности, путем концентрации межбюджетных трансфертов на приоритетных направлениях экономического развития территорий, путем установления критериев эффективности предоставления межбюджетных субсидий, ответственности за результаты использования и достижение поставленных целей их предоставления и прочее.

В *Калужской области* в настоящее время реализуется Стратегия социально-экономического развития региона до 2030 года¹. Этот документ менее тяготеет к стандартной форме «отчет—постановка задачи». Основной акцент в документе сделан на стратегические приоритеты развития региона, которые выражены в документе следующим образом:

- а) пространственная организация и комплексное развитие территорий на основе нового «пакета ресурсов»;
- б) создание инновационной инфраструктуры, влияющей на весь диапазон задач социально-экономического развития области;
- в) поддержка развития кластеров.

Реализация стратегии предполагается в три этапа.

I этап — до 2013 года, в рамках которого акцент делается на технологическую модернизацию в выбранных сегментах экономики региона и преодоление имеющихся инфраструктурных ограничений. Осуществляется подготовка условий для концентрации человеческих ресурсов и наиболее эффективного применения инновационного потенциала области.

II этап — до 2019 года, в рамках которого должны быть осуществлены концентрация человеческих ресурсов на территории и системная работа с качеством среды, а также формируются основные элементы инновационной инфраструктуры экономики региона.

¹ Приложение к постановлению правительства Калужской области от 29 июня 2009 г. № 250.

III этап – до 2020 года, в рамках которого предусматривается комбинация различных ресурсов, образующих каркас для эффективного развития пространственно организованных сетей социально-экономической активности.

Надо сказать, что данный стратегический документ формально декларирует ряд интересных новаций в сфере управления, а именно – переход от управления отраслями к управлению территориями, от управления отдельными видами ресурсов развития региона к системному управлению всей средой социально-экономической активности на данной территории.

Документ делает акцент на концентрацию человеческих ресурсов на «прорывных» направлениях развития экономики региона что (помимо прочего) можно понять как активную социально-демографическую или расселенческую политику региональных властей. Документ также акцентирует внимание на развитии инновационной инфраструктуры, прежде всего, в интересах инновационного малого и среднего бизнеса. В инструментальном плане стратегический документ региона предполагает переход к управлению регионом как управлению проектами, что в целом отвечает идее региональной стратегии как особого интегратора различных по характеру программ экономического и социального развития региона.

В числе этих проектов – проект «Региональный университет», под чем понимается не просто формирование образовательного учреждения, а развитие целостной областной инновационной инфраструктуры, а также создание научно-исследовательской, производственной, коммуникационной и учебной площадки для высокотехнологического сектора экономики. Далее это – проект «Центр прикладного образования» с целью развития профессионально-технического образования и подготовки высококвалифицированных рабочих, дефицит которых все более становится сдерживающим фактором инновационного развития российской экономики. Прочие проекты – «Региональный венчурный форум и ярмарка инновационных проектов», «Модернизация транспортной инфраструктуры», «Агентство территориального развития», «Региональная агролизинговая компания», «Межрегиональный туристический бренд» и прочие.

В документе подчеркивается, что документами регионального планирования, кроме названной Стратегии, являются также план реализации самой стратегии, долгосрочные целевые и ведомственные программы, а также схема территориального планирования развития региона. Сюда же относится переход в бюджетной политике к управлению по результатам на основе системы целевых показателей и текущих индикаторов бюджетного процесса.

Сказанное позволяет сделать *несколько важных выводов*. Сегодня очевидно понимание российскими регионами особой значимости стратегического планирования как основного инструмента модернизации экономики и перехода к модели устойчивого развития и высокой конкурентоспособности. Столь же заметно, что на этом пути делаются лишь первые шаги, не имеющие системного характера. Прежде всего, негативно сказывается то, что стратегическое управление в субъектах Федерации по-прежнему формируется вне законодательного регулирования этой практики управления на федеральном уровне. Это отрицательно сказывается на согласовании действий органов управления всех уровней, создает противоречивые механизмы реализации региональных стратегий и усложняет процесс принятия согласованных решений, что влечет неэффективность использования бюджетных средств.

Соответственно, региональные законы по стратегическому планированию, в частности, в силу из известной декларативности, и прочие недостаточно коррелируют с реально достигнутой практикой стратегического управления в регионах. Она убедительно показывает, что само по себе наличие регионального закона по такому планированию отнюдь не означает, что вся практика управления социально-экономическим развитием региона последовательно развивается в этом направлении. Более того, принимаемые стратегии развития регионов пока едва ли могут претендовать на «статус» планового документа в силу ограниченной детализации содержащихся в них основных целевых установок. По-прежнему слабо развивается сценарный вариант формирования стратегий, что изначально делает их приоритеты негибкими, «беззащитными» перед лицом

возможных резких изменений социально-экономической ситуации как в стране в целом, так и в отдельном регионе, в частности.

Все еще слабым местом остается программно-целевая структуризация основных целей региональных стратегий. Цели декларируются либо достаточно отвлеченно, либо в виде неких «проектов», лишь потенциально перспективных с точки зрения основы для соответствующей целей программы. Разработка методологии программно-целевого управления пока существенно отстает от потребностей практики регионального стратегического планирования, от необходимости охватить такими программами весь спектр управленческих задач, решаемых на уровне субъектов федерации.

Проблема состоит также в том, что ни один нормативный акт федерального или регионального уровня не регулирует в полной мере вопроса о системе документов стратегического планирования, их соподчиненности, последовательности разработки и принятия.

В результате, как показывает проведенный анализ, в процессе детализации стратегии в некие рабочие документы («План реализации стратегии» и пр.), многие позитивные новации самой стратегии утрачиваются, так и не обретая четкой программы реализации и источников финансирования. Одновременно в региональных документах стратегического планирования избыточный акцент часто делается на важные, но в принципе вспомогательные методы достижения целей (например, развитие ГЧП, улучшение информационной обеспеченности и пр.), да и то без достаточной детализации того, какие именно задачи (цели) требуют использования именно этих, а не иных механизмов управления. «Стандарт» стратегического плана именно как интегрированной, согласованной системы целевых программ пока остается явно недостижимым. Сказывается отсутствие в регионах не только соответствующих методических разработок, но и опыта разработки и реализации крупномасштабных программ социально-экономического характера, особенно программ, рассчитанных на долговременную перспективу.

Глава 2. Особые экономические зоны и иные «точки роста» в инновационном развитии экономики регионов

1. Пространственные аспекты формирования экономики инновационного типа

Финансово-экономический кризис 2008–2009 годов еще раз акцентировал внимание на переходе к инновационному пути развития как ведущему условию устойчивости экономики страны, повышению ее стабильности и конкурентоспособности. При этом в научном анализе проблем перехода к инновационной экономике¹ в настоящее время доминируют три тесно взаимосвязанных, не исключаящих друг друга подхода.

Один из них условно можно назвать *отраслевым*. В рамках этого подхода, переход к инновационному пути развития ассоциируется, прежде всего, с изменениями в отраслевой структуре производства (и соответственно, инвестиционного процесса), прежде всего, в плане межотраслевого регулирования в пользу высокотехнологичных финишных отраслей. Такой подход имеет определенные основания, однако он далеко не универсален, особенно если говорить о региональном звене российской экономики. Ни один регион России не может строить стратегию своего развития на разделении его экономики на «инновационный» и «неинновационный» сегменты. По нашему

¹ См.: Скоробогатов А. «Особый путь» России и стимулирование инновационной активности // Вопросы экономики. 2009. № 2. С. 119–130; Буланов А.А. О механизме управления развитием инновационной сферы экономики России // Проблемы прогнозирования. 2009. № 1. С. 148–151; Кучуков Р. Роль государства в формировании инновационной экономики // Экономист. 2009. № 6. С. 3–13; Матвеев О. Проблемы перехода к инновационному типу экономического развития // Экономист. 2009. № 8. С. 92–96 и др.

мнению, стратегия модернизации для каждого региона должна сбалансировано строиться как на формировании новых отраслевых и территориальных «точек» инновационного развития, так и задаче качественного обновления традиционных для данной территории производственных комплексов.

И та, и другая задача в равной мере должны быть представлены в политике межотраслевого регулирования экономики субъектов Федерации¹. В этом смысле акцент на особые и прочие экономические зоны и промышленные округа, который все более просматривается в экономических стратегиях регионов, формируя новые, высокотехнологичные виды производств, не должен заслонять проблем и перспектив традиционных хозяйственных комплексов в экономике российских регионов. Эти хозяйственные комплексы должны получить от новых «точек роста» и инновационных процессов дополнительные стимулы развития через систему внутрорегиональных хозяйственных связей.

Второй из преобладающих ныне подходов к формированию экономики инновационного типа условно можно назвать *институционально-функциональным*. В рамках этого подхода условия перехода к инновационному пути развития ассоциируются, прежде всего, с формированием в экономике системы необходимого круга эффективно действующих институтов и субъектов инновационной деятельности. Речь идет об институтах и субъектах хозяйствования, способных в совокупности сформировать и «замкнуть» всю цепочку современного инновационного цикла — от генерирования идей (инноваций) в сфере фундаментальной науки до практического использования инноваций для производства новых видов товаров и услуг.

Практическая значимость институциональной стороны формирования экономики инновационного типа подтверждена опытом экономически развитых стран, уже сделавших инновационный процесс основным источником своего хозяйственного развития. «Оборотной стороной медали» этого подхода является акцент на выявление так

¹ Иногда с этой целью также используется термин «структурно-отраслевая политика».

называемых антиинститутов инновационного развития, т.е. тех институциональных реалий российской экономики, которые выступают мощным фактором, блокирующим ее переход на инновационный путь развития. Это – высокий уровень монополизации экономики; значительный удельный вес ее теневого сектора; низкий удельный вес малого бизнеса, преобладающая ориентированность бизнеса на «распил» бюджетных средств и, наконец, недопустимо низкая «цена труда» в российской экономике.

Наконец, третий существенный аспект процессов модернизации касается *пространственных факторов* создания в стране экономики инновационного типа¹. Более того, в такой стране как Россия пространственный аспект формирования инновационной модернизации экономики может оказаться не просто существенно, но и даже критически важным. В пользу такого вывода говорят ряд соображений.

Во-первых, Россия, как известно, представляет собой экономически чрезвычайно неоднородное пространство. Определенным «срезом» этой дифференциации выступает и исключительная неоднородность России как пространства инновационного развития. «Глубинные» признаки (проявления) этой неоднородности – дифференциация субъектов Российской Федерации по наличию потенциала инновационного развития и, соответственно, по качественно различной степени зависимости их экономики от факторов инновационной деятельности. Есть основания полагать, что подобная дифференциация превышает показатели общеэкономической дифференциации субъектов Федерации (например, по душевой величине ВРП)², что, на наш взгляд, выступает одним из наиболее серьезных препятствий на пути инновационной модернизации экономики.

¹ См.: Гаджиев Ю., Акопов В., Стыров М. Межрегиональные различия в научно-инновационном потенциале Российской Федерации // Общество и экономика. 2009. № 2. С. 156–179.

² Так, по показателю ВРП на душу населения наибольший разрыв между субъектами Федерации в 2008 году составлял 24,4 раза; по среднедушевым денежным доходам (в 2010 г.) – 7,2 раза и по расчетной бюджетной обеспеченности до выравнивания на душу населения (в 2010 г.) – 25 раз.

Основной признак этой неоднородности – *качественные различия субъектов Федерации по потенциалу инновационного развития*. Характеристикой этой неоднородности может служить неравномерность распределения ведущих институтов и основных субъектов инновационной деятельности по регионам, а также результативность их деятельности. К сожалению, низкая достоверность статистики инноваций, распространяется и на региональные аспекты инновационных процессов. Даже те статистические сборники, которые содержат наиболее полную на данный момент статистическую картину инновационных процессов в российских регионах¹, не дают четкого представления в том, как фактически складывается пространственная картина этих процессов в экономике; в чем причина резких колебаний данных по отдельным регионам; каковы основные типы регионов по месту и роли инноваций в их хозяйственном развитии, по их вкладу в инновационное развитие экономики России в целом².

Однако даже имеющаяся информация, характеризует инновационное пространство экономики как все более поляризирующееся. Так, статистические данные свидетельствуют, что внутренние затраты на научные исследования и разработки в стране постепенно сосредотачиваются в нескольких регионах-лидерах. При этом они территориально более концентрированы, нежели число организаций, выполнявших научные исследования и разработки (уровень концентрации здесь остается неизменным). Возрастает также региональная концентрация инновационного пространства экономики России по такому показателю, как число созданных передовых производственных технологий.

¹ См.: Индикаторы инновационной деятельности: 2009: статистический сборник. М., 2009; Российский инновационный индекс. М., 2011.

² Например, по доле инновационной продукции в процентах от общего объема отгруженной продукции Москва имеет показатель вдвое ниже среднероссийского. Между тем, в Москве сосредоточена треть научного потенциала страны, в частности, 22% научных организаций, треть научных работников, в т.ч. более половины докторов наук и 44% кандидатов наук.

Но и внутри группы российских регионов – инновационных лидеров происходят определенные изменения. Так, увеличение их доли во внутренних затратах на научные исследования и разработки в последние годы (2000–2008 гг.) произошло *практически полностью за счет* Москвы (возросли с 31,2% до 40,1%) и Нижегородской области (с 3,1% до 5,1%). В общем числе организаций, выполнявших научные исследования и разработки, за период 1995–2009 годов доля Москвы увеличилась с 21,7% до 27,5%; Санкт-Петербурга – с 7,8% до 10,0% и Московской области – с 4,9% до 7,2%. В общем числе созданных производственных технологий возросла доля Москвы – с 17,0% до 21,0%; Санкт-Петербурга – с 9,4% до 16,7%; Нижегородской области – с 4,7% до 8,0% и Новосибирской области – с 1,7% до 3,2%.

В основе дифференциации инновационных потенциалов регионов, а также степени экономической результативности их использования (вклада в динамику регионального ВРП) лежат факторы как объективного, так и субъективного плана. В числе первых, например, тенденции размещения производительных сил, сложившиеся в процессе общероссийского разделения труда и даже еще ранее – в советский период. В числе вторых – специфические подходы к организации ведущих научных центров в советский период, а главное – особенности политики выборочного сохранения этих центров в эпоху переходных процессов в экономике.

Эту неравномерность невозможно подвергнуть абсолютному выравниванию, но и нельзя и игнорировать как реальность перехода российской экономики к инновационному пути развития. Существенным признаком неоднородности инновационного пространства может служить «разорванность» региональных инновационных комплексов, отсутствие их тесного взаимодействия в условиях рыночного хозяйствования. Такая ситуация неизбежна, когда плановых рычагов подобного взаимодействия субъектов инновационной деятельности уже нет, а его рыночные механизмы и институты интеграции национального инновационного пространства в полной мере еще не сформировались.

Во-вторых, о важности пространственного аспекта формирования инновационной экономики говорит то, что Россия является государством федеративного типа. В государстве такого типа все ключевые задачи государственного управления должны решаться на основе четкого разграничения полномочий и взаимодействия органов исполнительной власти Федерации, ее регионов и органов муниципального управления¹. Разумеется, эти действия нуждаются не только в формально-правовой и процедурной согласованности, но и в наличии у каждой из сторон достаточных ресурсов и стимулов проведения активной инновационной политики. Однако до настоящего времени принятые на общегосударственном уровне решения в области государственной инновационной политики не генерировали реальные возможности и интерес участия субъектов Федерации в реализации модели инновационного развития экономики². Это не только противоречит федеративной природе российского государства, но и игнорирует региональную социально-экономическую специфику, в том числе и инновационного характера.

Конечно при переходе экономики на путь инновационного развития очень многое зависит от стимулирующей роли вырабатываемой федеральным центром налоговой, амортизационной, таможенной, бюджетной политики; других мер федерального центра, направленных на то, чтобы возбудить интерес предпринимателей к инновациям и модернизации производства. Однако и фактически полное вытеснение из этого процесса органов власти и управления субфедерального уровня также существенно снижает результативность того, что делается на федеральном уровне. Именно на субфедеральном уровне складываются

¹ Это, в частности, касается таких муниципальных образований, как столичные города субъектов Российской Федерации, многие из которых обладают значимыми компонентами инновационного потенциала; наукограды, муниципальные образования, где действуют федеральные особые экономические зоны, а также различные региональные зоны, промышленные округа и пр.

² «Требуется переломить ситуацию фактического исключения регионов из участия в формировании национальной инновационной системы». Движение регионов России к инновационной экономике. М., 2006. С. 25.

наиболее благоприятные условия для взаимодействия органов государственного управления с субъектами инновационной деятельности, с инвесторами для формирования воздействующих на них стимулов и интересов, в том числе с использованием механизмов государственно-частного партнерства.

Еще более существенна роль регионов в формировании благоприятного инвестиционного климата территорий. Инновации реализуются только через инвестиционный процесс, но даже самая выгодная инновационная разработка «не заманит» инвестора, если все прочие слагаемые (факторы) инвестиционного решения (правовые, институциональные, инфраструктурные и пр.) будут негативными. Между тем, без интереса предпринимателей разрабатывать, инвестировать и вводить в производство новые технологии, новую технику инновационное развитие России, как и любой другой страны, немыслимо. Меры, предпринимаемые государством, должны привести предпринимательское сообщество к выводу о том, что только инновации – путь к высоким и устойчивым прибылям.

Вот почему, говоря о государственном содействии переходу российской экономики на инновационный путь развития, нельзя оставлять «за скобками» роль органов власти субъектов Федерации и муниципалитетов. Только на местах можно четко определиться с тем, что нужно сделать для того, чтобы сформировать интерес предпринимателей к инновациям, развивать венчурное направление финансирования в экономике. Только на местах возможно наиболее достоверно определить наиболее перспективные «точки» инновационного развития экономики территорий.

В современных условиях главным ориентиром управления пространственными факторами современной экономики инноваций развития является решение трех задач:

- а) «реанимация» традиционных инновационных центров экономики на основе восстановления, концентрации и четкой специализации их научного потенциала;

- б) формирование новых «точек» инновационного развития, обеспечивающих определенное выравнивание инновационного пространства экономики;
- в) максимальное сближение состава регионов-лидеров инновационного процесса и регионов-лидеров российской экономики в целом.

Этой задаче отвечает закрепление роли пространственных факторов экономики инновационного типа как системообразующего элемента федеральной политики регионального развития. Как составная часть стратегии регионального развития, инновационная политика должна помимо прочего учитывать:

необходимость выделения регионов, социально-экономическое пространство которых, способно наиболее быстро и полно воспринять инновационную модель развития, а органы управления субъекта Федерации — обеспечить реализацию этого процесса и эффективный контроль за ним;

этапность и многообразие форм вхождения регионов различного типа в экономику инновационного типа (через высокотехнологичные промышленные производства; через инновации в сфере АПК; через инновации в сфере сервиса, через информационные технологии; через современные технологии коммуникаций и пр.), что предполагает проведение в каждом регионе активной, целенаправленной политики межотраслевого регулирования;

баланс «точечной стратегии» стимулирования инноваций и усилий по улучшению общих экономических, правовых и институциональных характеристик всего пространства инновационного развития. Крайне опасно представление о том, что некие отдельные «точки» в состоянии исчерпывающе реализовать идею инновационной модернизации российской экономики, даже если они, сами по себе достаточно хорошо организованные и обеспеченные, будут действовать в пространстве, инвестиционно неблагоприятном и отторгающем саму идею инноваций в производстве. Это верно, как и то, что инновационное обновление эко-

номики, особенно в такой стране, как Россия, вообще без «опорных точек» продвигаться не может. Как мы полагаем, поиск оптимального баланса этих составляющих пространственной стратегии инновационного развития — одна из ключевых задач как инновационной, так и региональной политики государства на ближайшую перспективу.

Роль субфедерального звена управления в формировании экономики инновационного типа была подчеркнута Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым в его выступлении на заседании Государственного совета Российской Федерации в Хабаровске в ноябре 2011 года. Он отметил: «... модернизация экономики не может быть модернизацией, которая идет из центра. Она должна опираться на активность граждан, на местные региональные инициативы, иначе просто ничего не получится. Именно на местах, а не в Москве формируются инвестиционный климат и транспортная составляющая, инжиниринговая составляющая, социальная инфраструктура». Именно на местах, сказал Президент России, «нужно создавать особые полюса модернизации, опираясь не только и не столько на природные, сколько на человеческие и производственные ресурсы, на научно-технический потенциал, образовательный потенциал».

Таким образом, хотя современная инновационная экономика неделима, а ныне даже практически полностью глобализована, это не исключает акцента на поиск путей активизации инновационных процессов в экономике за счет действий субфедерального звена управления, за счет усиления вклада особого регионального национальной инновационной системы (НИС). Без этой «частности» не может быть современной инновационной экономики как целого. Вот почему именно сюда в настоящее время закономерно смещается акцент управленческой деятельности субъекта Федерации, а также основной «срез» взаимодействия федеральных и региональных институтов инновационного развития экономики, включая и систему так называемых особых экономических зон (ОЭЗ). В известном смысле, можно сказать, что различные ОЭЗ и иные территориальные точки инновационного развития россий-

ской экономики во многом одновременно синтезируют в себе как отраслевой, так институциональный и пространственные аспекты формирования экономики инноваций в России.

2. ОЭЗ в инновационной политике федерального центра

Как и мировая, так и отечественная теория и практика управления знают различные виды территориально-локализованных структур промышленно-производственной, инжиниринговой, логической и иной направленности, в целом нацеленных на прорывное продвижение в уровне инновационности и конкурентоспособности производимых товаров и услуг. Это – различные особые, специальные, открытые и прочие экономические зоны, округа и прочее. Отечественный опыт в этом направлении также имеет уже немало «страниц», в том числе достаточно негативного характера. Этот опыт достаточно подробно освещен в нашей научной литературе¹, и мы не будем его рассматривать.

В настоящее время в направлении инновационного развития российской экономики, прежде всего, «работает» система «новых» федеральных особых экономических зон. Так, в настоящее время статус особых экономических зон имеют два субъекта Федерации (Калининградская и Магаданская области). Также на данный момент образовано 24 федеральных ОЭЗ промышленно-производственного, технико-внедренческого и туристско-рекреационного типа и две портовые зоны². Однако одни только федеральные ОЭЗ едва ли смогут решить задачи модернизации регионального звена российской экономики.

¹ См.: Бухвальд Е.М. Особые экономические зоны как инструмент инновационного обновления российской экономики. Движение регионов России к инновационной экономике. М., 2006. С. 206–226.

² По состоянию на 01 января 2011 года, в Российской Федерации в федеральных ОЭЗ всех типов зарегистрировано 266 резидентов, в т.ч. 29 компаний – с участием иностранного капитала из 18 стран.

Во-первых, до настоящего времени «инвестиционно-инновационный» эффект «новой волны» российских ОЭЗ остается достаточно скромным. Так, объем заявленных резидентами инвестиций составляет более 300 млрд. руб.; фактически же резидентами профинансировано только 36 млрд. руб., что менее инвестиций в зоны из бюджетов всех уровней. В начальной стадии находится формирование дочерних ОЭЗ или филиалов ОЭЗ в других регионах. Так, в ОЭЗ ТВТ «Дубна» объем инвестирования бюджетных средств в объекты инфраструктуры ОЭЗ составляет 7,8 млрд. руб., а объем инвестиций действующих на территории ОЭЗ компаний-резидентов на 01 января 2011 г. составил только 941,5 млн. руб. Эта негативная ситуация с инвестированием в ОЭЗ, видимо, и послужила причиной инициативы Правительства Российской Федерации о продлении законодательно установленного срока существования ОЭЗ¹.

Во-вторых, в деятельности зон обозначился некий «анклавный» характер в силу отчужденности резидентов зон от операционных связей с хозяйственными и инновационными комплексами тех регионов, где они локализируются.

В-третьих, хорошо заметно, что действующие зоны не могут решить проблемы управления пространственными и межотраслевыми факторами инновационного развития российской экономики в сторону определенного позитивного выравнивания. В частности, локализация двух основных инновационно-ориентированных типов действующих федеральных ОЭЗ – промышленно-производственного и технико-внедренческого типа – пока явно не нацелена на выравнивание инновационного пространства страны. Едва ли с помощью них можно рассчитывать на значимый структурный эффект в экономике в плане задач межотраслевого регулирования. В этой связи возникает вопрос: как усилить инновационный, в том числе структурно-отраслевой эффект системы особых зон для российской экономики в целом? Решить эту задачу можно по трем взаимосвязанным направлениям:

¹ См.: Владимир Путин продлил срок особым экономическим зонам // РГ. 5429(53) от 15 марта 2011 г.

- а) расширить географию федеральных ОЭЗ и, возможно, их новые функциональные типы;
- б) создать специализированные институты и активные механизмы межотраслевого и межрегионального трансфера продуцируемых ими инноваций;
- в) дополнить систему федеральных особых экономических зон аналогичными институтами промышленно-инновационного развития регионального уровня.

В этой связи в последующем целесообразно не только выделить новые отраслевые ориентиры или сферы «экономического зонирования», но и найти возможность более активно «продвинуть» федеральные особые зоны в экономически менее развитые регионы. Имеются в виду те регионы, где есть посылки к тому, чтобы создать там новые «полюса» инновационного развития российской экономики («полюса» как с точки зрения территориальной локализации, так и в смысле новых видов экономической деятельности). Это – полюса, способные преодолеть по мере своей достижения своей «зрелости» самозамкнутость неких территориально-хозяйственных систем и активно «подтолкнуть» собой инновационные и инвестиционные процессы не только в пределах экономики данного региона, но и в соответствующих сферах экономики России в целом. Таким образом, в перспективе выбор территориальной «сети» ОЭЗ должен быть согласован не только с требованиями экономической эффективности каждой отдельной ОЭЗ, но и с общей стратегической линией государства в структурно-отраслевой политике и политике регионального развития. По нашему мнению, «продвинуть» зоны в экономически менее развитые регионы возможно *дифференцируя меру льготирования резидентов зон в зависимости от места расположения этих зон и преобладающего характера отраслевой ориентации субъектов этих зон.*

В настоящее время едва ли не все регионы России продвигают идеи создания у себя «собственной» ОЭЗ той или специализации, однако четкой стратегии федерального центра по выбору наиболее целесообразных вариантов дальнейшего размещения зон и их отраслевой специализа-

ции и, соответственно, по необходимым параметрам и имеющимся ресурсам их поддержки не имеется. Подобная неопределенность повышает шанс на принятие федеральным центром по этому вопросу не экономически, а политически мотивированных решений, а также существенно осложняет интеграцию этих зон как опорных точек промышленно-инновационного развития в политику регионального развития и, в частности, в стратегии развития субъектов Федерации на долговременную перспективу.

Накопленный опыт показывает, что соотношение целей «экономического зонирования» с условиями и целями регионального развития может быть весьма различным. Теоретически возможны две модели создания и развития ОЭЗ с позиции принципов их территориальной локализации и механизма воздействия на социально-экономическое развитие страны и ее регионов. Одна из них — анклавная, которая во многом характерна для практики функционирования ОЭЗ Китая. Выбор территорий для этих зон в КНР был обусловлен в первую очередь особым географическим положением этих зон, вследствие которого они как территории оказывались физически отделенными от других населенных районов КНР горными массивами или водной поверхностью, зачастую представляя собой полуостров или остров.

По сути, созданные на этих территориях зоны стали анклавами, предназначенными, прежде всего, для наращивания экспортного потенциала страны и в меньшей степени — для изучения и практического использования в интересах КНР основ системы свободного предпринимательства, передовых технологий и систем управления и прочего. В результате формирования подобной модели ОЭЗ в сравнительно короткие сроки в Китай из-за рубежа начали поступать современное оборудование, информация, значительные финансовые средства. Вместе с тем, складывающиеся в этих зонах новые социально-экономические отношения в минимальной степени затрагивали остальную территорию Китая, лишь в ограниченной мере оказывали влияние на ее экономическое и социальное развитие. Более того, зоны часто истощали ресурсы развития других

территорий, например, привлекая к себе такой дефицитный ресурс, как кадры высокой квалификации.

Другая, известная по международному опыту модель размещения ОЭЗ – кооперационная, заранее предполагающая интеграцию зоны в уже более-менее сложившийся территориально-производственный комплекс соответствующего региона, а также быстрое распространение всех генерируемых в зонах инноваций как в пределах региона их дислокации, так и в рамках всей национальной экономики в целом¹.

Путь России в сфере «экономического зонирования», как всегда, оказался весьма своеобразным. Изначально, он, по сути, не попадал в полной мере ни под одну из названных выше моделей. Многие эксперты отмечают, что первый, во многом политически ангажированный опыт формирования российских ОЭЗ был свидетельством желания федерального центра прямо или завуалировано способствовать развитию отдельных территорий. Зоны, точнее предоставляемые вместе с ними таможенные, налоговые или иные льготы в каком-то смысле стали замещением прямого финансово-бюджетного содействия регионам, причем содействия, как показал опыт, трудно контролируемого и в итоге – малоэффективного и для самого региона, и для национальной экономики в целом.

Позитивное влияние ОЭЗ на региональную и национальную экономику зависит от возможности реализовать следующие преимущества самого института экономического зонирования: а) агломерационная или кластерная организация и, следовательно высокая эффективность производства в рамках самих ОЭЗ; б) позитивные внешние, в том числе инновационные эффекты для предприятий, находящиеся вне особых экономических зон.

Фактор агломерационного (кластерного) эффекта обусловлен тем, что функционирование в географически

¹ См.: Александров Ю.М. Особые зоны как компонент пространственной стратегии инновационного развития российской экономики // Федерализм. 2010. № 4(60). С. 189–197; Его же. Особые экономические зоны и решение социально-экономических проблем территорий // Экономические науки. 2010. № 10(71). С. 39–43.

ограниченной области группы предприятий, специализирующихся во взаимосвязанных сферах экономической деятельности, способствует снижению общего уровня издержек. Этому, в частности, благоприятствуют наличие квалифицированных специалистов, близость клиентов и поставщиков (кластерная система), развитие транспортной и информационной инфраструктуры, присутствие фирм, занимающихся технологическими разработками, результаты которых могут стать доступными для других компаний, а также фирм – инновационных посредников и прочих.

Что касается позитивных внешних эффектов для предприятий, формально находящихся вне экономических зон (предприятия – нерезиденты зон), то они обусловлены, прежде всего, возможностью получения ими заказов от компаний, работающих в рамках зон, а также трансфертом технологий и иных инноваций, разработанных и/или внедренных в рамках зон. Таким образом, позитивное развитие внутри зон возможно только при наличии «критической массы» компаний, позволяющей реализовать агломерационный эффект. Этот эффект не будет достигнут, если в рамках ОЭЗ будет функционировать лишь ограниченное число предприятий либо, напротив, большое число компаний, но работающих в кооперационно не связанных между собой отраслях.

Далее продуктивное развитие ОЭЗ в контексте динамики как региональной, так и национальной экономики требует создания стимулов для установления хозяйственных связей между компаниями, функционирующими внутри и вне самих зон. Организация ОЭЗ должна рассматриваться как один из элементов более широкого набора мер, направленных на создание инновационно-ориентированных кластеров в экономике региона с учетом как его долговременно сложившейся специализации в народнохозяйственном комплексе страны, так и в расчете на «посев» новых для данного региона видов экономической деятельности.

Как показал отечественный и зарубежный опыт, различные зоны как очаги инновационного развития эффективны только тогда, когда действующие в них льготы для предпринимателей и всех субъектов инновационной дея-

тельности (предприятий – резидентов зон) сочетаются с очевидным экономическим и социальным эффектом для территории их локализации, с современными формами и методами управления социально-экономическим развитием территорий. Далее, различные зоны как очаги инновационного развития заведомо неэффективны без специальных мер поддержки науки и технических разработок, а также вне наличия соответствующих научных центров различного профиля, осуществляющих инновационную кооперацию с предприятиями – резидентами зоны. Отсутствие подобных предпосылок обрекает инновационный процесс в зонах либо на малозначительный прогресс в рамках традиционных промышленных укладов, либо на заимствование второсортных импортных технологий и конкретных видов продукции.

Наконец, как генератор инновационного развития экономики особые экономические зоны не снимают необходимости в осуществлении специальных мер поддержки инновационных малых предприятий, но предполагают необходимость интеграции этих мер поддержки в общую стратегию деятельности ОЭЗ как достаточно обособленного территориально-хозяйственного комплекса. Эффективное функционирование зоны любой направленности невозможно вне органичного сочетания предприятий малого и крупного бизнеса. С одной стороны, крупный бизнес в рамках зон имеет большие возможности привлечения финансирования, внедрения результатов НИОКР в производственные процессы, отлаженные каналы сбыта, систему отбора приоритетов и т.д. С другой стороны, малый и средний бизнес отличаются гораздо большей инновационной гибкостью, креативностью и т.д. Система малых и средних предприятий, так или иначе связанных с деятельностью ОЭЗ – важный составной элемент механизма, позволяющего не только «финализировать» проводимые в зонах инновационные разработки, но и обеспечивать их распространение среди потенциальных потребителей.

В этом смысле, как мы полагаем, федеральный закон по ОЭЗ нуждается в специальных дополнениях, гарантирующих права малых предприятий на участие в ОЭЗ всех

типов, которые уже действуют и еще будут создаваться в российской экономике. В законе должно быть закреплено положение о том, что перспективы привлечения малых промышленных и инновационных предприятий должны быть обязательно включены в круг тех показателей, по которым рассматриваются заявки претендентов на создание новых ОЭЗ¹. Данное условие может касаться не только уже стартовавших и еще создаваемых промышленно-производственных и технико-внедренческих ОЭЗ, но и новых типов ОЭЗ (туристско-рекреационной и логистической направленности). Не исключено, что интересы субъектов малого предпринимательства по участию в ОЭЗ должны найти свое место и при доработке федерального закона по развитию малого и среднего предпринимательства.

Хорошо известно, что малый и средний бизнес – зона наиболее активного участия субъектов Федерации и муниципалитетов в развитии и поддержке предпринимательской деятельности. В этом смысле, бóльший акцент на привлечение субъектов малого и среднего предпринимательства (особенно, в сфере инноваций) означал бы и более широкие возможности субфедеральных органов управления в созидательной работе по повышению как экономической, так и социальной эффективности функционирования особых (специальных) экономических зон.

3. Особые экономические и иные зоны регионального уровня

Как уже было отмечено выше, одним из направлений усиления позитивного воздействия института особых или специальных экономических зон на промышленно-инновационное развитие российской экономики выступает дополнение системы федеральных ОЭЗ аналогичными терри-

¹ См.: Ивченко В.В., Хасанов А.Г. Закон об ОЭЗ и развитии малого предпринимательства в регионе // ЭКО. 2006. № 12. С. 108–114.

ториальными формированиями регионального уровня. Да и в целом, в соответствии с необходимым сегодня более гибким разграничением полномочий в области регулирования инновационного процесса важно, чтобы регионы также стали полноправными субъектами политики экономического зонирования, а их инициативы в этом направлении могли бы рассчитывать на федеральную поддержку. Регионы должны осуществлять последовательное продвижение различных «точек инновационного роста» среди конкурентоспособных высокотехнологичных отраслей экономики региона¹. Сюда же относится и такое направление работы регионов, как создание и поддержка технопарков (индустриальных парков)², промышленных округов и прочее. Практика знает также значительное число различных иных производственно-внедренческих структур при ведущих научных центрах с целью создания современных производств, основанных на комбинации крупных, средних и малых форм хозяйствования.

Таким образом, важным дополнением федеральных ОЭЗ должны стать региональные особые зоны и / или иные территориальные «точки» локализации высокотехнологичных производств, а также прочих субъектов инновационной деятельности. Даже вне возможностей значительного налогового льготирования, тем более системы таможенных льгот, субъекты Федерации создают свои особые специальные или особые экономические зоны, образуют промышленные округа, формируют территориальные кластерные системы. Как мы полагаем, создав необходимую нормативно-правовую базу для этих институтов и осуществляя выборочную поддержку подобных региональных инициатив, федеральный центр будет в состоянии существенно повлиять в позитивную сторону на пространственный «срез» формирования инновационной экономики в

¹ Матвеев О. Региональная составляющая повышения конкурентоспособности российской экономики // Человек и труд. 2010. № 5. С. 47–49.

² По имеющимся оценкам, в настоящее время в стране существует свыше 100 технопарков, и еще около 800 организаций претендуют на статус технопарков. Правительство Российской Федерации утвердило программы создания технопарков в 2006 году и в настоящее время эта программа продлевается до 2014 года.

России. Примером могут служить региональные ОЭЗ в Липецкой области; индустриальные парки, действующие в Калужской области, а также система промышленных округов, программа создания которых реализуется в Московской области и прочее.

Так, в *Липецкой области* на основе закона субъекта Федерации¹ к настоящему времени создано уже 8 особых экономических зон регионального уровня (ОЭЗ РУ). Это зоны технико-внедренческого, промышленно-производственного, туристско-рекреационного и агропромышленного типа. Управление деятельностью зон осуществляет специально созданная коммерческая организация – ОАО «ОЭЗ РУ», которая функционирует как единый диспетчерский центр («Единое окно»), оптимизирующий процесс вхождения инвестора в регион.

ОАО «ОЭЗ РУ» осуществляет следующие функции:

- а) подбор земельных участков и партнеров для реализации инвестиционных проектов на территории области;
- б) организация контактов инвесторов с местными властями и предприятиями;
- в) помощь инвесторам в решении административных вопросов;
- г) предоставление инвесторам актуальной справочной и аналитической информации о регионе;
- д) организация и сопровождение переговоров и визитов;
- е) разработка и экспертиза бизнес-планов;
- ж) содействие в оформлении и согласовании земельно-правовой и разрешительной документации;
- з) сокращение сроков прохождения необходимых процедур согласования и оформления разрешительных документов.

Участникам ОЭЗ РУ Липецкой области предоставляется государственная поддержка инвестиционной деятельности в следующих формах:

¹ Закон Липецкой области от 18 августа 2006 г. № 316-ОЗ (в ред. законов Липецкой области от 30 мая 2008 г. № 155-ОЗ, от 06 апреля 2007 г. № 37-ОЗ) «Об особых экономических зонах регионального уровня».

- а) освобождение от налогообложения имущества, учитываемого на балансе организации – участника ОЭЗ РУ, в течение семи лет с момента постановки имущества на учет;
- б) освобождение от уплаты транспортного налога организации – участника ОЭЗ РУ в отношении транспортных средств, учитываемых на его балансе, в течение десяти лет с момента постановки транспортного средства на учет;
- в) снижение участнику ОЭЗ РУ налоговой ставки, подлежащей зачислению в областной бюджет, на 4,5 процентных пункта в отношении прибыли, полученной от реализации инвестиционного проекта на территории ОЭЗ РУ в течение семи лет;
- г) субсидирование процентной ставки по кредитам, привлеченным участниками ОЭЗ РУ для реализации инвестиционных проектов, в порядке и размерах, установленных нормативным правовым актом администрации области.

На конкурсной основе предоставляются государственные гарантии Липецкой области по инвестиционным проектам предприятиям и организациям при привлечении кредитных ресурсов для осуществления инвестиций в форме капитальных вложений, а также предоставляется возможность использования областного залогового фонда. Кроме того, администрацией области осуществляется предоставление субсидий на благоустройство территорий предприятий – участников ОЭЗ РУ.

Руководством области признается, что оптимальным является управление ОЭЗ РУ в обязательной тесной увязке с общей стратегией и конкретными программами социально-экономического развития самого региона, а также и того муниципалитета, где данная зона располагается. Это могут быть программы по промышленной, инвестиционной и инновационной политике субъекта Федерации, по развитию и поддержке малого предпринимательства, по оптимизации внутрирегионального размещения производительных сил и пр. Только в этом случае может быть реализовано то преимущество зоны, которое связано с ее способностью органично вписаться в хозяйственный ком-

плекс территории, дать ему мощный дополнительный стимул модернизации, усилить его общее позитивное воздействие на развитие национальной экономики в целом.

В *Калужской области* действует 6 (7-й – в процессе создания) индустриальных парков общей площадью около 2300 га, из которых более 1 тыс. га предоставлено непосредственно инвесторам. Планируется, что до 2015 года благодаря развитию индустриальных парков в экономике области будет создано 22 тыс. новых рабочих мест. Объем привлеченных инвестиций составил 2,6 млрд. долл. США, а портфель согласованных инвестиционных проектов в размере порядка 4,5 млрд. долл. Затраты Калужской области на развитие парков составят 10 млрд. руб. Сегодня в регионе сформировалась целостная система поддержки инвестиционной деятельности. В систему вошли как сами индустриальные парки, так и механизмы административной поддержки, включающие индивидуальную работу с каждым инвестором, создание полноценной инфраструктуры для строительства промышленных предприятий, полную свободу при выборе подрядчика, предоставление налоговых льгот и другие.

Первоначально проекты субсидировались из бюджетных средств региона, но затем был найден новый механизм. Помимо бюджетного субсидирования он включает привлечение заемных средств под государственные гарантии субъекта Федерации. Основными партнерами Калужской области в создании инфраструктурной базы инвестиционных проектов выступают Внешэкономбанк и Европейский банк реконструкции и развития. Необходимое условие успеха проекта индустриальных парков – наличие единого оператора по обеспечению взаимодействия с инвесторами и инфраструктурными компаниями. Если таким оператором является само государство в лице специально уполномоченного им института, строительство промышленных предприятий и инфраструктурных объектов проходит на максимально выгодных условиях и в максимально короткие сроки.

От имени субъекта Федерации управление индустриальными парками в данном регионе осуществляет ОАО «Корпорация развития Калужской области». Она организует фи-

нансирование инфраструктурных проектов с привлечением кредитных средств под гарантии правительства области¹, осуществляет сопровождение инфраструктурных проектов, а также обеспечивает развитие инженерной и логистической инфраструктуры парков. Изначально для формирования промышленных парков был обозначен кластерный подход. Самым крупным в регионе стал *автомобильный кластер*. К настоящему времени на территории трех промышленных парков Калужской области разместили свое производство четыре иностранных автопроизводителя: «Volkswagen AG», «PSA Peugeot-Citroën», «Mitsubishi Motors Corporation», «Volvo Truck Corporation».

Совокупные инвестиции автопроизводителей к 2010 года составили 1,7 млрд. долл. Кроме того, Калужская область активно привлекает производителей автокомпонентов – они уже инвестировали в этот регион 420 млн. долл. Кластерный подход позволил создать эффективную логистику автокомпонентов для поставщиков: производство, сборка и складирование деталей осуществляется в пределах территории Калужской области. Развитая инженерная инфраструктура промышленных парков позволяет предоставить каждому инвестору необходимые мощности по водоснабжению, водоотведению, газо- и электроснабжению.

Помимо этого в области формируются также *кластер биотехнологий и фармацевтики* и *кластер ядерной медицины*. Сегодня в регионе работают 39 предприятий фармацевтической отрасли. Большинство крупных инвесторов этого профиля размещается на территории Обнинского технопарка. Кроме того, крупные иностранные фармацевтические компании открывают предприятия на территории технопарка «Габцево».

Кластерный подход помогает руководству региона опережать потребности новых инвесторов при создании инфраструктуры промышленных парков. Например, создание промышленного парка «Ворсино» изначально было

¹ Была проработана и успешно реализовалась схема получения и распределения средств на основе ГЧП: треть средств выделялась из областного бюджета, а две трети предоставил Внешэкономбанк под гарантии региона.

призвано устранить инфраструктурные ограничения экономического роста области: строительство инженерной инфраструктуры, подготовка земельных участков, строительство автодорог. В результате реализации проекта на территории общей площадью 971 га. К настоящему моменту вложено около 500 млн. рублей в развитие инфраструктуры индустриального парка (электро-, газо-, водоснабжение, строительство дорог, дождевой канализации и т.д.) и заключено 15 инвестиционных соглашений.

Развитие системы индустриальных парков существенно изменило «лицо» экономики региона с точки зрения доминирующих видов экономической деятельности и, следовательно, обозначило себя как эффективный инструмент политики межотраслевого регулирования и модернизации в целом.

В *Московской области* также реализуется активная кластерная политика, обеспечивающая более полное использование потенциала научно-промышленного комплекса области, в том числе за счет поддержки действенных форм взаимодействия малых, средних и крупных предприятий. Формирование кластеров проводится на базе ведущих инновационных центров региона, таких как «Дубна»; Национальный центр авиационной техники в г. Жуковский; технопарк в г. Пущино по выпуску наукоемкой биотехнологической продукции; технопарки в области высоких информационных технологий в городах Черноголовка, Троицк и др. Здесь приоритет политики межотраслевого регулирования сводится не столько к генерированию принципиально новых видов производств, сколько к селективному отбору тех из уже имеющих производств и разработок, которые имеют перспективу продвижения своей продукции как на отечественные, так и на зарубежные рынки.

Однако ситуация осложняется тем, что в области все более остро нарастает дефицит земельных участков для промышленного строительства, отвечающих требованиям инвесторов по инженерной, транспортной, деловой и социальной инфраструктурам. На территории области практически исчерпан ресурс свободных строительных площадок, имеющих инфраструктуру, подготовленную к размещению крупных и средних объектов инвестиций, со-

ответствующих современным технологическим стандартам и требованиям. Для решения указанных проблем стала необходимой реализация специальной программы Правительства Московской области, предусматривающей масштабное и комплексное осуществление системы мероприятий по формированию и подготовке таких строительных инвестиционных площадок.

Опираясь на мировой и российский опыт, было признано целесообразным создание промышленных округов¹ в качестве основной формы организации и управления зонами промышленной застройки на территории Московской области. Всего предусмотрено создание 54 промышленных округов в 23 муниципальных образованиях области общей площадью около 10 тыс. га (36 индустриальных парков, 8 многофункциональных парков, 7 агропарков, 2 офисно-деловых парка, 1 логистический парк)². Промышленные округа обеспечат создание около 35–40 тыс. рабочих мест; а доля продукции, товаров и услуг, вырабатываемых и предоставляемых на территории промышленных округов, в общем объеме производимой продукции в итоге составит не менее 2,5%. Все программные мероприятия осуществляются за счет внебюджетных источников финансирования.

Кроме того, инновационный потенциал Московской области представлен и такой достаточно давно действующей территориальной формой экономики инноваций, как наукограда. Однако при всей привлекательности статуса наукограда (он дается на определенный период), в его

¹ Правительство Московской области. Постановление от 30 июня 2005 г. № 410/24 «Об утверждении программы Правительства Московской области по созданию промышленных округов на территории Московской области на период до 2011 года».

² Так, один из промышленных округов расположен у деревни Котово, Наро-Фоминского района Московской области на территории в 506,5 га. Здесь будут размещены несколько десятков промышленных предприятий, логистическая зона и жилой район с собственной инженерной, коммерческой и социальной инфраструктурой. В состав промышленного округа входят четыре территориально обособленные площадки, три из которых предназначены для размещения промышленных и логистических объектов, и одна площадка – для размещения жилого района. Все площадки объединены общей дорожной сетью и транспортным сообщением.

нынешнем виде он не является достаточно мощным стимулом генерирования и коммерциализации инноваций. Как следствие, сегодня роль наукоградов в формировании экономики инновационного типа несколько «потерялась». Причина – слабая адаптация наукоградов к новым условиям хозяйствования, их некая самозамкнутость и недостаточная интеграция в единое инновационное пространство. К тому же, наукограды России территориально сильно концентрированы¹ и вследствие этого не в состоянии внести существенный вклад в сглаживание инновационного пространства.

Целесообразно расширить полномочия регионов и соответствующих муниципальных образований по поддержке наукоградов, одновременно усилив их заинтересованность в эффективном функционировании как современных центров инновационной экономики.

Восстановить роль наукоградов как лидеров инновационной экономики возможно, усилив их кооперационное взаимодействие с иными субъектами и институтами региональной инновационной системы, в частности, действующими в Московской области. Это – федеральная ОЭЗ «Дубна», сеть научно-производственных кластеров, промышленных округов, инноград «Сколково». Однако для этого необходима целевая программа субъекта Федерации, ориентированная на задачи интеграции ресурсов и кооперационное взаимодействие различных институтов экономики инноваций, локализованных в данном регионе, и, значит, на повышение эффективности функционирования регионального сегмента национальной инновационной системы.

¹ Так, из четырнадцати действующих «федеральных» наукоградов девять расположены в Московской области.

Глава 3. Методы оценки экономического потенциала регионов Российской Федерации

1. Разработка развернутого определения содержания категории «экономический потенциал региона» применительно к субъекту Российской Федерации

Анализ литературы по вопросам социально-экономического развития территорий выявляет значительные различия в определении экономического потенциала, понимании его сущности, составляющих элементов, взаимосвязи его с такими категориями, как «национальное богатство», «уровень экономического развития».

Так, в ряде публикаций¹ экономический потенциал определяется как объем производства отраслей экономики. На наш взгляд, данный подход является достаточно ограниченным и не раскрывает сущности понятия потенциала как совокупности всех имеющихся возможностей и средств в какой-либо сфере, которые могут быть использованы для достижения определенной цели. Очевидно, что при дефиниции категории экономического потенциала необходимо учитывать ее комплексность и многообразие структурных компонентов данной категории.

Более точное определение понятия «экономический потенциал» дается в других литературных источниках. Так, в Большой Советской Энциклопедии² экономический потенциал определяется как совокупная способность отраслей народного хозяйства производить промышленную и сельскохозяйственную продукцию, осуществлять капитальное строительство, перевозки грузов, оказывать услуги населе-

¹ См.: Русинов Ф.М. Территориально-отраслевой принцип планирования: теория и практика. М., 1980.

² Большая Советская Энциклопедия. М., 1975. Т. 20.

нию в определенный исторический момент. Экономический потенциал определяется количеством трудовых ресурсов и качеством их профессиональной подготовки, объемом производственных мощностей промышленных и строительных организаций, производственными возможностями сельского хозяйства, протяженностью транспортных магистралей и наличием транспортных средств, развитием отраслей непромышленной сферы, достижениями науки и техники, ресурсами разведанных полезных ископаемых, т.е. элементами, составляющими в совокупности производительные силы общества. Также, согласно определению Большой Советской Энциклопедии, экономический потенциал зависит от размеров национального богатства страны.

Похожее определение приводится в Большом экономическом словаре¹, согласно которому экономический потенциал определяется как совокупная способность экономической системы, ее отраслей, предприятий, хозяйств осуществлять производственно-экономическую деятельность, выпускать продукцию, товары, услуги, удовлетворять запросы населения, общественные потребности, обеспечивать развитие производства и потребления. При этом экономический потенциал определяется его ресурсами, средствами производства, трудовым и научно-техническим потенциалом, накопленным национальным богатством.

На наш взгляд, вышеперечисленные определения учитывают лишь один из аспектов экономического потенциала — способность хозяйственного механизма, включающего производителей товаров и услуг, выполнять производственную функцию. В то же время очевидно, что это важная, но не единственная характеристика экономического потенциала. Так же в указанных определениях совершенно не уделяется внимание важнейшему экономическому агенту, формирующему экономический потенциал, — государству. Государство, с одной стороны, влияет на экономический потенциал путем определения условий функционирования хозяйственного механизма (в т.ч. через «налоговое бремя»), а с другой стороны, само

¹ Борисов А.Б. Большой экономический словарь. М., 2003.

является составной его частью, выступая производителем бюджетных услуг, предоставляемых населению, предприятиям и организациям. При этом ресурсной базой государства, предназначенной для обеспечения исполнения его обязательств, являются его доходы, в большей части налоговые. Указанный момент определяет целесообразность учитывать при определении категории экономического потенциала территории его важную составную часть — налоговый потенциал.

В публикациях отдельных авторов¹ прослеживается еще один подход к определению экономического потенциала как совокупности имеющихся в наличии ресурсов. При этом, на наш взгляд, происходит подмена содержания понятия «потенциал» понятиями «ресурсы», «инвестиции», «инвестиционные ресурсы», «численность занятых». Если при раскрытии термина делать акцент только на ресурсный аспект, тем самым отражая лишь одну из характерных черт понятия, не выявляя при этом специфических черт, то в результате исчезают существенные отличия от других экономических категорий, таких как национальное богатство, ресурсы, материально-техническая база.

В то же время, по мнению А.Я. Степановой, Н.В. Ивановой², принципиальным отличием между терминами «ресурсы» и «потенциал» является то, что ресурсы существуют независимо от субъектов экономической деятельности, а потенциал отдельного предприятия, общества в целом неотделим от субъектов деятельности. То есть термин «потенциал», кроме материальных и нематериальных средств, включает способности работника, коллектива, предприятия, общества в целом к эффективному использованию имеющихся средств или ресурсов.

¹ См.: Тодосийчук А. Научно-технический потенциал социально трудовой сферы // Экономист. 1997. № 12; Плышевский Б. Потенциал инвестирования // Экономист. 1996. № 3; Лычкин Ю. Потенциал строительного комплекса // Экономист. 1997. № 6; Цыгичко А. Сохранение и приумножение производственного потенциала страны // Экономист. 1992. № 7.

² Степанова А.Я., Иванова Н.В. Категория «потенциал» в экономике // Экономист. 1997. № 12.

Также отдельные экономисты¹ отождествляют термины «экономический потенциал», «экономическая мощь» и «народно-хозяйственный потенциал».

В то же время Б. М. Мочалов² считает, что следует отличать показатели экономической мощи от экономического потенциала. Экономический потенциал страны, отрасли, предприятия, утверждает он, характеризуется объемами накопленных ресурсов и максимально возможным объемом материальных благ и услуг, которых можно достичь в перспективе при оптимальном использовании имеющихся ресурсов. Экономическая мощь характеризует фактически достигнутый уровень развития производственных сил на определенную дату. Экономический потенциал раскрывает экономическую мощь.

Такой же точки зрения придерживается А.А. Задоя³, делая акцент на различии терминов «народное хозяйство» и «экономический потенциал». Поскольку понятия «народное хозяйство» и «экономика» — понятия не тождественные (первое шире второго), отмечает он, то и народно-хозяйственный потенциал — понятие, соответственно, шире экономического потенциала.

В отношении терминов «народно-хозяйственный потенциал» и «экономический потенциал» Б.М. Мочалов² придерживается такой же точки зрения, полагая, что первое включает второе.

Ряд исследователей определяет экономический потенциал как результат экономических и производственных отношений между субъектами хозяйственной деятельности. К примеру, А.И. Самоукин⁴ считает, что экономический потенциал необходимо рассматривать во взаимосвязи со свойственной каждой общественно-экономической формации производственными отношениями, возникающими между

¹ См.: Горбунов Э. Экономический потенциал развитого социализма // Вопросы экономики. 1981. № 9; Фигурнов Э. Производственный потенциал. М., 1982.

² См.: Экономический потенциал развитого социализма / под ред. Б.М. Мочалова. М., 1982.

³ См.: Задоя А.А. Народно-хозяйственный потенциал и интенсивное воспроизводство. Киев, 1986.

⁴ См.: Самоукин А.И. Потенциал нематериального производства. М.: Знание, 1991.

отдельными работниками, трудовыми коллективами, а также управленческим аппаратом предприятия, организации, отраслей народного хозяйства в целом по поводу полного использования их способностей к созданию материальных благ и услуг. В данном определении, на наш взгляд, подчеркнута достаточно важная компонента экономического потенциала — человеческий потенциал.

В словаре под редакцией О.В. Козловой¹ дается определение экономического потенциала как экономические возможности страны, зависящие от уровня развития производительных сил и производственных отношений, наличия трудовых и производственных ресурсов, эффективности хозяйственного механизма. В данном определении не указывается, однако, о каких конкретно экономических возможностях идет речь.

Кроме того, ряд авторов разделился во мнении по поводу уровней, которые характеризуют экономический потенциал. Одни полагают, что экономический потенциал характеризует, прежде всего, достигнутый уровень развития системы общественного производства².

Согласно другой точки зрения³, различается:

- а) достигнутый потенциал как совокупность основных фондов и величины валовой продукции отраслей или валового общественного продукта страны, созданного при фактически достигнутом организационном уровне развития производительных сил и степени использования потенциальных возможностей производственного аппарата;
- б) перспективный экономический потенциал, который раскрывает максимальную возможность хозяйственной системы, предопределяющую максимально возможный объем производства материальных благ и услуг, которых можно достичь при идеальных условиях производства и оптимальном использовании ресурсов.

¹ См.: Управление социалистическим производством: словарь / под ред. О.В. Козловой. М., 1983.

² См.: Проскуряков В.М., Самоукин А.И. Экономический потенциал социальной сферы: содержание, оценка, анализ. М., 1991.

³ См.: Экономический потенциал развитого социализма / под ред. Б.М. Мочалова. М., 1982.

Такая точка зрения свойственна при отождествлении терминов «потенция» и «потенциал», которые происходят от латинского «сила».

По мнению А.Я. Степановой, Н.В. Ивановой¹, указанные термины различаются по трем основным моментам, перечисленным ниже.

«Потенция» определяется невыявленными, нераскрывшимися, несформированными и неовеществленными возможностями. Превратиться в реальные возможности (т.е. потенциал) они могут только в процессе экономической деятельности. Понятие «потенциал» характеризуется возможностями реальными, конкретными, фиксированными, сформированными в процессе какой-либо экономической деятельности и в настоящее время не реальными по каким-либо причинам, но находящимися в готовом и реальном виде.

Для рассматриваемых понятий общими элементами являются ресурсы, позволяющие реализовать имеющиеся возможности. Однако понятие «потенция» включает такие ресурсы, которые создают скрытые возможности. Понятие «потенциал» включает ресурсы, обладающие действительными, конкретными, изученными возможностями, которые уже в настоящее время могут использоваться в общественном производстве.

Основное различие в терминологии

Если рассматривать понятие «потенциал» по отношению к отдельному работнику, предприятию, обществу, то оно выражает реальные способности к использованию имеющихся ресурсов для достижения намеченной цели.

Понятие «потенция» отражает лишь теоретическую, не учитывающую реальные воспроизводящие условия способность отдельного работника, предприятия, общества к использованию ресурсов и созданию материальных благ и услуг. Производственный потенциал предприятия отражает реальную, фактическую способность к созданию максимального объема мате-

¹ См.: Степанова А.Я., Иванова Н.В. Указ. соч.

риальных благ с учетом конкретных ресурсных ограничений, сбалансированности трудовых и материальных ресурсов.

В современном словаре Макмиллана приводится следующее определение: «потенциальный объем производства – максимально возможный объем производства фирмы, отрасли промышленности, сектора экономики в целом, определяемый обеспеченностью факторами производства»¹.

То есть при характеристике перспективных возможных параметров развития необходимо использовать такие понятия, как: потенциальные возможности, потенциальный уровень и т.п. В случае описания достигнутых уровней, сложившихся ситуаций необходимо использовать термин «потенциал».

В статье А.Я. Степановой и Н.В. Ивановой² приводятся два основных компонента, составляющие содержание экономического потенциала:

- а) объективный – совокупность трудовых, нематериальных, материальных и природных ресурсов, вовлеченных и не вовлеченных по каким-либо причинам в производство и обладающих реальной возможностью участвовать в нем;
- б) субъективный – способности работников, коллективов к использованию ресурсов и созданию максимального объема материальных благ и услуг и способности управленческого аппарата предприятия, организации, отрасли, хозяйственной системы в целом к оптимальному использованию имеющихся ресурсов.

Таким образом, рассмотренные выше подходы к определению термина «экономический потенциал» выявляют различные взгляды в понимании его сущности и структуры. Представляется затруднительным сказать однозначно о приверженности того или иного исследователя к одному из подходов. Ряд исследователей приводит несколько определений с разными акцентами. Так, например, Б.М. Мочалов³ предлагает три определения экономического потенциала и в целом считает, что «экономический потенциал следует рассматривать как:

¹ Словарь современной экономической теории Макмиллана. М., 1997.

² Степанова А.Я., Иванова Н.В. Указ. соч.

³ Экономический потенциал развитого социализма. Указ. соч.

- а) источник роста национального дохода и экономической мощи страны;
- б) результат развития производительных сил общества;
- в) показатель максимальных производственных возможностей отрасли, предприятий, объединений, ресурсов;
- г) средство удовлетворения общественных потребностей;
- д) важнейший фактор роста национального богатства страны;
- е) критерий оптимальности планов производства материальных благ, использования ресурсов и национального богатства».

Такое различие в определениях объясняется тем, что каждый из исследователей выделял какую-то одну из черт экономического потенциала, не раскрывая ее полностью. В одних определениях делается акцент на условия и факторы, определяющие величину потенциала, в других – на характер общественно-экономических отношений, в третьих – на результаты использования экономического потенциала.

На наш взгляд, для определения содержания категории «экономический потенциал региона» применительно к субъекту Российской Федерации необходимо выделить следующие основные черты, отличающие его от других категорий:

- а) экономический потенциал региона – это категория, которая характеризует совокупные силовые способности, возможности региональной социально-экономической системы;
- б) эти возможности могут быть реализованы только при наличии ресурсов. Таким образом, экономический потенциал региона характеризуется определенным набором ресурсов;
- в) данные ресурсы должны быть вовлечены в производство или подготовлены к использованию в хозяйственной системе. То есть термин характеризует достигнутый уровень развития;
- г) способности и возможности региональной социально-экономической системы связаны, прежде всего, с

характером и особенностями социально-экономических отношений и взаимодействий между людьми, предприятиями, государственными учреждениями, задействованными в хозяйственном процессе, реализуемом на территории региона;

д) цель этих отношений и взаимодействий заключается в формировании потребностей и максимальном их удовлетворении посредством производства товаров и услуг при оптимальном использовании ресурсов.

Суммируя вышеизложенное, под экономическим потенциалом региона предлагаем понимать совокупные возможности региональной социально-экономической системы формировать и максимально удовлетворять потребности в товарах и услугах (включая бюджетные услуги) в процессе отношений по поводу оптимального использования имеющихся в наличии ресурсов.

2. Анализ существующих методических подходов к оценке экономического потенциала региона, их возможностей и недостатков с точки зрения специфики методов и практических задач оценки потенциала развития

Можно выделить два основных направления оценки экономического потенциала региона, существующих на сегодняшний день:

- а) оценка уровня экономического потенциала региона;
- б) оценка отдельных компонентов экономического потенциала региона.

Оценка уровня экономического потенциала региона

Оценка экономического потенциала региона сводится, как правило, к определению фактических значений ряда параметров социально-экономического развития территории.

К примеру, в статье А.Я. Степановой и Н.В. Ивановой¹ приводятся следующие показатели, используемые для оценки экономического потенциала территории:

- а) численность населения;
- б) численность трудовых ресурсов;
- в) основные производственные и непроизводственные фонды;
- г) валовой общественный продукт и национальный доход;
- д) объемы минеральных, сырьевых, водных, энергетических и других ресурсов;
- е) объем производительных сил;
- ж) объем выпуска промышленной продукции;
- з) объем сельскохозяйственного производства;
- и) показатели развития транспортных сетей.

В рамках первого направления в Министерстве регионального развития Российской Федерации разработана Методика определения, анализа и прогнозирования основных показателей уровня социально-экономического развития регионов России с учетом перехода на Общероссийский классификатор видов экономической деятельности (ОКВЭД) (далее – Методика).

Целью разработки указанной Методики является формирование инструментария оценки текущего и перспективного уровня социально-экономического развития территорий, позволяющего определять степень дифференциации субъектов Российской Федерации.

Методика содержит перечень, классификацию и алгоритмы расчета и прогнозирования базовых показателей уровня социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, а также алгоритм расчета комплексного интегрального показателя уровня социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Под базовыми показателями в Методике понимаются показатели, характеризующие отдельные ключевые аспекты социально-экономической сферы субъекта Российской Федерации и используемые в качестве базовых элементов при расчете укрупненных синтетических показателей.

¹ См.: Степанова А.Я., Иванова Н.В. Указ. соч.

Используемая в Методике система базовых показателей состоит из трех тематических блоков, характеризующих важнейшие стороны социально-экономического развития регионов России:

1. Показатели экономического развития субъекта Российской Федерации.
2. Показатели социального развития субъекта Российской Федерации.
3. Показатели бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации.

Перечень базовых показателей, сгруппированных в соответствии с принятой в Методике классификацией, приведен в таблице 4.

Таблица 4

Базовые показатели социально-экономического развития субъекта Российской Федерации

№ п/п	Наименование показателей	Характеристика показателей	Единицы измерения	Формулы расчета показателей	Комментарии к расчету показателей
1. Показатели экономического развития субъекта РФ					
1.1.	Валовой региональный продукт на душу населения	Ключевой показатель уровня экономического развития региона. Показывает величину вновь созданной стоимости товаров и услуг, произведенных на территории региона, в расчете на одного жителя региона	тыс. руб.	$V = (A/(B \times k)) \times 1000$, где: A – объем валового регионального продукта (млн. руб.); B – среднегодовая численность постоянного населения региона (чел.); k – коэффициент уровня покупательной способности. Используется для нивелирования региональной дифференциации уровня цен. Рассчитывается как: $k = C/D$, где: C – величина прожиточного минимума в регионе, в среднем на душу населения (руб.); D – величина прожиточного минимума в РФ, в среднем на душу населения (руб.)	Расчетный показатель. Источником информации для определения значений используемых в расчете показателей A, B, C и D являются данные Федеральной службы государственной статистики

Продолжение табл. 4

№ п/п	Наименование показателей	Характеристика показателей	Единицы измерения	Формулы расчета показателей	Комментарии к расчету показателей
1.2.	Объем промышленной продукции на душу населения	Характеризует уровень развития промышленного производства в регионе	тыс. руб.	$V = A / (B \times k)$, где: A – отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами по полному кругу производителей по чистым видам деятельности разделов C, D, E ОКВЭД в фактически действовавших ценах (тыс. руб.); B – среднегодовая численность постоянно населения региона (чел.); k – коэффициент уровня покупательной способности. Используется для нивелирования региональной дифференциации уровня цен. Рассчитывается как: $k = C / D$, где: C – величина прожиточного минимума в регионе, в среднем на душу населения (руб.); D – величина прожиточного минимума в РФ, в среднем на душу населения (руб.)	Расчетный показатель. Источником информации для определения значений используемых в расчете показателей A, B, C и D являются данные Федеральной службы государственной статистики
1.3.	Объем инвестиций в основной капитал на душу населения	Показывает объем инвестиций за счет всех источников финансирования, приходящийся на одного жителя региона. Характеризует уровень инвестиционной привлекательности и активности в регионе	тыс. руб.	$V = A / B$, где: A – объем инвестиций в основной капитал за счет всех источников финансирования в фактически действовавших ценах (тыс. руб.); B – среднегодовая численность постоянно населения региона (чел.)	Расчетный показатель. Источником информации для определения значений используемых в расчете показателей A и B являются данные Федеральной службы государственной статистики
1.4.	Оборот розничной торговли на душу населения	Показывает емкость регионального рынка розничной торговли в расчете на одного жителя региона. Характеризует развитость сферы розничной торговли в регионе	тыс. руб.	$V = A / (B \times k)$, где: A – оборот розничной торговли в регионе в фактически действовавших ценах (тыс. руб.); B – среднегодовая численность постоянно населения региона (чел.); k – коэффициент уровня покупательной способности. Используется для нивелирования региональной дифференциации уровня цен.	Расчетный показатель. Источником информации для определения значений используемых в расчете показателей A, B, C, D являются данные Федеральной службы государственной статистики

Продолжение табл. 4

№ п/п	Наименование показателей	Характеристика показателей	Единицы измерения	Формулы расчета показателей	Комментарии к расчету показателей
				Рассчитывается как: $k = C/D$, где: C - величина прожиточного минимума в регионе, в среднем на душу населения (руб.); D - величина прожиточного минимума в РФ, в среднем на душу населения (руб.)	
1.5.	Оборот платных услуг на душу населения	Показывает емкость регионального рынка платных услуг в расчете на одного жителя региона. Характеризует уровень развития рынка услуг, оказываемых населению региона	тыс. руб.	$V = A/(B \times k)$, где: A - объем платных услуг населению региона в фактически действовавших ценах (тыс. руб.); B - среднегодовая численность постоянного населения региона (чел.); k - коэффициент уровня покупательной способности. Используется для нивелирования региональной дифференциации уровня цен. Рассчитывается как: $k = C/D$, где: C - величина прожиточного минимума в регионе, в среднем на душу населения (руб.); D - величина прожиточного минимума в РФ, в среднем на душу населения (руб.)	Расчетный показатель. Источником информации для определения значений используемых в расчете показателей A , B , C , D являются данные Федеральной службы государственной статистики
1.6.	Удельный вес убыточных организаций	Показывает долю хозяйствующих субъектов региона, имевших отрицательные финансовые результаты в анализируемом периоде. Дает характеристику тому, насколько эффективно функционирует экономика региона	%	$V = (A/B) \times 100$, где: A - количество убыточных организаций в регионе по данным бухгалтерской отчетности (ед.); B - общее количество организаций в регионе (ед.)	Показатель рассчитывается Федеральной службой государственной статистики

Продолжение табл. 4

№ п/п	Наименование показателей	Характеристика показателей	Единицы измерения	Формулы расчета показателей	Комментарии к расчету показателей
1.7.	Удельный вес численности работников, занятых на малых предприятиях, в численности работников, занятых на предприятиях и организациях региона	Показатель характеризует степень развития малого предпринимательства и уровень конкуренции в регионе	%	$V = (A/B) \times 100$, где: A – среднесписочная численность работников, занятых на малых предприятиях региона, без внешних совместителей (чел.); B – среднесписочная численность работников по полному кругу организаций (чел.)	Расчетный показатель. Источником информации для определения значений используемых в расчете показателей A и B являются данные Федеральной службы государственной статистики
1.8.	Число созданных передовых производственных технологий в расчете на 10 тыс. человек населения	Характеризует интенсивность инновационной деятельности в регионе	ед.	$V = (A/B) \times 10000$, где: A – число созданных передовых производственных технологий за год (ед.); B – среднегодовая численность постоянного населения региона (чел.)	Расчетный показатель. Источником информации для определения значений используемых в расчете показателей A и B являются данные Федеральной службы государственной статистики
2. Показатели социального развития субъекта РФ					
2.1.	Миграционный прирост населения на 1 тыс. населения	Показатель движения населения. Характеризует привлекательность региона для мигрантов, свидетельствующую о качестве жизни в регионе	д	$V = ((A - B)/C) \times 1000$, где: A – число прибывших на территорию региона за год (чел.); B – число выбывших за пределы территории региона за год (чел.); C – среднегодовая численность постоянного населения региона (чел.)	Показатель рассчитывается Федеральной службой государственной статистики
2.2.	Уровень безработицы по методологии МОТ	Показывает долю безработного населения в общей численности экономически активного населения региона	%	$V = (B/(A + B)) \times 100$, где: A – численность занятых в экономике региона, всего (чел.); B – численность безработных в регионе (чел.)	Показатель рассчитывается Федеральной службой государственной статистики
2.3.	Соотношение среднедушевых денежных доходов и прожиточного минимума	Показывает условное количество наборов прожиточного минимума, обеспечиваемое среднедушевым денежным доходом. Характеризует покупательную способность населения региона	разы	$V = A/B$, где: A – величина среднедушевых денежных доходов населения региона (руб.); B – величина прожиточного минимума в регионе, в среднем на душу населения (руб.)	Расчетный показатель. Источником информации для определения значений используемых в расчете показателей A и B являются данные Федеральной службы государственной статистики

Продолжение табл. 4

№ п/п	Наименование показателей	Характеристика показателей	Единицы измерения	Формулы расчета показателей	Комментарии к расчету показателей
2.4.	Численность населения, имеющего доход ниже прожиточного минимума, в процентах от общей численности населения	Показатель характеризует уровень бедности в регионе	%	$V = (A/B) \times 100$, где: A – среднегодовая численность населения региона с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума (чел.); B – среднегодовая численность постоянного населения региона (чел.)	Показатель рассчитывается Федеральной службой государственной статистики
2.5.	Площадь жилых помещений за исключением аварийного жилья, приходящаяся на душу населения	Показатель характеризует жилищные условия населения региона	тыс. кв. м	$V = (A - B)/C$, где: A – общая площадь жилых помещений в регионе на конец года (тыс. кв. м); B – общая площадь жилых помещений аварийного жилищного фонда на конец года (тыс. кв. м); C – численность постоянного населения региона на конец года (чел.)	Расчетный показатель. Источником информации для определения значений используемых в расчете показателей A , B и C являются данные Федеральной службы государственной статистики
2.6.	Удельный вес общей площади, оборудованной одновременно водопроводом, водоотведением, отоплением, горячим водоснабжением, газом или напольными электроплитами	Показатель характеризует степень обеспеченности жилого фонда региона инженерной инфраструктурой	%	$V = (A/B) \times 100$, где: A – общая площадь жилых помещений в регионе, оборудованная одновременно водопроводом, водоотведением, отоплением, горячим водоснабжением, газом или напольными электроплитами (тыс. кв. м); B – общая площадь жилых помещений в регионе (тыс. кв. м)	Показатель рассчитывается Федеральной службой государственной статистики
2.7.	Численность медицинского персонала в расчете на 10 тыс. населения	Показатель характеризует обеспеченность населения региона медицинскими кадрами	чел.	$V = A + B$, где: A – численность врачей в регионе на конец года, в расчете на 10 тыс. населения (чел.); B – численность среднего медицинского персонала в регионе на конец года, в расчете на 10 тыс. населения (чел.)	Расчетный показатель. Источником информации для определения значений используемых в расчете показателей A и B являются данные Федеральной службы государственной статистики
2.8.	Число зарегистрированных больных с диагнозом, установленным впервые в жизни, на 10 тыс. населения	Показатель характеризует уровень заболеваемости населения региона	чел.	$V = (A/B) \times 10000$, где: A – число зарегистрированных в течение года больных с впервые установленным диагнозом (чел.); B – среднегодовая численность постоянного населения региона (чел.)	Показатель рассчитывается Федеральной службой государственной статистики

Продолжение табл. 4

№ п/п	Наименование показателей	Характеристика показателей	Единицы измерения	Формулы расчета показателей	Комментарии к расчету показателей
2.9.	Приходится детей на 100 мест в дошкольных учреждениях	Показывает обеспеченность населения региона дошкольными образовательными учреждениями	чел.	$V = (A/B) \times 100$, где: A – численность детей, посещающих дошкольные учреждения на конец года (чел.); B – число мест в дошкольных учреждениях на конец года (чел.)	Показатель рассчитывается Федеральной службой государственной статистики
2.10.	Удельный вес обучающихся в первую смену в государственных и муниципальных дневных общеобразовательных учреждениях	Показывает обеспеченность населения региона дневными общеобразовательными учреждениями	%	$V = (A/B) \times 100$, где: A – численность учащихся государственных и муниципальных дневных общеобразовательных учреждений, обучающихся в первую смену (чел.); B – общая численность учащихся государственных и муниципальных дневных общеобразовательных учреждений региона (чел.)	Показатель рассчитывается Федеральной службой государственной статистики
2.11.	Численность студентов высших учебных заведений на 10 тыс. человек населения	Показывает обеспеченность населения региона высшими учебными заведениями	чел.	$V = (A/B) \times 10000$, где: A – численность студентов государственных и муниципальных высших учебных заведений региона на начало учебного года (чел.); B – численность населения региона на начало учебного года (чел.)	Расчетный показатель. Источником информации для определения значений используемых в расчете показателей A и B являются данные Федеральной службы государственной статистики
2.12.	Объем расходов консолидированного бюджета субъекта РФ на социально-культурные мероприятия в расчете на душу населения	Показывает объем расходов консолидированного бюджета субъекта РФ на мероприятия в области образования, культуры и кинематографии, СМИ, здравоохранения и спорта, а также социальной политики, приходящихся на одного жителя субъекта РФ. Характеризует объем бюджетных расходов субъекта РФ, направляемых на повышение качества жизни населения региона	тыс. руб.	$V = (A/(B \times k)) \times 1000$, где: A – расходы консолидированного бюджета субъекта РФ на социально-культурные мероприятия (млн. руб.); B – среднегодовая численность постоянного населения региона (чел.); k – коэффициент уровня покупательной способности. Используется для нивелирования региональной дифференциации уровня цен. Рассчитывается как: $k = C/D$, где: C – величина прожиточного минимума в регионе, в среднем на душу населения (руб.);	Расчетный показатель. Источником информации для определения значений используемых в расчете показателя A являются финансовые балансы субъектов РФ, подготовленные в соответствии с Методическими рекомендациями по составлению финансовых балансов субъектов РФ, утвержденными Приказом Минэкономразвития России от 21 апреля 1999 г. № 199. Источником информации для определения значений используемых в расчете пока-

Окончание табл. 4

№ п/п	Наименование показателей	Характеристика показателей	Единицы измерения	Формулы расчета показателей	Комментарии к расчету показателей
				D – величина прожиточного минимума в РФ, в среднем на душу населения (руб.)	зателей B , C и D являются данные Федеральной службы государственной статистики
3. Показатели бюджетной обеспеченности субъекта РФ					
3.1.	Отношение доходов консолидированного бюджета субъекта РФ (за вычетом средств, получаемых из федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов) к расходам консолидированного бюджета субъекта РФ	Характеризует сбалансированность бюджета субъекта РФ, степень обеспеченности расходов субъекта РФ доходами	разы	$V = (A - B) / C$, где: A – доходы консолидированного бюджета субъекта РФ (млн. руб.); B – средства, получаемые субъектом РФ от Российской Федерации (из федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов), (млн. руб.); C – расходы консолидированного бюджета субъекта РФ (млн. руб.)	Расчетный показатель. Источником информации для определения значений используемых в расчете показателей A , B и C являются финансовые балансы субъектов РФ, подготовленные в соответствии с Методическими рекомендациями по составлению финансовых балансов субъектов РФ, утвержденными Приказом Минэкономразвития России от 21 апреля 1999 г. № 199
3.2.	Объем доходов консолидированного бюджета субъекта РФ (за вычетом средств, получаемых из федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов), в расчете на душу населения	Характеризует финансовую обеспеченность субъекта РФ и эффективность деятельности органов управления субъекта РФ по привлечению бюджетных доходов	тыс. руб.	$V = ((A - B) / (C \times k)) \times 1000$, где: A – доходы консолидированного бюджета субъекта РФ (млн. руб.); B – средства, получаемые субъектом РФ от Российской Федерации (из федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов), (млн. руб.); C – среднегодовая численность постоянного населения региона (чел.); k – коэффициент уровня покупательной способности. Используется для нивелирования региональной дифференциации уровня цен. Рассчитывается как: $k = D / E$, где: D – величина прожиточного минимума в регионе, в среднем на душу населения (руб.); E – величина прожиточного минимума в РФ, в среднем на душу населения (руб.)	Расчетный показатель. Источником информации для определения значения используемых в расчете показателей A и B являются финансовые балансы субъектов РФ, подготовленные в соответствии с Методическими рекомендациями по составлению финансовых балансов субъектов РФ, утвержденными Приказом Минэкономразвития России от 21 апреля 1999 г. № 199. Источником информации для определения значений используемых в расчете показателей C , D и E являются данные Федеральной службы государственной статистики

В Методике содержится также алгоритм расчета комплексного интегрального показателя уровня социально-экономического развития субъекта Российской Федерации. КИП представляет собой синтетический показатель, полученный путем поэтапного агрегирования базовых показателей и дающий комплексную оценку уровня экономического потенциала субъекта Российской Федерации. Расчет КИП позволяет проводить межрегиональные сравнения и осуществлять ранжирование субъектов Российской Федерации по уровню социально-экономического развития.

Расчет КИП осуществляется путем поэтапного синтеза базовых показателей:

На первом этапе определяются значения базовых показателей на основании годовых данных Федеральной службы государственной статистики с использованием расчетных формул, представленных в таблице 4.

На втором этапе агрегируются базовые показатели внутри каждого из трех тематических блоков и рассчитываются интегральные показатели по каждому блоку (интегральные показатели первого уровня). Они рассчитываются исходя из значений базовых показателей и их весов.

На третьем этапе три интегральных показателя первого уровня агрегируются в КИП. КИП рассчитывается исходя из полученных на предыдущем этапе значений интегральных показателей первого уровня и их весов.

Принципиальная схема расчета КИП приведена на рисунке 1.

Кроме того, Министерством регионального развития Российской Федерации разработан ряд методических материалов, предусматривающих оценку уровня экономического потенциала регионов.

К таким материалам можно отнести Методику распределения финансовых средств федеральной целевой программы «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)» (далее – Методика распределения средств).

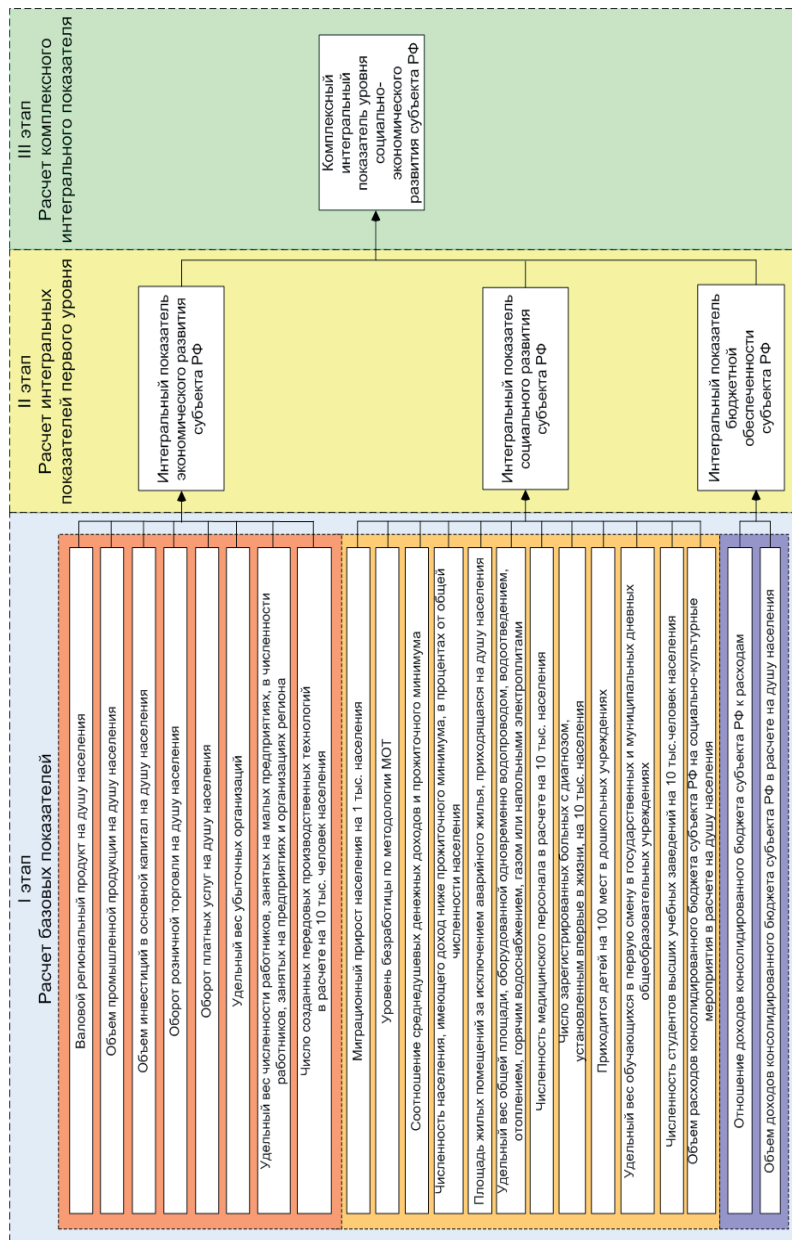


Рис. 1. Принципиальная схема расчета комплексного интегрального показателя уровня социально-экономического развития субъекта Российской Федерации

Методикой распределения средств предусмотрен расчет интегрального показателя уровня социально-экономического развития региона и обеспеченности объектами социальной и инженерной инфраструктуры.

Интегральный показатель представляет собой синтетический показатель, полученный путем поэтапного агрегирования восемнадцати базовых индикаторов, нормированных к среднероссийскому уровню, который дает комплексную оценку уровня социально-экономического развития и бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации.

Базовые индикаторы характеризуют различные аспекты функционирования региональной системы и включают в себя следующие показатели:

- а) валовой региональный продукт на душу населения;
- б) объем инвестиций в основной капитал на душу населения;
- в) показатель финансовой обеспеченности на душу населения;
- г) соотношение среднедушевых денежных доходов и величины прожиточного минимума;
- д) доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в общей численности населения;
- е) обеспеченность местами детей, находящихся в дошкольных учреждениях;
- ж) обеспеченность школами – доля учащихся, обучающихся во 2-ю и 3-ю смену;
- з) выпуск специалистов высшими и государственными средними учебными заведениями;
- и) обеспеченность населения врачами;
- к) обеспеченность средним медицинским персоналом;
- л) обеспеченность населения амбулаторно-поликлиническими учреждениями;
- м) площадь жилищ, приходящаяся в среднем на одного жителя;
- н) удельный вес ветхого и аварийного жилья в общем объеме жилого фонда;
- о) удельный вес площади жилья, оборудованного водопроводом, в общей площади жилья;

- п) удельный вес площади жилья, оборудованного канализацией;
- р) удельный вес площади жилья, оборудованного центральным отоплением;
- с) удельный вес площади жилья, оборудованного центральным горячим водоснабжением;
- т) удельный вес площади жилья, оборудованного газовыми плитами.

Анализ программ регионального паритета, реализуемых в рамках федеральной целевой программы «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)» показал, что по относительно благополучным регионам было утверждено больше программ, чем по депрессивным и отсталым территориям. Это свидетельствует о недостаточной проработанности Методики и необходимости совершенствования состава критериев и используемого в Методике подхода к определению интегрального показателя.

Также оценку экономического потенциала предусматривает Паспорт субъекта Российской Федерации, формируемый Министерством регионального развития Российской Федерации для целей мониторинга и типологизации регионов России. Мониторинг предлагает оценку ряда унифицированных показателей социально-экономического развития регионов, структурированных в разрезе ключевых целей государственной политики:

1. Повышение уровня и качества жизни населения:
 - а) денежные доходы населения;
 - б) социальное обеспечение;
 - в) жилищно-коммунальное хозяйство;
 - г) демография и здравоохранение;
 - д) социальная напряженность;
 - е) образование;
 - ж) СМИ, культура и спорт, экология.
2. Повышение уровня национальной безопасности.
3. Обеспечение высоких темпов экономического роста.
4. Формирование потенциала для социально-экономического роста на долгосрочную перспективу:
 - а) потенциал трудовых ресурсов;

- б) транспортная инфраструктура;
- в) потенциал энергетической инфраструктуры;
- г) телекоммуникационная инфраструктура;
- д) финансовая инфраструктура;
- е) потенциал государственного управления;
- ж) бюджетная система;
- з) территориальное планирование.

Кроме того, органы управления отдельными территориями также разрабатывают методические материалы, связанные с оценкой экономического потенциала территорий.

К примеру, в Томской области разработана Методика комплексной оценки уровня социально-экономического развития муниципальных районов (городских округов) Томской области. Данная методика устанавливает систему показателей и алгоритм комплексной оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований Томской области.

Система показателей включает в себя индикаторы, характеризующие:

1. Уровень экономического развития:

- а) объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами крупных и средних организаций по чистым видам экономической деятельности (разделы CDE) на душу населения;
- б) объем производства сельскохозяйственной продукции по всем категориям хозяйств на душу населения;
- в) объем работ и услуг собственными силами крупных и средних предприятий и организаций по виду деятельности «строительство» на душу населения;
- г) количество малых предприятий на 1000 жителей;
- д) доля занятых на малых предприятиях в общей среднесписочной численности занятых в экономике;
- е) объем инвестиций в основной капитал предприятий и организаций (по кругу крупных и средних предприятий и организаций) на душу населения;
- ж) сальдированный финансовый результат предприятий и организаций (по полному кругу) на душу населения;

- з) основные фонды, находящиеся в муниципальной собственности на душу населения;
- и) доходы бюджета на душу населения.

2. Качество жизни населения:

- а) покупательная способность заработной платы на душу населения;
- б) средняя задолженность по заработной плате на одного работника;
- в) объем розничного товарооборота на душу населения;
- г) объем платных услуг на душу населения;
- д) обеспеченность жильем одного жителя;
- е) удельный вес ветхого и аварийного жилья в общей площади жилищного фонда;
- ж) площадь капитально отремонтированных жилых домов на одного жителя;
- з) уровень безработицы;
- и) естественный прирост (убыль) на 1000 человек;
- к) объем выбросов загрязняющих веществ на одного жителя.

3. Степень развитости (обеспеченности) объектами социальной и инженерной инфраструктуры:

- а) коэффициент плотности автомобильных дорог;
- б) сводный показатель уровня развития отраслей социальной инфраструктуры;
- в) обеспеченность населения дошкольными образовательными учреждениями;
- г) обеспеченность больничными койками;
- д) обеспеченность врачами всех специальностей;
- е) обеспеченность средним медицинским персоналом;
- ж) выпуск учащихся из государственных дневных полных средних общеобразовательных учреждений.

Расчет интегрального показателя проводится поэтапно путем определения рейтинга муниципального образования по каждому базовому показателю и «свертки» указанных рейтингов с учетом весов базовых показателей.

Нельзя не отметить разработки Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, посвященные оценке уровня социально-экономического развития и типологизации регионов России на основе обобщающих индикативных показателей.

Формирование и характеристика информационных блоков

I – идентификационно-адресный блок с основными характеристиками-признаками.

II – блок общей экономической ситуации и развития.

III – блок общей социальной ситуации.

IV – проблемно-ориентированный блок.

Первый блок включает показатели, характеризующие географическое положение региона, территорию, население, специализацию, стадию промышленного освоения, время освоения и др. Эти характеристики используются для типологической группировки регионов при изучении общей социально-экономической ситуации и отдельных региональных проблем. В отношении отдельного региона дается подробное его описание с указанием признаков.

Так, местоположение должно не только обеспечить группировки по экономическим районам, но и выделить группы регионов, связанные с определенными событиями, проблемами, целевыми программами и т.д. (например, районы Крайнего Севера и приравненные к ним, районы военных действий и приграничные с ними, районы стихийных бедствий, катастроф, аварий).

Характеристика специализации должна обеспечить формирование группы промышленных регионов, аграрных, промышленно-аграрных, аграрно-промышленных с последующими подразделением на моноотраслевые, многоотраслевые. Признак стадии промышленного освоения должен обеспечить группировку регионов ресурсных (с указанием главного ресурса), базовых и обрабатывающих отраслей промышленности. Показатели этого блока должны быть рассмотрены непосредственно с показателями других блоков, уточнены и дополнены. Характеристики-признаки кодируются, присваиваются каждому региону. От правильности формирования этого блока зависит качество группировок и статистического анализа.

Показатели *второго блока* характеризуют состояние экономики региона и тенденции его развития. Важнейшими составными частями экономической ситуации являются

уровень и динамика производства, состояние рынка труда, инвестиционная активность, внешнеэкономическая деятельность. Показатели этого блока достаточно полно представлены в статистической отчетности. К ним относятся показатели уровня, структуры и динамики промышленного производства, валовой региональный продукт и его динамика, доля иностранных инвестиций, показатели экспорта и импорта.

Третий блок характеризует социальную ситуацию в регионе. В него включаются показатели уровня жизни и ее продолжительности, а также обеспеченности населения недвижимостью, предметами длительного пользования, потребления им важнейших продуктов питания.

Второй и третий блок показателей решают задачи постоянного наблюдения за социально-экономической ситуацией в регионах, охватывают всю их совокупность, предполагают проведение типизации регионов с использованием элементов вариационного анализа, изучение региональной экономической и социальной асимметрии для оценки результативности региональной политики.

Если первый блок – это качественные показатели-признаки, то второй и третий – общие оценочные показатели. Они связаны с общими задачами для всех регионов: выход из кризиса, стабилизация и экономический рост, сглаживание экономических и социальных различий регионов, повышение уровня жизни населения. Перечень этих показателей относительно стабилен. По решению таких задач накоплен определенный опыт, и основным направлением работ является совершенствование методологии и повышение достоверности показателей.

Самым мобильным является *четвертый блок* показателей. Он состоит из двух подблоков: тотального – общерегиональных проблем (охватывает всю или большую часть регионов) и локального – проблем группы или отдельно взятого региона.

Общие региональные проблемы в основном связаны с региональной политикой, проводимой федеральным центром и органами власти субъекта Федерации, по следующим направлениям: налоги, бюджет, цены, институциональные преобразования, поддержка инвестиций, развитие малого

бизнеса. Особое место среди проблем занимают: управление собственностью, поддержка малого предпринимательства, инвестиционный климат.

Рассмотрение нормативно-правовой базы в регионах по перечисленным проблемам позволяет сформировать блок показателей-факторов, существенно влияющих на социально-экономическую ситуацию в регионах.

Принципы выделения и характеристика проблемно-содержательных блоков

Целью анализа могут быть оценка социально-экономической ситуации в отдельно взятом регионе, изучение ситуации во времени и путем межрегионального сравнения, определение влияния региональной политики, проводимой федеральным центром на социально-экономическую ситуацию. С учетом этих задач показатели должны формироваться в блоки, обеспечивающие общую характеристику экономики и социального положения в каждом конкретном регионе (портрет региона). Кроме того, показатели должны определять место и роль региона в экономике России, основные межрегиональные различия.

При формировании проблемно-содержательных блоков показателей следует учитывать, что факторы социально-экономического положения условно делятся на объективные (природные ресурсы, географическое положение, сложившийся тип, уровень и структура хозяйства, научный потенциал, кадры и их профессионализация и т.д.) и субъективные (региональная политика и реформирование экономики, предпринимательская активность населения и его отношение к реформам, инвестиционный климат и т.д.).

Показатели должны позволить дать характеристику каждому региону (портрет региона) и динамику основных процессов. Они формируются в следующие основные группы:

- а) идентификационно-адресная часть;
- б) ресурсный потенциал;
- в) основные экономические показатели и их динамика;

г) показатели финансов и внешнеэкономической деятельности;

д) основные социальные показатели и их динамика.

Важно выделить две главные особенности дифференциации субъектов федерации по уровню социально-экономического развития. Она:

а) всегда относительна и существует лишь в сравнении одного с другим;

б) может характеризоваться множеством разнородных показателей, причем в каждом конкретном случае отбираются специфические (максимально соответствующие данному случаю) наборы таких показателей.

Известно, что важнейшими индикаторами, по величине которых судят традиционно о положении той или иной страны в мировой экономике, являются площадь ее территории, численность населения, производимый валовой внутренний продукт, объем экспортируемых товаров, а также значения двух последних показателей на душу населения.

В качестве индикаторов, обеспечивающих группировку регионов как начальный этап их типизации, могут выступать определенные сходные для отдельных групп регионов финансовые, социальные и экономические условия. В таком варианте типизация регионов приобретает ярко выраженный характер, обеспечивает большую обоснованность отнесения регионов к тому или иному типу в соответствии с выработанными критериями и получение более эффективной, с точки зрения использования, информации для принятия управленческих решений.

Так, можно выделить десять крупнейших регионов — основных налогоплательщиков в федеральный бюджет (Москва, Санкт-Петербург, Московская, Нижегородская, Самарская, Пермская, Свердловская области, Краснодарский и Красноярский края, Республика Башкортостан), десять «средних» промышленно развитых регионов (Иркутская, Новосибирская, Омская, Ленинградская, Оренбургская, Ярославская, Саратовская области, Республики Коми и Удмуртская, Ставропольский край) и т.д., вплоть до наиболее отстающих одиннадцати регионов (Республики Марий Эл, Калмыцкая, Северная Осетия — Алания,

Тыва; Смоленская, Тамбовская, Астраханская, Амурская и Магаданская области, Еврейская автономная область и Чукотский автономный округ).

При такой группировке регионов (равно как и при группировке по признаку донорства или реципиентности, или эффективности производства и т.д.) появляется возможность устанавливать для каждой выделенной группы единые нормативы бюджетной обеспеченности, а также способы оказания финансовой помощи, направленной на поддержку одних и стимулирование других.

Статистическое отслеживание на федеральном и окружном уровнях формирования и расходования региональных бюджетных средств, размера и структуры налоговых поступлений, соотношения доходов и затрат коммунальных предприятий, размера и структуры социальных выплат и расходов и т.д. тесно связано с типизацией регионов, базирующейся на индикативных показателях их экономического и социального положения и развития.

Если исходить из общего типологического принципа разделения регионов на группы – природно-географического, то он примерно может совпадать с созданными семью региональными округами или экономическими районами страны (с возможными корректировками в рамках каждого из них, например, в Северо-Западном или в Западной Сибири выделение районов Крайнего Севера и т.п.).

Внутри каждого из округов при необходимости проведения социально-экономического анализа, и на основании определенных критериев может быть использована типизация регионов в соответствии с этими критериями или обобщающей их средней величиной, характеризующими индикативными показателями.

Как уже указывалось, для проведения такой процедуры должны быть определены проблемно-содержательные блоки, выражающие важные аспекты и стороны жизни региона (экономика, социальная сфера, инвестиции и инвестиционный климат, предпринимательская деятельность, финансово-бюджетные отношения, международные связи, соблюдение законодательства и правопорядка и др.), а также характеризующие их статистические показатели.

Проблемно-содержательный блок – это определенная статистическая задача экономического, социального, демографического, экологического и научно-технического характера и обеспечивающие решение задачи статистические показатели – основные, дополнительные (детализирующие) и индикативные.

Принцип выделения проблемно-содержательных блоков предусматривает соответствие следующим требованиям и условиям:

- а) блоки должны быть сформированы таким образом, чтобы индикативные показатели в наиболее полной мере могли отразить содержание, смысл и векторы развития того или иного социального или экономического явления (процесса), а значит, не быть чрезмерно многоаспектными, разнохарактерными, «перегруженными» частными показателями с разной целенаправленностью, хотя и связанных – в той или иной степени – между собой явлений и событий определенной сферы общественных отношений (например, намного сложнее, если вообще возможно, разработать и обосновать правомерность использования индикативных показателей для характеристики рыночных отношений в целом, чем для блоков, отражающих реформирование отношений собственности, развитие рыночной инфраструктуры, малого предпринимательства, осуществление земельной реформы и развитие фермерских хозяйств и т.д., то есть блоков, составляющих сферу рыночных отношений);
- б) показатели, характеризующие блоки, включая и обобщающие индикативные показатели, могли бы обеспечить формирование статистических сборников и других статистических материалов, содержащих сведения об экономическом и социальном состоянии и развитии определенных типов регионов, а не только о различных сторонах жизни каждого отдельного региона.

В соответствии с принципом и условиями формирования проблемно-содержательных блоков подготовлен перечень статистических задач, каждая из которых представляет по существу проблемно-содержательный блок, а совокупность

их раскрывает все существенные аспекты социально-экономической и общественно-политической жизни региона и обеспечивает возникновение предпосылок для определения и использования индикативных показателей в качестве обобщенных оценок состояния и степени развития регионов и типизации их на указанной основе.

Общие методологические подходы к использованию индикативных показателей

Интегральным показателем жизнеспособности конкретного региона (субъекта Федерации), состояния его экономики и социальной сферы, степени использования источников и резервов экономического развития для достижения соответствующих социальных результатов является общий уровень его экономического развития.

При построении комплексных оценок уровня социально-экономического развития регионов необходимо соблюдение ряда требований. Основные из них следующие:

- а) комплексная оценка должна учитывать дифференцированный характер элементов, составляющих уровень экономического развития регионов;
- б) необходимо максимально учитывать существующие взаимосвязи базовых (первичных) показателей и индикативных;
- в) индикативные показатели должны опираться на действующую статистическую отчетность;
- г) должна быть обеспечена высокая информативность расчетов сравнительной оценки уровня регионально-го развития.

Как уже указывалось, в каждом случае (в зависимости от поставленной задачи, для решения которой необходима комплексная оценка) следует обосновывать и осуществлять выбор ограниченного числа элементов (проблемно-содержательных блоков), способных обеспечить получение указанной адекватной оценки. Использование максимального числа таких элементов практически весьма затрудняет до-

стижение поставленной цели и нецелесообразно с точки зрения применения результатов оценки в системе государственной региональной политики.

По возможности должны быть определены и использованы оценочные индикативные показатели, отражающие характер и состояние каждого из элементов уровня экономического развития регионов. Это может быть единый обобщающий (интегральный) показатель, отражающий основные аспекты элемента уровня развития, или может быть и несколько индикативных показателей, каждый из которых характеризует различные аспекты элемента уровня развития. Возможно также применение по каждому элементу уровня развития одного из частных показателей, не носящего обобщающий характер, но в большей мере репрезентативного относительно данного элемента уровня развития. Может быть использован и вариант, при котором по каждому элементу уровня развития задействуется один из перечисленных способов оценки, который в большей мере способствует достижению адекватности оценки.

Кроме того, иногда необходимо проведение корректировки для наиболее точных расчетов индикативных показателей по отдельным аспектам уровня развития регионов. Это важно в силу указанной ранее большой вариативности регионов России, отличающихся друг от друга, иногда очень резко, по условиям своей жизнедеятельности, не всегда применимы для оценки уровня развития в чистом виде стоимостные характеристики, что требует пересчета индикативных показателей.

Весьма важным в методологии оценки уровней развития регионов является вопрос определения единого интегрального показателя на основе полученных индикативных показателей по отдельным элементам уровня развития. Для достижения общей оценки существует несколько методических приемов.

Можно использовать при построении интегрального показателя установленную путем корреляционных расчетов тесноту взаимосвязей между наиболее важными частными характеристиками уровня регионального развития и оценку величины отклонения их значений от аналогичных

среднероссийских. Этот метод обеспечивает получение довольно достоверных сведений о вариации уровня развития по совокупности однотипных регионов, где основные социально-экономические характеристики в значительной мере соответствуют установленным статистическим зависимостям между ними. В тех регионах, где имеются значительные различия между ними, характеристики не будут соответствовать параметрам используемой формализованной схемы определения интегрального показателя. При использовании этого метода, кроме того, усложняется интерпретация полученных результатов.

Методика получения интегрального показателя может быть построена как прямое суммирование частных характеристик уровня развития регионов, но выраженных в виде индексов или в виде процентного отклонения и рассчитанных по отношению к аналогичным средним по России величинам, либо величинам эталонным. Этот метод позволяет учесть размах вариации конкретных индикативных показателей по элементам уровня развития и величин их отклонения от соответствующих средних российских показателей, а также является относительно простым и не вызывающим сложности в техническом плане. Недостаток же его в том, что вес участия каждого индикативного показателя по данному элементу развития в структуре интегрального показателя присущ практически только данному региону, а это отрицательно сказывается и затрудняет получение обобщенной оценки как комплексной характеристики.

Еще один вариант методики основан на том, что все индикативные показатели по каждому из аспектов элемента уровня развития представляются как интервальные балльные оценки с последующим их суммированием по каждому региону. Он прост, хорошо интерпретирует оценочный результат, но требует экспертного определения конкретных интервалов вариации во взаимосвязи с фиксированным значением балльной оценки. Поэтому присущий экспертным подходам фактор субъективизма является значительным и откладывает отрицательный оттенок на интегральную оценку уровня развития регионов.

Большое распространение при формировании интегральной оценки получил метод, сочетающий ранжирование регионов по каждому из индикативных показателей, формализованное преобразование полученных рангов в ранжированные балльные оценки и итоговое суммирование балльных оценок для каждого региона по всем индикативным показателям. Этот метод обеспечивает в большой мере комплексность оценки, а также несложно воспринимаемую потребителем информации схему взаимосвязей интегрального показателя с базовыми индикативными. Правда, при этом не раскрываются размах вариации индикативных показателей по каждому элементу уровня развития региона, степень отклонения их от аналогичных средних российских значений, что требует при необходимости представления конечных результатов с дополнительным статистическим материалом, полученным на основе индексных показателей, отражающих сравнительный уровень индикативных характеристик. Кроме того, применение балльной оценки предполагает использование заранее принимаемых весовых коэффициентов, что отражается на величине присутствия в конечных результатах субъективного фактора.

В целом же при решении поставленной методической задачи доминирует положение о том, что выбор составляющих уровень развития регионов элементов не может быть однозначно регламентирован количественными ограничениями по их составу и должен зависеть от степени соответствия их решаемым задачам по разработке и реализации государственной региональной политики.

Методологические рекомендации по использованию обобщающих индикативных показателей и типизации регионов

Социально-экономическое положение каждого региона характеризуется набором основных и дополнительных показателей, сформированных в проблемно-целевые блоки.

Предполагается, что оценка социально-экономического положения региона осуществляется с использованием индикативных показателей, выделенных в каждом проблемном блоке.

Следует отметить, что даже для оценки ситуации по какой-либо одной проблеме не всегда удастся ограничиться одним индикативным показателем. При оценке же социально-экономического положения региона в целом приходится работать с множеством показателей, различающихся ролью, значением, методами оценок, измерением, масштабом и т.д. Кроме того, оценка всегда предполагает сравнение, т.е. межобъектный анализ. Поэтому, чтобы оценить социально-экономическое положение в регионах, проранжировать и типологизировать регионы, необходима выработка специфичных методических подходов.

Следует сразу оговориться, что таких подходов может быть много. Отличаться они будут в зависимости от состава задач, набора показателей, методов оценки и сведения оценок к обобщенному значению и т.д. Поэтому предлагаемые методические подходы следует рассматривать как один из альтернативных вариантов, который может быть рекомендован для использования в практической работе по оценке, ранжированию и типологизации регионов, подлежащий уточнению и совершенствованию по мере накопления и анализа практических результатов.

Принятый при выполнении данного исследования методический подход предлагается как унифицированный и может быть применен в межрегиональном анализе, когда объектами является федеральные округа, все субъекты Российской Федерации в составе России. Выбор объекта будет оказывать влияние не на аппарат оценки, а в основном на состав показателей.

Например, если межрегиональный анализ выполняется по Российской Федерации, когда в качестве регионов выступают федеральные округа, т.е. крупномасштабные, более аморфные и менее автономные образования, чем субъекты Федерации, из анализа – без ущерба для его качества – могут быть исключены отдельные задачи и показатели.

Для проведения межрегионального анализа, когда в качестве региона выступает субъект Российской Федерации, предлагается исходить из следующих целевых блоков, каждый из которых связан с определенной задачей (фактором):

- а) демографическая ситуация, включая миграционную;
- б) уровень жизни;
- в) качество жизни;
- г) правонарушения;
- д) экология;
- е) рынок труда;
- ж) рынок жилья;
- з) бюджетная ситуация;
- и) межбюджетные отношения;
- к) финансы предприятий, организаций, населения;
- л) реформирование экономики;
- м) экономический потенциал;
- н) инвестиционная ситуация;
- о) производственная активность;
- п) научно-технический потенциал;
- р) внешнеэкономическая деятельность.

Если объектом сравнительного анализа являются федеральные округа в составе Российской Федерации, то количество задач и проблемно-целевых блоков при оценке социально-экономического положения регионов сокращается. Например, могут быть не задействованы такие блоки, как: экология, бюджетная ситуация, межбюджетные отношения, внешнеэкономическая деятельность. Различия могут быть не только в составе задач, но и в наборе показателей.

Вариант набора таких показателей для межрегионального анализа, когда в качестве региона выступает субъект Российской Федерации, определен в процессе качественной оценки их содержания и взаимосвязи и приведен в приложении.

В ходе исследования установлено также, что могут быть использованы различные способы оценок региональной ситуации. В силу большой разнородности индикативных показателей, предлагаемых для проведения анализа, на стадии перехода к систематическому выполнению аналитической

работы по определению состояния и развития регионов целесообразно применение балльной оценки. Поскольку первоначально работа по установлению рейтингов имеет целью не только формирование обобщенной оценки ситуации, но и систематизацию статистических показателей, использование метода балльных оценок вполне оправдано.

Аналитическая работа при этом осуществляется по следующей схеме:

- а) для каждого региона в составе анализируемой совокупности собирается необходимая информация и рассчитываются индикативные показатели;
- б) изучается варьирование показателя по анализируемой совокупности и осуществляется отбор показателей, уточнение их состава с учетом указанного признака;
- в) каждому показателю в регионе в соответствии с его значением присваивается балл;
- г) если показатели имеют разную направленность, то в случае, когда присвоение балла для всех показателей осуществляется от меньшего значения к большему, баллы при суммировании берутся с противоположными знаками. При проведении исследования установлено, что в ряде случаев (как, например, в нашем варианте) не только целесообразнее, но и предпочтительнее пользоваться положительными оценками и для разнонаправленных показателей строить разнонаправленную балльную шкалу;
- д) для общей оценки ситуации баллы суммируются по каждому региону;
- е) на основании балльной оценки определяется рейтинг регионов по каждому признаку, совокупности признаков, по социально-экономическому положению в целом.

Оценка отдельных компонентов экономического потенциала региона

В рамках второго направления можно выделить следующие методические подходы к оценке отдельных компонентов экономического потенциала региона:

- а) оценка налогового потенциала;
- б) оценка инвестиционного потенциала;
- в) оценка человеческого потенциала;
- г) оценка инновационного потенциала.

Оценка налогового потенциала предусмотрена Методикой распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (далее – Методика ФФПР), используемой Министерством регионального развития Российской Федерации для сопоставления и выравнивания бюджетной обеспеченности регионов за счет средств ФФПР.

Индекс налогового потенциала является относительной (по сравнению со средним по Российской Федерации уровнем) количественной оценкой возможностей экономики региона, с учетом ее уровня и структуры развития, генерировать налоговые доходы, поступающие в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации.

Индекс налогового потенциала рассчитывается по формуле:

$$ИНП_i = (B_i^{H-3} + B_i^{H-2} + B_i^{H-1} + B_{Pi}^H) \times (1/4) \times K_{отр_i},$$

где:

$ИНП_i$ – индекс налогового потенциала i -го субъекта Российской Федерации ;

$B_i^{H-1}, B_i^{H-2}, B_i^{H-3}$ – суммарная величина добавленной стоимости отраслей экономики (в основных ценах) в расчете на душу населения по данному субъекту Российской Федерации, отнесенная к аналогичному показателю по Российской Федерации, соответственно за три года, начиная с года, предшествующего последнему отчетному году (H – последний отчетный год);

B_{Pi}^H – расчетная суммарная величина добавленной стоимости отраслей экономики (в основных ценах) в расчете на душу населения по данному субъекту Российской Федерации, отнесенная к аналогичному показателю по Российской Федерации, определенная на основе объема промышленного производства за последний отчетный год; в расчетах к проекту федерального бюджета до 2007 года ее величина определялась на основе показателей объема промышлен-

ного производства, начиная с расчетов на 2007 год определяется на основе показателей оборота крупных, средних и малых организаций (без организаций торговли);

$K_{отр_i}$ – поправочный коэффициент на отраслевую структуру экономики данного субъекта Российской Федерации, учитывающий уровень налоговой нагрузки на различные отрасли экономики.

1.1. Величина добавленной стоимости по субъектам Российской Федерации и в среднем по Российской Федерации рассчитывается по данным Федеральной службы государственной статистики за три года, начиная с года, предшествующего последнему отчетному году.

Из расчетов исключается добавленная стоимость страхования, сельскохозяйственной продукции, производимой населением. При распределении дотаций из ФФПР на 2005 год из объема добавленной стоимости исключается добавленная стоимость отраслей экономики по закрытым административно-территориальным образованиям и г. Сочи, а также учитываются индивидуальные нормативы зачисления налоговых доходов.

Расчетная суммарная величина добавленной стоимости отраслей экономики (в основных ценах) за последний отчетный год, определяется по формуле:

$$L_i^H = P_i^H \times L_i^{H-1} / P_i^{H-1},$$

где:

P_i^H – объем промышленного производства за последний отчетный год по субъекту Российской Федерации;

L_i^{H-1} – суммарная величина добавленной стоимости отраслей экономики (в основных ценах) за год, предшествующий последнему отчетному году, по субъекту Российской Федерации;

P_i^{H-1} – объем промышленного производства за год, предшествующий последнему отчетному году, по субъекту Российской Федерации.

1.2. Поправочный коэффициент на отраслевую структуру экономики региона рассчитывается по формуле:

$$K_i^{отр} = T^{пром} \times O_i^{пром} \times K_i^{пром} + T^{сх} \times O_i^{сх} + T^{св} \times O_i^{св} + T^{стр} \times O_i^{стр} + \\ + T^{тр} \times O_i^{тр} + T^{торг} \times O_i^{торг} + T^{жкх} \times O_i^{жкх} + T^{нр} \times O_i^{нр},$$

где:

$T^{пром}$, $T^{сх}$, $T^{св}$, $T^{стр}$, $T^{тр}$, $T^{торг}$, $T^{жкх}$, $T^{нр}$ — средние по Российской Федерации относительные уровни налоговой нагрузки соответственно на промышленность, сельское хозяйство (без учета продукции, произведенной населением), связь, строительство, транспорт, торговлю и коммерческую деятельность, жилищно-коммунальное хозяйство и прочие отрасли экономики;

$O_i^{пром}$, $O_i^{сх}$, $O_i^{св}$, $O_i^{стр}$, $O_i^{тр}$, $O_i^{торг}$, $O_i^{жкх}$, $O_i^{нр}$ — доли добавленных стоимостей соответственно промышленности, сельского хозяйства (без учета продукции, произведенной населением), связи, строительства, транспорта, торговли и коммерческой деятельности, жилищно-коммунального хозяйства и прочих отраслей экономики в сумме добавленных стоимостей учтенных отраслей экономики субъекта Российской Федерации за три года, начиная с года, предшествующего последнему отчетному году;

1.3. Поправочный коэффициент на отраслевую структуру промышленности субъекта Российской Федерации рассчитывается по формуле:

$$K_i^{пром} = \sum (T^{отр} \times O_i^{отр}),$$

где:

$T^{отр}$ — средние по Российской Федерации относительные уровни налоговой нагрузки на основные отрасли промышленности (электроэнергетика, топливная промышленность, черная и цветная металлургия, химическая и нефтехимическая промышленность, машиностроение, лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность, промышленность строительных материалов, легкая, пищевая, микробиологическая, медицинская и прочие отрасли промышленности);

$O_i^{отр}$ – доли соответствующих отраслей промышленности в общем объеме продукции промышленности данного субъекта Российской Федерации за три года начиная с года, предшествующего последнему отчетному году.

Относительный уровень налоговой нагрузки на топливную промышленность и пищевую промышленность умножается на дополнительный поправочный коэффициент структуры данных отраслей.

1.4. Дополнительный поправочный коэффициент на отраслевую структуру топливной промышленности рассчитывается по формуле:

$$K_i^{топл} = T^{нд} \times O_i^{нд} + T^{нп} \times O_i^{нп} + T^g \times O_i^g + T^{yg} \times O_i^{yg},$$

где:

$T^{нд}$, $T^{нп}$, T^g , T^{yg} – средние по Российской Федерации относительные уровни налоговой нагрузки соответственно на нефтедобывающую, нефтеперерабатывающую, газовую, угольную промышленности;

$O_i^{нд}$, $O_i^{нп}$, O_i^g , O_i^{yg} – доли соответственно нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, газовой, угольной промышленности в общем объеме продукции топливной промышленности (по сумме учтенных отраслей) данного субъекта Российской Федерации за три года начиная с года, предшествующего последнему отчетному году.

1.5. Дополнительный поправочный коэффициент на отраслевую структуру пищевой промышленности рассчитывается по формуле:

$$K_i^{пищ} = T^{рыб} \times O_i^{рыб} + T^{лв} \times O_i^{лв} + T^{таб} \times O_i^{таб} + T^{нр} \times O_i^{нр},$$

где:

$T^{рыб}$, $T^{лв}$, $T^{таб}$, $T^{нр}$ – средние по Российской Федерации относительные уровни налоговой нагрузки соответственно на рыбную, ликеро-водочную, табачную и прочие подотрасли пищевой промышленности;

$O_i^{рыб}$, $O_i^{лв}$, $O_i^{таб}$, $O_i^{нр}$ – доли соответственно рыбной, ликеро-водочной, табачной и прочих подотраслей в

общем объеме продукции пищевой промышленности данного субъекта Российской Федерации за три года начиная с года, предшествующего последнему отчетному году.

К недостаткам Методики ФФПР можно отнести следующие:

а) неточность определения величины добавленной стоимости за последний отчетный год. Когда ее величина определялась за последний отчетный год на основе показателей валовой продукции промышленности для всех регионов, такой расчет неприемлем. Например, в Москве доля валовой добавленной стоимости (ВДС) торговли в общем объеме ВРП составляла в последние годы свыше 50%, а промышленности – лишь около 9%, и для данного субъекта Федерации нет никаких оснований экстраполировать величину ВРП по данным о промышленном производстве. Это же можно сказать и о регионах, специализирующихся на сельскохозяйственном производстве. Что касается показателей оборота, то, хотя он более универсален, исключение из него оборота торговли при прочих равных условиях также будет искажать показатели ВДС в регионах с ее высоким удельным весом;

б) налоговый потенциал региона рассчитывается на основе среднероссийских коэффициентов налоговой нагрузки, показывающих отношение налоговых поступлений по данной отрасли экономики к ВДС этой отрасли. Исчисление таких коэффициентов для России в целом правомерно, однако на уровне регионов показатели ВДС и реальные источники налоговых поступлений не совпадают. Это связано в определенной степени с условностью распределения по территориям ВДС таких отраслей, как транспорт. Однако в основном это определяется тем, что распределение по территории страны объемов производства данной отрасли не совпадает с распределением юридических лиц, являющихся налогоплательщиками по этой же отрасли. Существующая статистическая отчетность (форма «Формирование финансовых результатов»)

показывает, что для отдельных регионов указанные несоответствия исключительно большие;

в) при расчете индекса налогового потенциала предусматривается линейная зависимость объема потенциальных налоговых поступлений от ВРП, что не является очевидным, поскольку существуют отдельные виды налогов (на имущество, на природные ресурсы), которые лишь косвенно зависят от создаваемой в регионе добавленной стоимости;

г) подход к расчету индекса налогового потенциала предусматривает экстраполяцию экономической тенденции прошлых лет на предстоящий год; при этом не учитывается возможность проявления в предстоящем году факторов, существенно влияющих на объем и структуру ВРП, а соответственно и на объем налоговых доходов;

д) при расчете индекса бюджетных расходов не четко прописаны способы определения расчетных коэффициентов. Практика показывает, что на территориях в одних случаях корректировка производится умножением на специально рассчитываемый коэффициент, в других рассматривается среднее арифметическое коэффициентов. Произвольность в расчетах вносит искажения в величину и структуру нормативов по расходным статьям. Из проведенного анализа можно сделать однозначный вывод, состоящий в том, что применяемая Министерством финансов Российской Федерации методика расчета налогового потенциала регионов неизбежно будет приводить к ошибкам в определении финансовых возможностей бюджетов субъектов Федерации и, соответственно, к ошибкам в оценке эффективности управления бюджетными ресурсами.

Доктором экономических наук Н.И. Климовой¹ был разработан и формализован методический инструментарий, позволяющий оценить инвестиционный потенциал региона, представленный ресурсной, инфраструктурной и институциональной компонентами, соответственно включающими в себя:

¹ См.: Климова Н.И., Кириллова С.А., Алтуфьева Т.Ю. и др. Финансовый потенциал саморазвития региона / под ред. д-ра эк. наук Н.И. Климовой. 2005.

- а) объем инвестиционных ресурсов, аккумулируемый в рамках отдельных институциональных секторов региональной экономической системы (бизнеса, домохозяйства, государства) и впоследствии агрегированный в интегральный показатель;
- б) параметры инвестиционной инфраструктуры, классифицированные по стадиям аккумуляции инвестиционных ресурсов, инвестирования, а также обмена и перераспределения инвестиционной продукции и услуг инвестиционного характера;
- в) институциональные характеристики процессов инвестирования, а именно, действующие в рамках региона законодательные нормы инвестиционной деятельности и параметры контрактной системы; система идентификационных показателей поведенческого характера; характеристики степени ответственности за нарушение установленных правил поведения в инвестиционной сфере.

Также оценка инвестиционного потенциала регионов осуществляется журналом «Эксперт».

Большую известность в сфере оценки человеческого потенциала территории приобрел индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП, Human Development Index, HDI), разрабатываемый рядом международных организаций, в частности Программой развития ООН (ПРООН, UNDP). Методика построения ИРЧП базируется на разработанной ПРООН концепции человеческого развития, и характерной ее чертой являются максимально возможная простота алгоритма расчета и использование показателей, доступных и сопоставимых для широкой совокупности стран.

Методика построения ИРЧП предусматривает следующее:

1. ИРЧП считается по четырем показателям, оценивающим три аспекта человеческого развития:

- а) ожидаемая продолжительность жизни при рождении;
- б) уровень образования, определяемый уровнем грамотности взрослого населения (доля грамотных в возрасте 15 лет и старше), которому придается вес $\frac{2}{3}$,

и обобщающим показателем образовательного уровня (совокупной доле учащихся) – $\frac{1}{3}$. Последний показатель рассчитывается как отношение общего числа учащихся (зачисленных на всех ступенях обучения (начальной, средней (средней специальной) высшей, послеуниверситетской)) вне зависимости от их возраста к общей численности населения в возрасте от 6 до 24 лет;

в) показатели дохода, учитывающиеся в форме ВВП на душу населения по паритету покупательной способности в долларах США.

2. Каждый показатель нормируется по формуле:

$$\text{Индекс} = \frac{X - X_{\min}}{X_{\max} - X_{\min}}.$$

Так получаются частные индексы по трем аспектам человеческого развития.

3. Итоговый индекс вычисляется как среднее арифметическое из частных индексов.

В качестве примеров использования зарубежного опыта социальных исследований в России можно привести адаптированную методику индекса развития человеческого потенциала по субъектам Российской Федерации и разработанную для Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации методику «кризисного» индекса качества жизни¹.

Оценка человеческого потенциала предусмотрена Методикой оценки социально-экономического развития Пермской области.

Человеческий потенциал, согласно данной методики, включает приобретенные жителями региона знания, квалификацию, здоровье, энергию и мотивацию, которые могут быть использованы в течение определенного периода времени в целях производства материальных и духовных благ.

Интегральный показатель человеческого потенциала (*ЧП по*) рассчитывается по формуле:

¹ См.: Зубаревич Н.В. Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода. М., 2003.

$$\text{ЧП}^{\text{ПО}} = \sum_i \text{Ч}_i \times (\text{ОПЖ}_i - i) \times \text{У}_i^{\text{ОБР}} \times \text{У}_i^{\text{ЗД}} \times \text{У}_i^{\text{СА}} \times \text{У}_i^{\text{ПЛ}},$$

где:

Ч_i – численность населения в i -м возрасте;

ОПЖ_i – ожидаемая продолжительность жизни в i -м возрасте;

$\text{У}_i^{\text{ОБР}}$ – коэффициент уровня образования в i -м возрасте;

$\text{У}_i^{\text{ЗД}}$ – коэффициент уровня здоровья в i -м возрасте;

$\text{У}_i^{\text{СА}}$ – коэффициент уровня социальной адаптации в i -м возрасте;

$\text{У}_i^{\text{ПЛ}}$ – коэффициент уровня развития личности.

В качестве коэффициента уровня образования ($\text{У}_i^{\text{ОБР}}$) используется один из показателей (в зависимости от возрастной группы):

а) доля охваченных всеми формами дошкольной подготовки в численности первоклассников;

б) отношение среднего балла по обязательным предметам (для основного общего образования) к максимальному значению;

в) отношение среднего балла по обязательным предметам ЕГЭ (для среднего (полного) общего образования) к максимальному значению;

г) выбытие школьников основного образования из численности поступивших в основную школу;

д) выбытие школьников среднего образования из численности поступивших в среднюю школу.

Коэффициент уровня здоровья ($\text{У}_i^{\text{ЗД}}$) рассчитывается по формуле:

$$\text{У}_i^{\text{ЗД}} = \left(1 - \frac{\text{Ч}_i^{\text{ИНВ}}}{\text{Ч}_i} \right) \times \left(1 - \frac{\text{Вр}_i^{\text{бл}}}{\text{ФРВ}_i} \right),$$

где:

$\text{Ч}_i^{\text{ИНВ}}$ – численность инвалидов в i -м возрасте;

$\text{Вр}_i^{\text{бл}}$ – время, проведенное населением на больничных в i -м возрасте;

ФРВ_i – общий фонд рабочего времени для i -го возраста.

Коэффициент уровня социальной адаптации (y_i^{CA}) рассчитывается по формуле:

$$y_i^{CA} = \left(1 - \frac{\varphi_i^{CO3} + \varphi_i^{ДСИР} + \varphi_i^{ДСОП} + \varphi_i^{ГБ}}{\varphi_i} \right),$$

где:

φ_i^{CO3} – численность людей, страдающих социально опасными заболеваниями в i -м возрасте;

$\varphi_i^{ДСИР}$ – численность детей-сирот в i -м возрасте;

$\varphi_i^{ДСОП}$ – численность детей в социально опасном положении в i -м возрасте;

$\varphi_i^{ГБ}$ – численность глубоко бедных в i -м возрасте.

Необходимо отметить, что использование прямых индикаторов инновационности регионов затруднено вследствие недостатка необходимой статистической информации в разрезе регионов. Опыт построения интегрального индекса инновационного потенциала для регионов России приведен в литературе¹.

При отборе показателей для построения данного индекса базовыми принципами выступали:

- а) наибольшее влияние показателей на инновационность региона;
- б) наличие и максимальная достоверность статистической информации;
- в) выраженная территориальная дифференциация;
- г) использование показателей в мировой практике.

Методика построения индекса инновационного потенциала предусматривает учет следующих факторов:

1. Общие факторы:

- а) доля населения, проживающего в крупных городах (граница выбрана в 250 тыс. человек в соответствии с делением городов по людности, принятым Госстроем);
- б) численность студентов государственных вузов на 10 000 человек населения;
- в) доля занятых в науке от занятых в сфере услуг;
- г) ВРП в сфере услуг и ВРП в науке и научном обслуживании на душу населения.

¹ Зубаревич Н.В. Указ. соч.

2. Факторы информационной и коммуникационной среды:

- а) уровень проникновения сотовой связи в регион;
- б) уровень интернетизации региона.

Метод нормирования показателей аналогичен применяемому при построении ИРЧП.

3. Обоснование критериев типизации и классификации основных элементов экономического потенциала региона

Проблема оценки уровня экономического потенциала региона обуславливает необходимость разработки критериев типизации и классификации элементов экономического потенциала региона с целью их отбора для последующей количественной оценки.

Типизация и классификация элементов экономического потенциала региона на основании разработанных критериев должны обеспечить возможность выделения основных составляющих этого потенциала и разработки системы количественных и качественных показателей, его характеризующих.

Учитывая вышесказанное, в качестве критериев типизации и классификации элементов экономического потенциала региона можно определить следующие:

адекватность — выделяемые основные элементы экономического потенциала региона должны охватывать все существенные аспекты этого потенциала, приведенные нами выше при разработке развернутого определения категории «экономический потенциал региона»;

измеримость — выделяемые основные элементы экономического потенциала региона должны быть измеримы, в том числе и прежде всего с помощью количественных показателей;

объективность — выделяемые основные элементы экономического потенциала региона должны объек-

тивно характеризовать уровень этого потенциала: не допускается использование элементов, улучшение состояния которых возможно при снижении реального уровня экономического потенциала региона;

однозначность – содержание выделяемых основных элементов экономического потенциала региона и формулы расчета показателей, их характеризующих, должны обеспечивать однозначное понимание существа измеряемых характеристик;

достоверность – способы сбора и обработки исходной информации, необходимой для расчета показателей, характеризующих выделяемые основные элементы экономического потенциала региона, должны быть надежны и точны;

экономичность – показатели, характеризующие выделяемые основные элементы экономического потенциала региона, должны в максимальной степени основываться на уже существующих программах сбора информации, получение данных показателей должно производиться с минимально возможными затратами;

сопоставимость – показатели, характеризующие выделяемые основные элементы экономического потенциала региона, должны обеспечивать сопоставимость значений за различные периоды времени и возможность проведения сравнительного анализа;

регулярность – показатели, характеризующие выделяемые основные элементы экономического потенциала региона, должны рассчитываться со строго определенной периодичностью (не реже 1 раза в год) и с минимальным временным лагом между моментом окончания отчетного периода и моментом использования данных показателей.

4. Разработка системы количественных и качественных показателей экономического потенциала региона и основных составляющих этого потенциала

Настоящий раздел посвящен разработке инструментария оценки уровня экономического потенциала региона, включающего наряду с описанием основных элементов потенциала и показателей, их характеризующих, методику расчета интегрального показателя уровня экономического потенциала региона, позволяющего получать комплексную оценку уровня экономического потенциала территории и проводить анализ его изменения во времени.

На основании разработанных критериев типизации и классификации, приведенных выше, были выделены следующие основные элементы экономического потенциала региона:

1. Уровень экономического развития региона.
2. Человеческий потенциал региона.
3. Бюджетный потенциал региона.
4. Инвестиционный потенциал региона.
5. Инновационный потенциал региона.

В качестве показателей, характеризующих перечисленные основные элементы экономического потенциала региона, определены следующие показатели, расчет которых производится на основании статистической информации, формируемой Федеральной службой государственной статистики.

Уровень экономического развития региона

1. Валовой региональный продукт на душу населения (тыс. руб.).

Ключевой показатель уровня экономического развития региона. Показывает величину вновь созданной стоимости товаров и услуг, произведенных на территории региона, в расчете на одного жителя региона.

Показатель рассчитывается по формуле:

$$V = A / B \times 1000,$$

где:

A – объем валового регионального продукта (млн. руб.);
 B – среднегодовая численность постоянного населения региона (чел.).

2. Объем промышленной продукции на душу населения (тыс. руб.).

Показатель характеризует уровень развития промышленного производства в регионе.

Показатель рассчитывается по формуле:

$$V = A / B,$$

где:

A – отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами по полному кругу производителей по чистым видам деятельности разделов C, D, E ОКВЭД в фактически действовавших ценах (тыс. руб.);

B – среднегодовая численность постоянного населения региона (чел.).

3. Оборот розничной торговли на душу населения (тыс. руб.).

Показывает емкость регионального рынка розничной торговли в расчете на одного жителя региона. Показатель характеризует развитость сферы розничной торговли в регионе.

Показатель рассчитывается по формуле:

$$V = A / B,$$

где:

A – оборот розничной торговли в регионе в фактически действовавших ценах (тыс. руб.);

B – среднегодовая численность постоянного населения региона (чел.).

4. Оборот платных услуг на душу населения (тыс. руб.).

Показывает емкость регионального рынка платных услуг в расчете на одного жителя региона. Показатель характеризует уровень развития рынка услуг, оказываемых населению региона.

Показатель рассчитывается по формуле:

$$V = A / B,$$

где:

A – объем платных услуг населению региона в фактически действовавших ценах (тыс. руб.);

B – среднегодовая численность постоянного населения региона (чел.).

Человеческий потенциал региона

1. Миграционный прирост населения на 1 тыс. населения (%)

Показатель движения населения, характеризует привлекательность региона для мигрантов, свидетельствующую о качестве жизни в регионе.

Показатель рассчитывается Федеральной службой государственной статистики по формуле:

$$V = (A - B) / C \times 1000,$$

где:

A – число прибывших на территорию региона за год (чел.);

B – число выбывших за пределы территории региона за год (чел.);

C – среднегодовая численность постоянного населения региона (чел.).

2. Уровень безработицы по методологии МОТ (%)

Показывает долю безработного населения в общей численности экономически активного населения региона.

Показатель рассчитывается Федеральной службой государственной статистики по формуле:

$$V = B / (A + B) \times 100,$$

где:

A – численность занятых в экономике региона, всего (чел.);

B – численность безработных в регионе (чел.).

3. Численность населения, имеющего доход ниже прожиточного минимума, в процентах от общей численности населения.

Показатель характеризует уровень бедности в регионе.

Показатель рассчитывается Федеральной службой государственной статистики по формуле:

$$V = (A / B) \times 100,$$

где:

A – среднегодовая численность населения региона с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума (чел.);

B – среднегодовая численность постоянного населения региона (чел.)

4. Число зарегистрированных больных с диагнозом, установленным впервые в жизни, на 10 тыс. населения (чел.).

Показатель характеризует уровень заболеваемости населения региона.

Показатель рассчитывается Федеральной службой государственной статистики по формуле:

$$V = (A / B) \times 10000,$$

где:

A – число зарегистрированных в течение года больных с впервые установленным диагнозом (чел.);

B – среднегодовая численность постоянного населения региона (чел.).

Бюджетный потенциал региона

1. *Отношение доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (за вычетом средств, по-*

лучаемых из федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов) к расходам консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (разы).

Показатель характеризует сбалансированность бюджета субъекта Российской Федерации, степень обеспеченности расходов субъекта Российской Федерации доходами.

Показатель рассчитывается по формуле:

$$V = (A - B) / C,$$

где:

A – доходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (млн. руб.);

B – средства, получаемые субъектом Российской Федерации от Российской Федерации (из федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов) (млн. руб.);

C – расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (млн. руб.).

2. Объем доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (за вычетом средств, получаемых из федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов), в расчете на душу населения (тыс. руб.).

Показатель характеризует финансовую обеспеченность субъекта Российской Федерации и эффективность деятельности органов управления субъекта Российской Федерации по привлечению бюджетных доходов.

Показатель рассчитывается по формуле:

$$V = (A - B) / C \times 1000,$$

где:

A – доходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (млн. руб.);

B – средства, получаемые субъектом Российской Федерации от Российской Федерации (из федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов) (млн. руб.);

C – среднегодовая численность постоянного населения региона (чел.).

Инвестиционный потенциал региона

Объем инвестиций в основной капитал на душу населения (тыс. руб.).

Показывает объем инвестиций за счет всех источников финансирования, приходящийся на одного жителя региона. Характеризует уровень инвестиционной привлекательности и активности в регионе.

Показатель рассчитывается по формуле:

$$V = A / B,$$

где:

A – объем инвестиций в основной капитал за счет всех источников финансирования в фактически действовавших ценах (тыс. руб.);

B – среднегодовая численность постоянного населения региона (чел.).

Инновационный потенциал региона

Число созданных передовых производственных технологий в расчете на 10 тыс. человек населения (ед.).

Показатель характеризует интенсивность инновационной деятельности в регионе.

Показатель рассчитывается по формуле:

$$V = (A / B) \times 10000,$$

где:

A – число созданных передовых производственных технологий за год (ед.);

B – среднегодовая численность постоянного населения региона (чел.).

Порядок расчета интегрального показателя уровня экономического потенциала региона

Интегральный показатель уровня экономического потенциала региона (ИП) представляет собой синтетический показатель, полученный путем поэтапного агрегирования показателей, характеризующих отдельные элементы этого потенциала приведенных выше базовых показателей.

Расчет ИП осуществляется путем поэтапного синтеза базовых показателей:

На первом этапе определяются значения базовых показателей на основании данных Федеральной службы государственной статистики с использованием расчетных формул, представленных выше.

На втором этапе агрегируются базовые показатели внутри каждого из пяти тематических блоков (соответствующих пяти основным элементам экономического потенциала региона) и рассчитываются интегральные показатели по каждому блоку (интегральные показатели первого уровня), исходя из значений базовых показателей и их весов.

На третьем этапе пять интегральных показателей первого уровня агрегируются в ИП. ИП рассчитывается, исходя из полученных на предыдущем этапе значений интегральных показателей первого уровня и их весов.

Определение весов базовых показателей и интегральных показателей первого уровня

Для определения веса каждого субпоказателя (базового показателя или интегрального показателя первого уровня), используемого при расчете показателей более высокого агрегированного уровня, используется метод экспертной оценки. С этой целью создается экспертный совет, состоящий из высококомпетентных специалистов, обладающих значительным опытом и знаниями в области региональной экономики.

С целью получения формализованных экспертных оценок весов субпоказателей проводится анкетирование членов экспертного совета. Заполняя анкету, члены экспертного совета последовательно присваивают весовые коэффициенты:

- а) базовым показателям, участвующим в расчете интегральных показателей первого уровня;
- б) интегральным показателям первого уровня, участвующим в расчете КИП.

Весовые коэффициенты выражаются в баллах. Значения весовых коэффициентов могут варьироваться в пределах от 1 до 10 баллов, где 1 балл соответствует наименьшей значимости показателя, 10 – наибольшей значимости показателя.

Базовым показателям «инвестиционный потенциал региона», «инновационный потенциал региона», относящимся к элементам экономического потенциала региона присваивается весовой коэффициент наибольшей значимости – 10 баллов.

Оценки весовых коэффициентов, присвоенные членами экспертного совета, агрегируются по формуле средней арифметической.

Определение весовых коэффициентов *базовых показателей* осуществляется на основании следующей формулы:

$$a_{k_n}^A = \frac{\sum_{l=1}^L a_{k_n}^l}{L},$$

где:

$a_{k_n}^A$ – агрегированная оценка весового коэффициента, принадлежащего k -му базовому показателю n -го тематического блока;

L – число экспертов, участвующих в оценке;

$a_{k_n}^l$ – весовой коэффициент, присвоенный k -му базовому показателю n -го тематического блока l -м экспертом.

Определение весовых коэффициентов *интегральных показателей первого уровня* осуществляется на основании следующей формулы:

$$a_n^A = \frac{\sum_{l=1}^L a_n^l}{L},$$

где:

- a_n^A – агрегированная оценка весового коэффициента n -го интегрального показателя первого уровня;
- L – число экспертов, участвующих в оценке;
- a_n^l – весовой коэффициент, присвоенный n -му интегральному показателю первого уровня l -м экспертом.

Полученные в результате расчетов весовые коэффициенты при базовых показателях и интегральных показателях первого уровня используются при расчете ИП.

Расчет интегральных показателей экономического потенциала региона предусматривает

- а) расчет интегральных показателей первого уровня;
- б) расчет интегрального показателя уровня экономического потенциала региона.

Расчет интегральных показателей первого уровня

Данный этап включает в себя два подэтапа.

Подэтап 1. Приведение базовых показателей в сопоставимый вид путем их нормирования относительно среднероссийских значений. Он предполагает реализацию следующих шагов:

Шаг 1. Для каждого базового показателя рассчитывается среднее по Российской Федерации значение k -го базового показателя.

Расчет производится по следующей формуле:

$$\bar{X}_k^{RF} = \frac{\sum_{i=1}^Q X_k^i}{Q},$$

где:

- Q – число субъектов Российской Федерации;
- X_k^i – k -й базовый показатель i -го субъекта Российской Федерации.

Шаг 2. Все базовые показатели делятся на две группы в зависимости от вектора направленности.

К группе А относятся базовые показатели, связанные с соответствующим интегральным показателем первого уровня, в расчете которого они участвуют обратной зависимостью (т.е. чем выше значение базового показателя, тем хуже значение соответствующего интегрального показателя первого уровня). К показателям группы А относятся следующие базовые показатели, участвующие в расчете интегрального показателя человеческого потенциала региона:

- а) уровень безработицы по методологии МОТ;
- б) численность населения, имеющего доход ниже прожиточного минимума в процентах от общей численности населения;
- в) число зарегистрированных больных с диагнозом, установленным впервые в жизни, на 10 тыс. человек населения.

К группе В относятся все остальные базовые показатели. Данные показатели связаны прямой зависимостью с соответствующим интегральным показателем, в расчете которого они участвуют (т.е. чем выше значение базового показателя, тем лучше значение соответствующего интегрального показателя первого уровня).

Шаг 3. Производится нормирование базовых показателей относительно среднероссийских показателей.

Нормирование базовых показателей группы А производится по следующей формуле:

$$\tilde{X}_k = 1 - \frac{X_k}{\bar{X}_k^{RF}}$$

Нормирование базовых показателей группы В производится по следующей формуле:

$$\tilde{X}_k = \frac{X_k}{\bar{X}_k^{RF}} - 1,$$

где:

- \tilde{X}_k – нормированный относительно среднероссийского показателя k -й базовый показатель;
- X_k – k -й базовый показатель;

\bar{X}_k^{RF} – среднее по Российской Федерации значение k -го базового показателя.

Подэтан 2. Определение значений интегральных показателей первого уровня путем свертки соответствующих нормированных базовых показателей с учетом весовых коэффициентов.

Расчет интегральных показателей первого уровня производится по формуле:

$$P_n^{Int} = \sum_{k=1}^K \tilde{X}_{k_n} \times a_{k_n}^A,$$

где:

P_n^{Int} – n -й интегральный показатель первого уровня;

K – число базовых показателей, участвующих при расчете n -го интегрального показателя первого уровня;

\tilde{X}_{k_n} – нормированный относительно среднероссийского показателя k -й базовый показатель, относящийся к n -му тематическому блоку;

$a_{k_n}^A$ – агрегированная оценка весового коэффициента, принадлежащего k -му базовому показателю n -го тематического блока.

Расчет интегрального показателя уровня
экономического потенциала региона

Расчет интегрального показателя уровня экономического потенциала региона производится по формуле:

$$ИП = \sum_{n=1}^5 P_n^{Int} \times a_n^A,$$

где:

$ИП$ – интегральный показатель уровня экономического потенциала региона;

P_n^{Int} – n -й интегральный показатель первого уровня;

a_n^A – агрегированная оценка весового коэффициента, принадлежащего n -му интегральному показателю первого уровня.

Глава 4. Проблемы и перспективы межбюджетных отношений. Бюджетное регулирование регионального развития

В последнее время, особенно с учетом развернувшегося кризиса, важнейшей задачей бюджетной политики становится повышение эффективности государственных и муниципальных расходов. Именно такой подход является наиболее сбалансированным в условиях, с одной стороны, высокого уровня государственной задолженности и, с другой стороны, глобальных экономических, политических, социальных, экологических и т.п. вызовов. В государствах с федеративным устройством особое значение приобретает эффективность взаимодействия отдельных единиц системы государственного управления, т.е. она зависит от качества управления финансами на уровне субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Решая задачу повышения эффективности бюджетных расходов, федеральное правительство сталкивается с необходимостью соответствующей адаптации системы межбюджетных отношений в соответствии с заявленными приоритетами.

Программные документы Правительства Российской Федерации, касающиеся реформирования межбюджетных отношений, содержат внушительный перечень целей и принципов, связанных с совершенствованием взаимодействия между уровнями власти. Наибольшее внимание уделяется укреплению самостоятельности бюджетов разных уровней.

Так, в Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 годы, одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2006 г. № 467, указано, что первой из основных задач является укрепление финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации.

Основные направления, определенные в Концепции, касаются укрепления финансовой самостоятельности субъектов федерации; создания стимулов для увеличения поступлений доходов в региональные и местные бюджеты, для улучшения качества управления государственными и муниципальными финансами; повышение прозрачности региональных и муниципальных финансов; оказание методологической и консультационной помощи субъектам федерации в целях повышения эффективности и качества управления государственными и муниципальными финансами, а также в целях реализации реформы местного самоуправления.

Реализация предлагаемых мер должна обеспечить завершение процесса системного реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации, а также создание эффективной, устойчивой и прозрачной системы финансовых взаимоотношений между органами власти в Российской Федерации, способной к самостоятельному развитию на основе сочетания принципов самостоятельности бюджетов всех уровней и единства их общих интересов.

Однако в процессе взаимодействия различных уровней бюджетной системы возникает целый спектр проблем, связанных с решением задачи повышения эффективности бюджетных расходов. Прежде всего, это связано с разграничением доходных полномочий и расходных обязательств. Реформа бюджетной системы России пошла по пути опыта децентрализованных систем, в результате чего федеральные власти передали на региональный и местный уровни ответственность за предоставление широкого перечня общественных услуг. Фактически на региональные и местные власти была возложена ответственность за результаты расходования средств и их эффективность. При этом доходные полномочия в основном сконцентрированы на центральном уровне, что существенно снижает стимулы органов власти регионального и местного уровней к тому, чтобы их расходы характеризовались высокой результативностью и эффективностью.

Как показывает зарубежный опыт, значительная степень децентрализации, характерная для некоторых развитых стран (США, Канада, Япония (хотя и являющаяся унитарным государством)), может способствовать повышению заинтересован-

ности региональных властей в росте эффективности расходов в том случае, если расходные полномочия в значительной мере обеспечиваются собственными доходами. В условиях децентрализованной модели межбюджетных отношений субфедеральный уровень распоряжается внушительным объемом финансовых средств, который в значительной степени полномочен регулировать.

Однако подобная модель чревата высокими долговыми рисками, поскольку отсутствует единая бюджетная политика на субфедеральном уровне. Так, в 2008 году о банкротстве объявили муниципальные власти города Валлехо (штат Калифорния, США)¹, еще одно крупное банкротство состоялось в 2011 году в столице штата Пенсильвания – Гаррисбурге. Всего в 1980 году через процедуру банкротства прошли более 300 муниципальных образований². В таких случаях нагрузка ложится на федеральный бюджет, что может привести к незапланированному росту дефицита федерального бюджета и, как следствие, государственного долга.

Иной подход применяется в условиях централизованной (характерной для унитарных государств) или кооперативной модели. Здесь федеральные (центральные) власти берут на себя значительно больше ответственности за распределение финансовых ресурсов и выравнивание бюджетной обеспеченности регионов.

С одной стороны, это должно обеспечить большую стабильность бюджетной системы, с другой стороны, политика выравнивания зачастую существенно осложняет задачу повышения эффективности бюджетных расходов, поскольку дестимулирует экономию бюджетных средств. В условиях выравнивания субнациональные власти, являющиеся донорами, не заинтересованы в повышении качества управления бюджетными расходами, поскольку получен-

¹ Carolyn J. May 7. 2008. Vallejo votes to declare Chapter 9 bankruptcy // The San Francisco Chronicle [URL: http://articles.sfgate.com/2008-05-07/bay-area/17156524_1_public-safety-city-s-financial-mess-generous-contracts]

² Michael A. Fletcher. October 13. 2011. Harrisburg, Pennsylvania's capital, files for bankruptcy // The Washington Post [URL: http://www.washingtonpost.com/business/economy/harrisburg-pennsylvanias-capital-files-for-bankruptcy/2011/10/12/gIQAeQ6HgL_story.html].

ная ими экономия будет с большой вероятностью изыматься в пользу менее обеспеченных регионов.

При этом такие регионы также не заинтересованы в улучшении своих бюджетных показателей, поскольку это послужит основанием для сокращения безвозмездных поступлений из федерального бюджета и бюджетов других уровней (в случае осуществления горизонтального выравнивания). Таким образом, можно говорить об эффекте «безбилетника» – недобросовестном поведении отдельных субъектов бюджетного планирования. Кроме этого, существует риск того, что в подобных условиях те субъекты, которые будут добросовестно участвовать в программе повышения эффективности расходов, в конечном счете могут оказаться в худшем положении, чем недобросовестные участники.

Российской системе межбюджетных отношений во многом присущи характерные черты именно централизованной модели с некоторыми элементами кооперативного взаимоотношения между Федеральным правительством и субъектами Федерации. Именно поэтому проведение реформы межбюджетных отношений в рамках серьезной трансформации бюджетной системы в целом по образцу (по крайней мере, формально) децентрализованных систем вызывает множество проблем и просчетов.

С 2000-х годов в России проводится целый цикл полномасштабных реформ системы государственного и муниципального управления. Основной задачей данных реформ является повышение эффективности управления и бюджетных расходов. В течение последнего десятилетия Правительством Российской Федерации были утверждены и в целом успешно реализованы среднесрочные программы бюджетных реформ (Программа развития системы Федерального казначейства в 2000–2010 годах, Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, Принципы реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации, Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах, Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и управления государственными финансами в 2006–2008 годах).

В настоящее время систему управления общественными финансами можно охарактеризовать следующим образом:

- а) создание целостной системы регулирования бюджетных отношений, установление единых норм и правил управления общественными финансами, прав и обязанностей участников бюджетного процесса;
- б) разграничение расходных обязательств и доходных источников публично-правовых образований (Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований);
- в) введение формализованных методик распределения основных межбюджетных трансфертов;
- г) переход к среднесрочному финансовому планированию;
- д) внедрение отдельных инструментов бюджетирования, ориентированного на результат (проекты Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации, доклады о результатах и основных направлениях деятельности, ведомственные целевые программы, обоснования бюджетных ассигнований, государственные и муниципальные задания).

Современный механизм межбюджетных отношений можно подразделить на два блока: 1) разграничение расходных полномочий; 2) межбюджетное регулирование¹.

Важным моментом, касающимся разграничения расходных полномочий, является реализация новой типологии оснований для возникновения расходных обязательств бюджета каждого уровня. Обязательства устанавливаются в пределах собственных полномочий органов власти каждого уровня и исполняются за счет собственных доходов соответствующего бюджета.

При этом обязательства не могут регламентироваться властями других уровней. Если один орган власти делегирует часть своих полномочий другому уровню власти, автоматически возникают расходные обязательства по их финансированию за счет субвенций из вышестоящего бюджета. В целях защиты региональных и местных бюджетов от «необеспеченных федеральных мандатов» предусматривается введение соответству-

¹ См.: Подъяблонская Л.М. Государственные и муниципальный финансы: учебник. М., 2009. С. 201.

ющих законов в действие ежегодным законом о федеральном бюджете при условии их финансового обеспечения субвенциями, а также механизм судебной защиты от занижения оценок, необходимых для реализации бюджетных средств¹.

Дальнейшее развитие механизма разграничения полномочий, как определено в Программе повышения эффективности бюджетных расходов до 2012 года², должно исходить из следующих принципов:

- а) основанное на единых принципах, стабильное, сбалансированное и взаимоувязанное разграничение полномочий публично-правовых образований;
- б) возможность для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и их заинтересованность самостоятельно формировать свои расходные обязательства, исходя из интересов и предпочтений региональных (местных) сообществ и общих приоритетов государственной политики в соответствующих сферах;
- в) недопустимость возникновения необеспеченных расходных и доходных «мандатов» (нормативных правовых актов и решений федеральных органов государственной власти, влекущих дополнительные расходы или возникновение выпадающих доходов региональных или местных бюджетов);
- г) объективная, формализованная и прозрачная система межбюджетных трансфертов;
- д) наличие стимулов для повышения эффективности государственного (муниципального) управления и, при необходимости, санкций, обеспечивающих соблюдение законодательно установленных требований и финансовой дисциплины.

Для реализации указанных принципов, в частности, планируется:

- а) расширить полномочия субъектов Российской Федерации в сфере социальной защиты населения с лик-

¹ См.: Подъяблонская Л. М. Государственные и муниципальные финансы: учебник. М., 2009. С. 203.

² Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р [URL: <http://www.minfin.gov>]

- видацией отдельных необеспеченных «мандатов», завершением монетизации натуральных льгот и снятием установленных федеральным законодательством ограничений по реструктуризации публичных нормативных обязательств с использованием критериев нуждаемости;
- б) перевести начиная с 2012 года финансовое обеспечение полиции на федеральный бюджет с одновременной передачей на уровень субъектов Российской Федерации федеральных бюджетных учреждений, деятельность которых не связана с выполнением исключительных полномочий Российской Федерации, либо сократить межбюджетные трансферты или расширить полномочия субъектам Российской Федерации, в том числе в сфере лекарственного обеспечения, сельского хозяйства, природопользования, охраны окружающей среды;
- в) завершить перевод на региональный уровень федеральных учреждений начального и среднего профессионального образования, а также рассмотреть вопрос о целесообразности и критериях передачи субъектам Российской Федерации части федеральных учреждений высшего профессионального образования, здравоохранения, культуры;
- г) консолидировать субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации в рамках ключевых направлений государственной политики (долгосрочных целевых программ) в сферах совместного ведения с установлением четких критериев их эффективности;
- д) сократить за счет расширения собственных полномочий (с передачей соответствующих финансовых ресурсов) число и объемы субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации, в том числе путем введения механизмов финансового обеспечения реализации «делегированных» полномочий по осуществлению юридически значимых действий за счет передаваемых в соответствующие бюджеты государственных пошлин;
- е) проводить мониторинг управления государственным долгом субъекта Российской Федерации (муниципаль-

ного образования) с учетом показателей задолженности государственных (муниципальных) унитарных предприятий с целью предотвращения рисков возникновения обязательств у бюджетов по погашению накопленной задолженности.

Тем не менее до настоящего момента проблема финансового обеспечения расходных полномочий субфедеральных властей решается в основном за счет межбюджетных трансфертов. Перераспределение средств между бюджетами осуществляется по следующим направлениям:

- а) дотирование нижестоящих бюджетов;
- б) поддержка социального и экономического развития (за счет механизмов субсидирования и софинансирования расходов);
- в) предоставление бюджетных кредитов.

Основной удельный вес в безвозмездных поступлениях занимают дотации бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (в среднем за 2007–2010 гг. 37,8%) и межбюджетные субсидии (в среднем за 2007–2010 гг. 35,8%) (рис. 2).

В последние годы отмечается некоторое сокращение доли дотаций в пользу целевых трансфертов – субсидий и субвенций. Если в 2007 году, как следует из данных рисунка 2, около 40% межбюджетных трансфертов состояло из дотаций (преимущественно из дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности), то в 2008 году на долю дотаций приходится только 35% общей суммы безвозмездных поступлений. Такое снижение удельного веса дотаций произошло не только за счет повышения роли субсидий (их доля составила 39%), но и за счет увеличения иных межбюджетных трансфертов. Однако в 2009 году вновь выросла доля дотаций, а удельный вес субсидий снизился до 36%. Безусловно, причины этого следует искать в кризисной ситуации, которая потребовала срочных мер по выравниванию уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. В 2010 году вновь наблюдается снижение удельного веса дотаций и субсидий при заметном росте доли субвенций. Тем не менее к концу первого десятилетия XXI века в структуре межбюджетных транс-

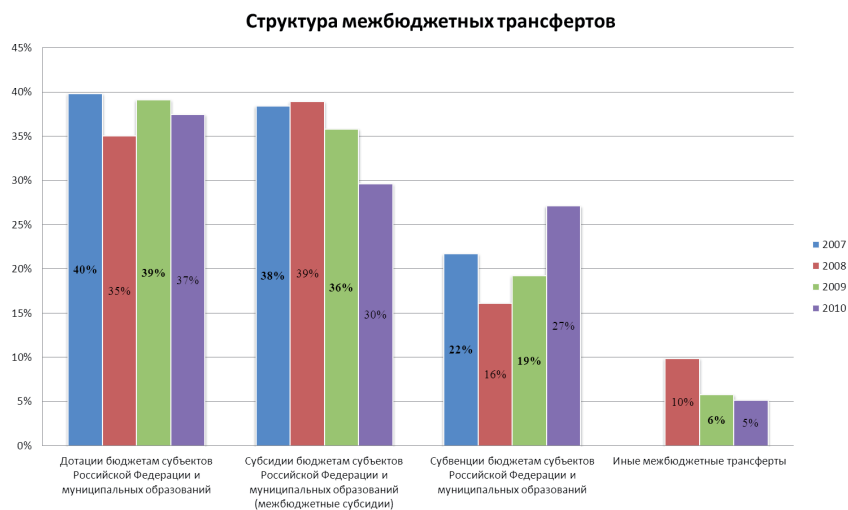


Рис. 2. Структура безвозмездных перечислений от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации

фертов стали преобладать целевые гранты — субсидии и субвенции, общий удельный вес которых в 2010 году составлял около 57%. Данный факт свидетельствует о том, что задача повышения эффективности бюджетных расходов может решаться и в условиях централизованной схемы распределения доходных полномочий.

Использование целевых трансфертов (субсидий и субвенций) теоретически позволяет адекватнее планировать выделяемые ресурсы, осуществлять более жесткий контроль за использованием средств, что способствует повышению эффективности бюджетных расходов, особенно в сочетании с использованием программно-целевых методов бюджетного планирования.

На практике данные виды межбюджетных трансфертов обладают не только вышеобозначенными достоинствами, но и некоторыми недостатками. Целевая направленность трансфертов не позволяет расходовать их на непредвиденные нужды, что в некоторых случаях может угрожать жизни и здоровью людей (например, в случае техногенных и природных катастроф).

В этой связи на первый план выходит тактическая задача оптимального сочетания целевых и нецелевых видов финансовой помощи. При этом следует понимать, что за решением данной тактической и во многом технической задачи стоит серьезная цель – баланс между необходимой мерой финансового выравнивания бюджетов территориальных образований и стимулирование развития финансово обеспеченных регионов-доноров, а также повышение ответственности за использование передаваемых средств со стороны регионов-реципиентов финансовой помощи.

Сложившееся распределение расходных полномочий между федеральным и субфедеральным уровнями хорошо иллюстрируют данные таблицы 5. Так, из нее следует, что расходы на общегосударственные вопросы, национальную оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность, а также межбюджетные трансферты преимущественно (а в случае с национальной обороной практически полностью) осуществляются на федеральном уровне. Мероприятия в области национальной экономики практически в равных долях финансируются и из федерального бюджета, и из консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Полномочия по обеспечению социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства в большей части переданы на субфедеральный уровень. Причем доля расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на жилищно-коммунальное хозяйство составляет более 80% расходов консолидированного бюджета Российской Федерации по данному разделу (с некоторым снижением этой доли в 2010 г.).

Пропорция распределения средств на социальную сферу (образование, здравоохранение, культуру, социальную политику и т.д.) в последние годы выглядит следующим образом: 14–15% приходится на долю федерального бюджета, около 40% – на долю консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, остальная часть (примерно 45%) финансируется из средств внебюджетных фондов.

Фактические данные, таким образом, подтверждают содержание нормативно-правовой базы в бюджетной сфере: действительно, в ходе реформы бюджетной сферы большая часть расходных полномочий в области жилищно-коммунального

хозяйства и социальной сферы перешла на субфедеральный уровень. Недостаток собственных средств на финансирование расходных обязательств, по замыслу реформаторов, должен покрываться в основном за счет межбюджетных субсидий.

Таблица 5

Распределение расходов между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Российской Федерации (в % к общей сумме расходов консолидированного бюджета Российской Федерации (по соответствующему разделу))

	2008		2009		2010*	
	Федеральный бюджет, %	Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, %	Федеральный бюджет, %	Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, %	Федеральный бюджет, %	Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, %
Расходы – всего	54,1	44,7	60,2	39,0	60,4	39,6
общегосударственные вопросы	64,5	35,5	64,7	35,3	64,8	35,2
национальная оборона	100,0	0,0	100,0	0,0	99,7	0,3
национальная безопасность и правоохранительная деятельность	76,9	23,1	81,3	18,8	81,0	19,0
национальная экономика	45,5	54,5	59,2	40,8	52,6	47,4
жилищно-коммунальное хозяйство	10,7	89,3	15,4	84,6	21,9	78,1
охрана окружающей среды	32,6	67,4	43,8	56,2	47,6	52,4
образование	21,3	77,6	23,5	75,7	23,4	76,6
культура, кинематография, средства массовой информации	28,6	71,4	34,4	65,6	35,5	64,5
здравоохранение, физическая культура и спорт	18,0	50,7	21,3	45,9	20,3	46,6
социальная политика	7,8	20,2	7,1	21,1	5,9	19,9
межбюджетные трансферты	92,9	7,1	92,9	7,1	93,2	6,8

Источник: Финансы России. 2010: стат. сб. / Росстат. М., 2010. С. 25, 27.

* Рассчитано по данным Федерального казначейства. [Официальный сайт – URL: <http://www.roskazna.ru>]

Из анализа различных источников следует, что децентрализация расходных и налоговых полномочий не является взаимообусловленной. Налогообложение может быть более централизованным в связи с угрозой пагубной налоговой конкуренции, а также в целях экономии на масштабах. В связи с этим доходный (прежде всего, налоговый) потенциал субнационального уровня обычно ниже, чем их расходные обязательства. С этим, как правило, связано возникновение бюджетных разрывов – различие в уровне бюджетной обеспеченности между различными уровнями власти по вертикали. В странах — участницах ОЭСР межбюджетные субсидии покрывают около 40% расходов субнациональных властей. В ряде стран, таких как Бельгия, Ирландия, Италия, Нидерланды и Соединенное Королевство, размер таких межбюджетных субсидий превышает уровень собственных доходов регионов-реципиентов¹.

Межбюджетные субсидии позволяют решать несколько принципиально важных задач.

Во-первых, с их помощью можно решить вышеобозначенную проблему бюджетных разрывов. Вертикальное выравнивание в таком случае осуществляется за счет предоставления субсидий из вышестоящего бюджета без наложения каких-либо ограничений на расходы и, как следствие, обязательства перед населением.

Во-вторых, система межбюджетных субсидий служит инструментом сокращения бюджетного неравенства. Различия в социально-экономическом развитии регионов могут привести к нерациональному распределению средств, а также к нежелательной межрегиональной конкуренции в сфере налогообложения и расходов субнациональных властей. В результате этого могут возникнуть барьеры для свободного перемещения товаров, услуг, рабочей силы и капитала.

Данная проблема решается следующими способами: 1) выделение нецелевых субсидий (без каких бы то ни было ограничений их использования), которые позволили

¹ Международный опыт в области управления общественными финансами на субнациональном уровне / Н.А. Бикалова, О.В. Богачева, В.Э. Григоров и др.; Международный банк реконструкции и развития / отв. ред. А.М. Лавров. М., 2006. С. 50.

бы субнациональным органам государственной власти оказывать одинаковые услуги при равных ставках региональных и местных налогов; 2) установление государственных стандартов применительно к различным услугам и предоставление целевых субсидий населению.

В-третьих, субсидии могут эффективно решать задачу стимулирования социально-экономического развития территорий. Безусловное дотирование бюджетных разрывов зачастую провоцирует «недобросовестное» поведение властей субнационального уровня. Стремление получить относительно дешевые финансовые ресурсы, как правило, противоречит задаче повышения эффективности государственного администрирования. Субнациональные власти также могут быть не заинтересованы в том, чтобы учитывать положительные последствия своей деятельности для своих жителей и жителей других регионов. В такой ситуации федеральные (центральные) органы государственной власти решают данную проблему посредством предоставления субсидий, которые увеличивают объем оказываемых услуг.

Еще раз подчеркнем, что у любой системы субсидирования есть как положительные, так и отрицательные стороны. Любая система, предусматривающая финансирование органов власти субнационального уровня и органов местного самоуправления, позволяет субъектам бюджетного процесса осуществлять достаточно точное планирование, но в то же время ограничивает их возможности формировать свою собственную политику.

Если система трансфертов предназначена исключительно для целей выравнивания, она должна быть в достаточной мере проработанной для того, чтобы в рамках этой системы можно было оценивать потребности в расходах и налоговый потенциал соответствующих органов власти. Однако административные расходы, связанные с функционированием такой системы, оказываются слишком высокими. Центральным властям необходимо определить основные приоритеты и разработать систему субсидирования, которая соответствовала бы остальным элементам ее политики.

Две первых цели создания системы субсидирования — сокращение бюджетных разрывов и сокращение бюджет-

ного неравенства – в российской бюджетной системе достигаются прежде всего с помощью системы дотаций. Тем не менее значительная часть субсидий также используется для целей выравнивания.

Здесь следует отметить, что под выравниванием можно понимать более глубокий процесс, а именно – сокращение социально-экономической дифференциации между регионами. В такой постановке проблема выравнивания не может быть решена исключительно системой дотаций. Как показывают исследования¹, сокращения дифференциации можно достичь за счет налоговых преференций и инвестиций в основные фонды. Расчетная модель показывает, что последний способ дает более ощутимые результаты, чем предоставление налоговых преференций. При этом результаты подобного выравнивания требуют длительного периода времени – порядка 8–9 лет, согласно проведенным расчетам. В связи с этим в качестве основной задачи в рамках межбюджетных отношений следует определить следующее: создание такой системы субсидирования, которая способствовала бы не только росту инвестиций в основные фонды, но и росту отдачи от таких инвестиций.

Структура системы субсидирования оказывает влияние на всю систему распределения полномочий между различными уровнями власти. Данная система имеет две плоскости. *Во-первых*, вертикальное распределение – разграничение обязанностей и распределение доходов между различными уровнями государственной власти. *Во-вторых*, горизонтальное распределение – распределение ресурсов между различными подразделениями в пределах одного уровня власти.

В настоящее время система субсидирования в Российской Федерации определяется, прежде всего, Бюджетным кодексом Российской Федерации (БК РФ). Согласно пункту 1 статьи 132 БК РФ, под субсидиями бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые региональным бюджетам в целях софинансирования их

¹ См.: Бахтизин А. Сокращение межрегиональной дифференциации проблемных регионов // Федерализм. 2008. № 2. С. 41–54.

расходных обязательств. Это могут быть расходные обязательства, возникающие при выполнении органами государственной власти субъектов Российской Федерации их «собственных» полномочий, а также полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Таким образом, данный режим отражает вертикальную плоскость системы субсидирования.

В общем виде систему распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации можно представить в виде схемы (рис. 3).

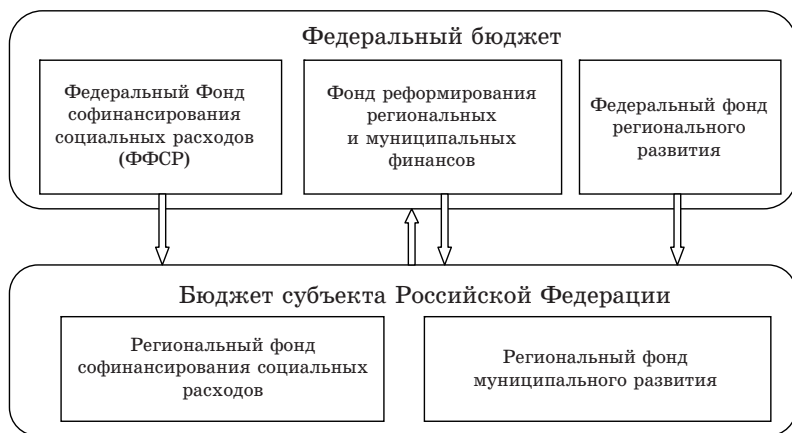


Рис. 3. Схема распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации

Согласно статьи 132 БК РФ, совокупность субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета образует Федеральный фонд софинансирования расходов (ФФСР). Кроме этого БК РФ допускает возможность предусматривать в составе федерального бюджета субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на выравнивание обеспеченности субъектов Российской Федерации в целях реализации отдельных расходных обязательств.

В пункте 2 статьи 26.19 Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от

05 апреля 2010 г., с изм. от 08 мая 2010 г.) указывается, что образование в составе федерального бюджета ФФСР предусматривается для целей предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

В пункте 1 статьи 26.19 Закона об организации органов власти субъектов Российской Федерации и ранее действовавшей редакции пункта 1 статьи 132 БК РФ предусматривалось, что в целях предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ (проектов) развития общественной инфраструктуры регионального значения, а также для поддержки созданных субъектами Российской Федерации фондов муниципального развития в составе федерального бюджета может быть образован Федеральный фонд регионального развития.

Начиная с утверждения федерального бюджета на 2008 год (уже трехлетнего), в рамках активного внедрения методов программно-целевого планирования в составе федерального бюджета указанные фонды (рис. 3) как таковые не выделяются. Приоритет отдан программной классификации субсидий, имеющих четкую целевую направленность. Так, если в Законе «О федеральном бюджете на 2007 год»¹ был утвержден объем субсидий, формирующих ФФСР, то с 2008 года (т.е. с момента формирования трехлетнего бюджета) утверждается общий объем всех межбюджетных субсидий с разбиением в соответствии с «программно-целевой» классификацией.

Вертикальное распределение в действующей системе субсидирования осуществляется не только «сверху—вниз», но и «снизу—вверх». Субсидии, согласно статьи 138.1 БК РФ, могут предоставляться из бюджета субъекта Федерации федеральному бюджету в целях софинансирования исполнения расходных обязательств Российской Федерации, возникающих при выполнении полномочий, отнесенных к компетен-

¹ Федеральный закон от 19 декабря 2006 г. № 238-ФЗ (ред. от 23 ноября 2007 г.) «О федеральном бюджете на 2007 год» (принят ГД ФС РФ 24 ноября 2006) // Собрание законодательства РФ. 25 декабря 2006. № 52 (2 ч.). Ст. 5504.

ции органов государственной власти Российской Федерации, в случаях, установленных федеральными законами.

Аналогично действует и механизм субсидий, предоставляемых из бюджета субъекта Федерации местным бюджетам, в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения (рис. 4).

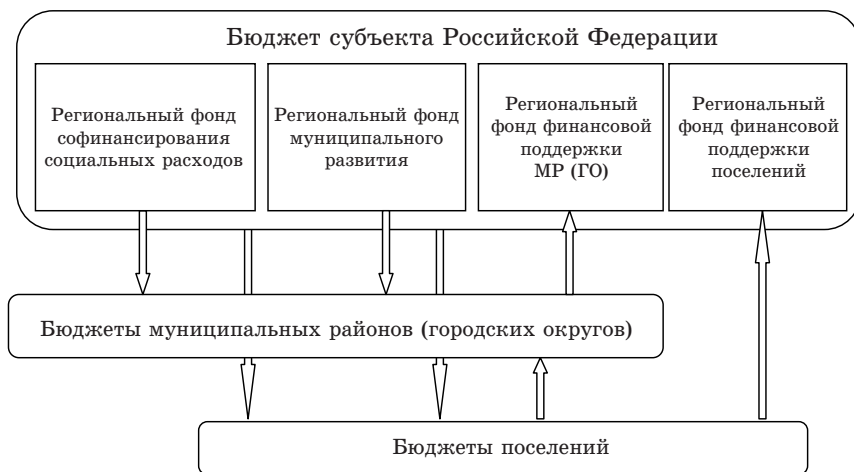


Рис. 4. Схема распределения субсидий из бюджета субъекта Федерации бюджетам органов местного самоуправления

Также, согласно пункта 2 статьи 139 БК РФ, субсидии из регионального бюджета могут предоставляться на выравнивание обеспеченности муниципальных образований по реализации ими их отдельных расходных обязательств.

Вертикальное распределение по принципу «снизу–вверх» осуществляется в виде субсидий, перечисляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации для формирования региональных фондов финансовой поддержки поселений и региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов).

Горизонтальная плоскость системы субсидирования в России реализуется на уровне местных бюджетов. Бюджеты поселений предоставляют субсидии в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера.

В соответствии с неоклассическими теориями роста и регионального развития, на которые опираются реформаторы в России¹, действительное стимулирование регионов возможно только при сокращении объемов и доли дотационной финансовой помощи с замещением дотаций субсидиями как инструментом целевого характера, основанном на принципе софинансирования экономически и социально наиболее значимых видов расходов территориальных бюджетов. Тем более что субсидия, носящая целевой характер, может быть органично встроена в программно-целевые методы управления, а также считается более прозрачным и потому хорошо контролируемым механизмом межбюджетных отношений.

Кроме того, переход к программно-целевому планированию и бюджетированию, ориентированному на результат, невозможно без соответствующей смены приоритетов в структуре инструментов финансовой помощи территориальным бюджетам: от необусловленных (нецелевых) к преимущественно-целевым трансфертам. Это определяется тем, что задачи межбюджетного регулирования не ограничиваются лишь выравниванием бюджетной обеспеченности территориальных бюджетов. В сферу такого регулирования также входит возможное доленое участие бюджетов вышестоящего уровня в расходах нижестоящих бюджетов путем софинансирования (через механизм субсидий и субвенций) социально значимых и приоритетных с позиции вышестоящих органов власти видов расходов на местах, в том числе расходов инвестиционного характера.

Выделение регионам таких субсидий призвано повысить эффективность бюджетных расходов, а также поддержать отдельные направления развития экономики и социальной сферы регионов, стимулировать укрепление и более эффективное использование их собственной налоговой базы. Еще одно преимущество субсидий как инструмента межбюджетных отношений – их способность целевым образом стимулировать инвестиционную активность в экономике регионов и муниципальных образований.

¹ См.: Hirschman A.O. The strategy of economic development. New Haven, 1960. P. 63.

Глава 5. Механизмы налогового регулирования в развитии регионов.

Налоговое регулирование регионального развития

Региональная налоговая политика всегда рассматривается в контексте государственной налоговой политики и бюджетной системы. Подход к регулированию налоговой политики территорий определяется следующим кругом вопросов: сколько средств необходимо собирать федеральным (центральным) органам государственной власти для последующего перераспределения, должно ли осуществление делегированных функций финансироваться за счет федерального (центрального) бюджета или же субнациональным властям следует предоставлять больше налоговых полномочий; должно ли финансирование осуществляться непосредственно за счет местных источников дохода?

Несмотря на задачу повышения самостоятельности бюджетов, современный подход к распределению налоговых полномочий в России имеет устойчивую тенденцию к усилению централизации: основные налоговые полномочия и, как следствие, основная масса налоговых поступлений концентрируются на федеральном уровне.

Из рисунка 5 видно, что удельный вес налоговых доходов в общей сумме доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на протяжении 2004–2010 годов устойчиво снижался (с 74,4% в 2004 г. до 63,8% в 2010 г.). При этом в состав налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации входят поступления от федеральных налогов, нормативы отчислений от которых закреплены в Бюджетном кодексе Российской Федерации, а также федеральных законах о бюджете на очередной период. Доля поступлений от региональных и местных налогов, в отношении которых полномочия закреплены за органами власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, чрезвычайно

низка: по существующим оценкам¹, более 80% налоговых доходов региональных и местных бюджетов формируются за счет отчислений от федеральных налогов.

На фоне снижения доли налоговых доходов, соответственно, растет удельный вес безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (рис. 5). Таким образом, увеличивается значимость межбюджетного регулирования посредством перераспределения средств из федерального бюджета.

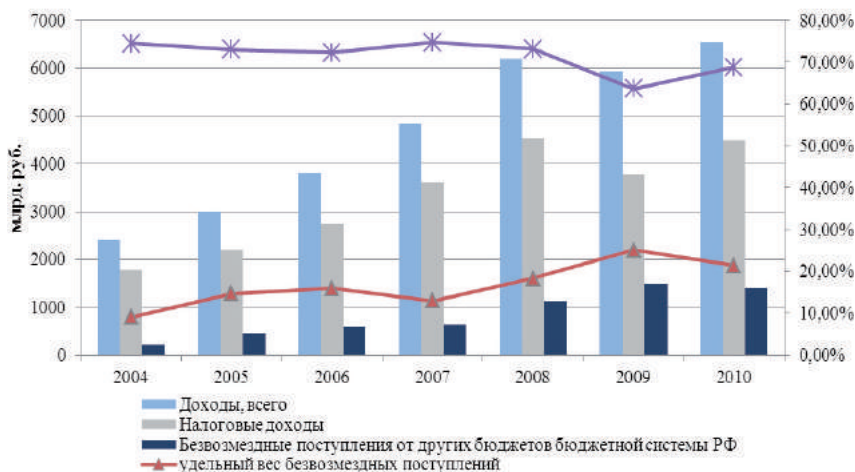


Рис. 5. Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации

Рост межбюджетных трансфертов в 2008–2009 годах, конечно, обусловлен внешними причинами – последствиями мирового финансового кризиса (вопросы межбюджетных отношений подробно рассматривались в гл. 4). Тем не менее тенденция к централизации доходов на уровне Федерации часто отмечается экспертами и оценивается негативно².

¹ См.: Баранова С.Е. Проблемы межбюджетных отношений в Российской Федерации / Рос. акад. гос. службы при Президенте Российской Федерации. Ставрополь, 2006. С. 7.

² См.: Российский федерализм. Экономико-правовые проблемы / Институт экономики РАН; Центр экономики федеративных отношений / отв. ред. С.Д. Валентей. СПб., 2008.

В настоящее время главным объектом государственной и региональной политики в области государственных финансов становится налоговый потенциал региона. Как теоретико-методологический объект налоговый потенциал региона представляет собой максимально возможные налоговые доходы, которые могут быть получены со всех экономических ресурсов территории. Таким образом, оценка налогового потенциала и уровня его фактического использования представляют собой весьма содержательную информацию, позволяющую делать выводы о фазе экономического цикла, в которую вступил регион; характере бюджетно-налоговой политики; эффективности налогового администрирования и государственного управления в регионе.

В российской практике бюджетирования сейчас используется показатель индекса налогового потенциала региона, на основе которого рассчитывается уровень бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации (муниципального образования) и распределяются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Распределение дотаций происходит в соответствии с утвержденной методикой и закрепляется распоряжением Правительства Российской Федерации вместе с принятием Закона о Федеральном бюджете на очередной период. До 2011 года объем распределяемой дотации зависел от расчетного уровня бюджетной обеспеченности (определяющегося индексом налогового потенциала и индексом бюджетных расходов). Исходя из формул, содержащихся в Методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670 (в ред. от 27 ноября 2010)¹, размер дотации должен быть тем выше, чем больше отстав-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670 (ред. от 27 ноября 2010 г.) «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (вместе с «Методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации») // Собрание законодательства РФ. 29 ноября 2004 г. № 48. Ст. 4797. [СПС «КонсультантПлюс»]

ние субъекта Российской Федерации по уровню бюджетной обеспеченности от минимально допустимого уровня. Бюджетная обеспеченность субъекта Российской Федерации в свою очередь прямо пропорционально зависит от индекса налогового потенциала, отражающего величину налоговой базы в регионе и, отчасти, возможности по ее обложению. Однако эмпирические исследования не показывают столько четко выраженной связи между объемом дотаций и уровнем бюджетной обеспеченности региона.

Исходя из расчетных данных таблицы 6, взаимосвязь между уровнем налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и объемом выделяемых дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в расчете на одного жителя является скорее прямо пропорциональной, т.е. большему уровню налоговых доходов соответствует больший объем дотаций. Во всяком случае, коэффициент корреляции между этими двумя величинами (второй и третий столбцы в табл. 6) является положительным и достаточно высоким – чуть больше 0,7, что показывает сильную прямую зависимость между ними (при этом коэффициент оказывается значимым с учетом того, что *t*-статистика равна примерно 7,2). При этом введение в эконометрический анализ показателей индекса налогового потенциала и индекса бюджетных расходов кардинально меняет результат, а линейное уравнение оказывается незначимым.

Подобный результат может свидетельствовать об отсутствии транспарентной системы распределения дотаций, что подтверждается мнением некоторых исследователей¹. Более того, по Чеченской Республике вообще отсутствуют расчеты индексов, необходимых для определения размера дотации. Несмотря на введение и постоянное совершенствование методики распределения дотаций говорить о прозрачной системе выравнивания преждевременно.

¹ См.: Зубаревич Н.В. Влияние кризиса на регионы России: мониторинг. [URL: http://atlas.socpol.ru/print.asp?f=/overviews/social_sphere/kris.shtml (дата обращения: 04.12.11)]; Пинская М.Р. Налоговая база территории: конкуренция и меры по расширению // Налоговая политика и практика. 2011. № 8. С. 26–30. [СПС «КонсультантПлюс»]

Таблица 6

**Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности
и налоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов
Российской Федерации в 2008 году¹**

Субъект Федерации	Объем дотаций, руб./чел.	Налоговые доходы, руб./чел.	Справочно*		
			Индекс налогового потенциала (ИНП)	Индекс бюджетных расходов (ИБР)	Индекс бюджетной обеспеченности (БО) БО = ИНП / ИБР
Республика Адыгея	4 260,50	808,8	0,2588	0,86727	0,298464
Республика Алтай	8 235,90	1 219,10	0,3335	1,94552	0,171403
Республика Бурятия	9 728,50	311,6	0,5017	1,49853	0,334792
Республика Дагестан	2 499,50	306,7	0,1498	0,83248	0,179968
Республика Ингушетия	1 138,20	807,8	0,0815	0,83058	0,098166
Кабардино-Балкарская Республика	3 716,80	213,1	0,2369	0,78376	0,302238
Республика Калмыкия	7 482,70	1 277,40	0,2713	0,84725	0,32022
Карачаево-Черкесская Республика	3 412,10	841,2	0,2237	0,91857	0,243535
Республика Карелия	11 683,20	641,2	0,7964	1,29999	0,612591
Республика Марий Эл	6 990,20	410,9	0,3915	0,85587	0,457427
Республика Мордовия	8 934,00	401,2	0,5079	0,86644	0,586243
Республика Саха (Якутия)	23 825,60	303,7	1,8567	4,46654	0,415698
Республика Северная Осетия – Алания	4 609,60	1 309,70	0,3305	0,83149	0,397457
Республика Тыва	3 934,80	1 197,50	0,3058	2,12800	0,143714
Удмуртская Республика	25 435,90	318,5	0,6751	0,88508	0,762811
Республика Хакасия	7 066,90	228,4	0,6119	1,08080	0,566171
Чеченская Республика	2 826,90	681,4	0,0000	0,00000	-
Алтайский край	6 681,00	259	0,3426	0,91181	0,375783
Камчатский край	15 381,80	970,6	1,0829	2,86358	0,378169
Краснодарский край	10 989,60	19,2	0,5414	0,82171	0,658885
Приморский край	10 859,80	300,9	0,6557	1,21102	0,541444
Ставропольский край	7 790,00	71,7	0,4139	0,84401	0,490427
Хабаровский край	16 649,60	175,4	0,9411	1,61020	0,58449
Амурская область	11 328,50	734,7	0,6690	1,45096	0,461069
Архангельская область	9 048,80	195,2	0,8991	1,58803	0,566189
Астраханская область	11 940,10	273,4	0,5338	0,79057	0,675218
Брянская область	6 792,30	429,8	0,4091	0,87558	0,467285
Ивановская область	5 839,10	173,4	0,3531	0,86581	0,407778
Иркутская область	13 886,20	251,7	0,7470	1,21236	0,61619
Калужская область	12 359,80	48	0,5870	0,89133	0,658526
Кемеровская область	18 687,10	69	0,9395	0,90939	1,033084
Кировская область	7 875,00	268,2	0,4691	0,93357	0,502431
Костромская область	9 241,60	118,7	0,4520	0,87591	0,516024
Курганская область	6 442,10	289,3	0,3871	0,97392	0,397463
Липецкая область	11 621,70	280,7	1,4171	0,82918	1,709027
Магаданская область	17 965,50	3 243,10	1,5202	4,72501	0,321738
Мурманская область	21 978,00	1 157,90	1,2311	1,56458	0,786824
Омская область	14 786,80	92	0,9966	0,89018	1,119565
Орловская область	8 571,80	259,2	0,4962	0,90894	0,545931
Пензенская область	6 918,00	136,6	0,3739	0,83380	0,448416
Псковская область	6 471,40	76,4	0,4249	0,96570	0,439945
Ростовская область	8 665,70	63,7	0,4129	0,83565	0,494141
Рязанская область	14 178,40	520,5	0,5377	0,89576	0,600321

¹ Пинская М.Р. Указ. соч. [СПС «КонсультантПлюс»]

Окончание табл. 6

Самарская область	28 544,90	57,5	0,9169	0,84897	1,080044
Смоленская область	9 383,90	189,6	0,5122	0,88733	0,57727
Тамбовская область	5 509,40	171,8	0,3744	0,87151	0,429602
Тверская область	9 769,70	89,2	0,5579	0,95653	0,583219
Томская область	41 092,70	254	1,0284	1,37834	0,746125
Читинская область	7 986,40	874,8	0,5405	1,19704	0,451493
Агинский Бурятский автономный округ	7 826,00	4 493,60	0,2959	1,13882	0,259811
Еврейская автономная область	6 924,40	641,7	0,4723	1,32571	0,356268
Чукотский автономный округ	82 643,10	11 855,40	9,7457	7,88615	1,235805

* Методика и результаты распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в 2008–2010 годы [URL: <http://www.minfin.ru>].

Сопоставление объема дотаций в расчете на одного жителя и уровня бюджетной обеспеченности, которая рассчитывается как отношение индекса налогового потенциала к индексу бюджетных расходов, в 2008 году показывает еще менее надежные результаты. На рисунке 6 видно распределение субъектов Российской Федерации, получивших дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности в соответствии с Распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2008 г. № 1885-р¹, в сопоставлении с рассчитанным уровнем бюджетной обеспеченности.

Большая часть субъектов Российской Федерации оказалась в области следующих значений: объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности – от 4000 руб. на чел. до 13 000–15 000 руб. на чел.; уровень бюджетной обеспеченности – от 0,4 до 0,7. Ближе всего к началу координат (т.е. с минимальными значениями объема дотаций в расчете на одного жителя и уровня бюджетной обеспеченности) оказались республики Северного Кавказа: Ингушетия, Дагестан, Кабардино-Балкария и т.д. Такой результат хорошо согласуется с декларируемой политикой межбюджетных отношений: выделение межбюджетных трансфертов обуславливается уровнем бюджетной обеспеченности, таким образом

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2008 г. № 1885-р «Об утверждении распределения дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 22.12.2008. № 51. Ст. 6203.

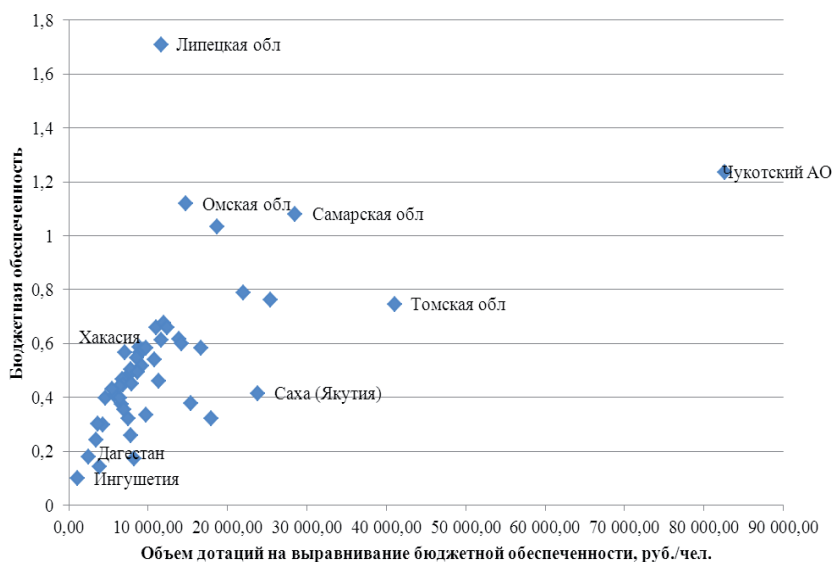


Рис. 6. Объем дотаций и бюджетная обеспеченность в 2008 г.

должны создаваться стимулы к расширению налоговой базы и повышению эффективности расходов в регионе.

При этом в распределении на рисунке 6 наблюдается масса исключений: например, несколько субъектов Федерации с примерно равным уровнем бюджетной обеспеченности (от 1 до 1,2) характеризуются значительным разбросом по объему дотаций в расчете на одного жителя: от 14 786 руб./чел. в Омской области до 82 643 руб./чел. в Чукотском АО. В перечне субъектов Российской Федерации, получавших дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, содержится Липецкая область, уровень бюджетной обеспеченности которой существенно превышает средний показатель по остальным регионам – свыше 1,7. Так, Московская и Ярославская области, где уровень бюджетной обеспеченности менее 1, не были включены в указанный перечень.

Анализ связи между уровнем бюджетной обеспеченности и объемом дотаций в расчете на одного жителя показывает слабую взаимосвязь (коэффициент корреляции около 0,5) и статистически незначимые результаты регрессии. Таким образом, вновь можно сделать вывод о том, что декларируемая и закрепляемая методикой распределения

взаимная обусловленность объема дотаций и уровня бюджетной обеспеченности не обеспечивается.

Другой немаловажный фактор, серьезно ограничивающий заинтересованность субнациональных властей в улучшении показателей использования налогового потенциала регионов, относится к распределению налоговых полномочий (о чем уже упоминалось ранее – рис. 6.).

Российская налоговая система прошла путь от практически ничем не ограниченного нормотворчества субнациональных властей до ярко выраженной централизации налоговых полномочий. В настоящее время круг налогов, который вправе устанавливать власти субъекта федерации и органов местного самоуправления, жестко ограничен: к региональным налогам относятся налог на имущество организаций, транспортный налог и налог на игорный бизнес, к местным – налог на имущество физических лиц и земельный налог. Власти субъекта федерации также вправе устанавливать ставку налога на прибыль, поступающего в бюджет субъекта федерации, в пределах от 13,5 до 18%. Фактически, это единственный действенный инструмент инвестиционного и инновационного стимулирования в руках субфедеральных властей.

Налог на прибыль в современной налоговой системе России формально построен по принципу параллельного (совместного) использования налоговых баз: одна и та же налоговая база (прибыль организации) облагается как на федеральном, так и на региональном уровнях. Фактически действующая в российском законодательстве о налогах и сборах модель налога на прибыль реализует принцип разделения доходов, в соответствии с которым налоговые поступления распределяются между бюджетами различных уровней. Данный вывод обусловлен тем, что власти субъектов Федерации кроме ставки налога, зачисляемого в бюджет субъекта Федерации, не влияют ни на какие другие его элементы. Таким образом, устанавливая региональную компоненту ставки налога на прибыль, субъекты Федерации определяют ту долю налоговых доходов, которая поступит в их бюджет от налога на прибыль.

При использовании принципа параллельного использования налоговых баз (как это делается, например, в США и Ка-

наде) субнациональные власти, как правило, обладают более широкими полномочиями по определению структуры самой налоговой базы, установлению ставок, введению льгот. Проблема двойного налогообложения, возникающая при таком подходе, решается за счет федерального бюджета (налогоплательщики получают налоговый вычет на суммы аналогичных налогов, уплаченных на региональном и местном уровне).

Таким образом, региональные власти располагают серьезным инструментом налогового регулирования, который практически не ограничивается федеральными властями. Правда, использование данного принципа чревато возникновением пагубной налоговой конкуренции между субнациональными юрисдикциями, поэтому многие страны не рассматривают его использование, сосредотачиваясь на задаче выравнивания налоговых условий между регионами.

Льготы, которые могут быть предоставлены по региональным и местным налогам (ограниченные федеральным законодательством), с трудом можно рассматривать как действительное снижение налоговой нагрузки для организаций. Особенно это касается инновационной деятельности, поскольку льготы по транспортному налогу, налогу на имущество и земельному налогу не являются значимыми для инновационного бизнеса, который зачастую не владеет каким-либо имуществом.

Наиболее благоприятным, с точки зрения разработки и внедрения инноваций, является налоговый и таможенный режимы особых экономических зон (ОЭЗ), прежде всего технико-внедренческих ОЭЗ. Однако эта мера требует значительных первоначальных вложений, с тем чтобы создать инфраструктуру зоны и обеспечить ее функционирование согласно действующему законодательству. Кроме того, к резидентам ОЭЗ предъявляются довольно жесткие требования, серьезно ограничивающие круг потенциальных получателей льгот, предоставляемых в рамках ОЭЗ. В связи с этим, использование данного механизма для большинства субъектов федерации ограничено по объективным причинам¹.

Проблема использования налоговых механизмов на региональном и местном уровнях определяется двумя основ-

¹ Букина И.С. Инвестиционное развитие и налоговая политика: основные противоречия: научный доклад. ИЭ РАН, 2009. С. 37.

ными факторами: чрезмерной централизацией налоговых полномочий и задачей повышения результативности использования налогового потенциала территорий. И первый фактор, кратко рассмотренный выше, и второй находятся в ведении федеральной власти, поскольку использование налогового потенциала определяется как налоговыми полномочиями, так и системой налогового администрирования. Система налогового администрирования в России объективно отражает созданную за последнее десятилетие бюджетную систему страны. Централизация налоговых органов приводит к тому, что приоритетным становится обеспечение поступлений федеральных налогов и сборов, а собираемость региональных и местных налогов отходит «на второй план». В тех странах, где региональные власти обладают полномочиями по администрированию собственных налогов, как правило, наблюдается обратная картина (например, в ФРГ, где налоговые органы регионального уровня имеют фактически двойное подчинение: министерству финансов субъекта федерации (Земли) и Федеральному министерству финансов).

Стоит признать, что в последние годы территориальные налоговые органы получили указание о необходимости совершенствовать контроль за уплатой региональных и местных налогов. Во многом это связано с давно планируемой реформой имущественного налогообложения: введение налога на недвижимость, остро дискутируемого в течение последних лет, требует наличия полной и достоверной базы имеющейся недвижимости. В связи с этим в регионах идет активная работа по инвентаризации недвижимости, внесению ее в кадастры, контролю за своевременной уплатой налогов на имущество и земельного налога, взысканию недоимок и задолженностей.

Подводя итог, следует выделить основные ограничения, существующие в современной российской налоговой системе в отношении налоговых инструментов регулирования регионального развития.

1. В условиях жестко ограниченных налоговых полномочий субъекты федерации и органы местного самоуправления обладают очень узким набором налоговых инстру-

ментов, которые кроме прочего также контролируются федеральным законодательством по налогам и сборам.

2. Значительная доля налоговых доходов бюджетов субъектов федерации и местных бюджетов приходится на отчисления от федеральных налогов и сборов, оказать влияние на формирование которых субнациональные власти практически не могут.

3. Все это приводит к тому, что основным инструментом регулирования социально-экономической жизни в регионе для субнациональных властей остаются бюджетные инструменты – субсидии и субвенции. В условиях действующей системы выделения межбюджетных трансфертов и использования бюджетных ресурсов данный инструмент также жестко ограничивается федеральными властями.

* * *

Очевидными направлениями развития при существующей модели распределения налоговых полномочий остаются повышение эффективности бюджетных расходов и повышение качества налогового администрирования в регионах. Перспектива введения налога на недвижимость с отменой уплаты земельного налога и налога на имущество физических лиц, а также, вероятно, налога на имущество организаций, с одной стороны, может положительно сказаться на доходах местных бюджетов, а, с другой стороны, требует адекватного уровня развития территориальных налоговых органов. Централизованное управление налоговыми органами, безусловно, имеет ряд веских преимуществ, в том числе внедрение единых стандартов обслуживания налогоплательщиков. Тем не менее представляется, что более тесное сотрудничество территориальных налоговых органов с финансовыми властями субъектов федерации и органами местного самоуправления будет способствовать улучшению показателей пополняемости региональных и местных бюджетов.

Выводы

Что касается измерения экономического потенциала, то подобного рода исследования проводятся за рубежом более 50 лет, а одними из первых в этом вопросе были представители Гарвардской школы. Основу их методики составляли экспертные оценки ряда характеристик, среди которых некоторые качественные показатели (к примеру, законодательные условия для инвесторов) и некоторый набор макроэкономических показателей.

Далее разработка методик шла по пути расширения круга оцениваемых экспертами показателей. В настоящее время комплексные рейтинги экономического потенциала (и его составляющих) стран мира публикуются ведущими журналами: «Euromoney», «Fortune», «The Economist». Портфельные инвесторы ориентируются на результаты оценок наиболее известных экспертных агентств: «Moody's», «Arthur Andersen», «Standart & Poor's», «IBCA» и др.

Большинство методик, применяемых экспертными агентствами относятся к странам в целом, в то время как методик экономического потенциала регионов меньше, и они имеют существенные отличия, поэтому непосредственное перенесение известных методических подходов является некорректным.

Вместе с тем, за последние годы в России появился целый ряд различных оценок экономического потенциала (и его составляющих) регионов России, проводимых как перечисленными выше известными международными консалтинговыми агентствами, так и некоторыми организациями России, среди которых:

- а) рейтинговое агентство «Эксперт»;
- б) российский Институт экономики города;
- в) инвестиционная компания «Альфа-Капитал»;
- г) экспертный институт РСПП;
- д) лаборатория регионального анализа и политической географии МГУ и т.д.

Из отечественных организаций на постоянной основе присвоением рейтингов регионам России занимается агентство «Эксперт», в то время как исследования дру-

гих организаций к сожалению носят разовый характер и в силу различных причин не получают продолжения.

Предлагаемый в работе интегральный показатель экономического потенциала является синтетическим показателем, который формируется путем агрегирования локальных показателей с учетом их разной значимости. Результаты расчетов интегральных показателей экономического потенциала регионов Российской Федерации, по нашему мнению, могут представлять интерес как для органов федеральной власти, так и для представителей региональных правительств.

РАЗДЕЛ III

**Правовое регулирование
стратегического планирования
социально-экономического
развития субъектов Российской
Федерации и расположенных
на их территории
муниципальных образований**

Управление развитием территории любого публично-правового образования (и субъекта Российской Федерации, и муниципалитета), прежде всего, должно быть основано на планировании его социально-экономического развития. Наиболее важными элементами этого планирования являются градостроительное планирование территории публично-правового образования и бюджетное планирование. Приведенные составляющие взаимосвязаны между собой. Планирование градостроительной деятельности невозможно осуществить вне планов социально-экономического развития. В свою очередь и то, и другое, *во-первых*, во многом определяются бюджетными возможностями публично-правового образования, а *во-вторых*, обуславливают направления использования бюджетных средств. Социально-экономическое развитие территории любого публично-правового образования, планируемое, а затем осуществляемое его органами управления, кроме финансового обеспечения должно базироваться и на имущественном обеспечении.

Эффективность действий публичной власти по развитию как субъектов Российской Федерации, так и муниципалитетов во многом зависит от стабильности и непротиворечивости законодательства, регулирующего указанные сферы правоотношений. Гарантией принятия властных решений в интересах большинства населения и в целом развития территории публично-правового образования является публичность принятия решений по социально-экономическому (градостроительному, бюджетному) планированию. Особую актуальность публичность действий власти имеет на местном уровне, как уровне наиболее приближенном к населению.

Глава 1. Нормативное правовое регулирование территориального планирования

Одним из наиболее важных элементов развития территорий публично-правовых образований, системно связанным с социально-экономическим и бюджетным, является их градостроительное развитие. Полномочия органов публичной власти по градостроительному планированию и порядок их осуществления регулируются в основном Градостроительным кодексом Российской Федерации. При принятии решений органами публичной власти в этой сфере также должны учитываться положения Земельного, Лесного и Водного кодексов Российской Федерации.

Первая редакция Градостроительного кодекса Российской Федерации была принята в 1998 году¹. В этом Законе федеральный законодатель разграничил полномочия органов государственной власти и предметы ведения местного самоуправления в области градостроительства, установил виды и назначение градостроительной документации, общие требования к ее разработке. Среди этих требований – обеспечение прав граждан на благоприятную среду жизнедеятельности, соответствующую санитарно-гигиеническим требованиям, благоустройство территорий; охрана окружающей среды и экологической безопасности, сохранение природных ресурсов; обеспечение условий для устойчивого развития поселений и межселенных территорий, функционирования государственных систем инженерной и транспортной инфраструктур; обязательность государственной градостроительной экспертизы и другие.

Основным правилом порядка разработки градостроительной документации разными уровнями публичной власти, установленным положениями Федерального закона от 7 мая 1998 года № 73-ФЗ, являлось «соподчиненность по

¹ Далее – Федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 73-ФЗ.

вертикали» градостроительной документации. К градостроительной документации федерального уровня относились генеральная схема расселения на территории Российской Федерации¹ и консолидированные схемы градостроительного планирования². Основные положения генеральной схемы расселения на территории Российской Федерации должны были утверждаться Правительством Российской Федерации и подлежали опубликованию. Градостроительная документация федерального уровня являлась основой при разработке субъектами Российской Федерации градостроительной документации регионального уровня – территориальных комплексных схем градостроительного планирования развития территорий субъектов Российской Федерации и их частей³.

¹ В генеральной схеме расселения на территории Российской Федерации должны были определяться: цели федеральной политики в области градостроительства и меры государственной поддержки ее реализации; основные положения развития системы расселения, природопользования и производства в соответствии с программой социально-экономического развития территории Российской Федерации; меры по улучшению экологической обстановки в регионах, рациональному использованию земель, сохранению территорий объектов историко-культурного и природного наследия, развитию инженерной, транспортной и социальной инфраструктур федерального значения; различные виды территорий (благоприятные для развития систем расселения; особо охраняемые природные территории; прибрежные территории; территории сельскохозяйственного и лесохозяйственного назначения; территории с экстремальными природно-климатическими условиями и др.).

² Консолидированные схемы градостроительного планирования – это схемы градостроительного планирования развития частей территории Российской Федерации, включающих в себя территории двух и более субъектов Российской Федерации или части их территорий.

³ В этих схемах в соответствии с градостроительной документацией федерального уровня должны были определяться цели государственной политики в области градостроительства на территориях субъектов Российской Федерации, исходя из социально-экономических и природно-климатических условий субъектов Российской Федерации. В схемах должны были определяться: зонирование территорий субъектов Российской Федерации или частей их территорий, основные направления совершенствования системы расселения, развития городских и сельских поселений, производства, инженерной, транспортной и социальной инфраструктур регионального и межселенного значения, защиты территорий субъектов Российской Федерации или частей территорий субъектов Российской Федерации от воздействия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, улучшения экологической

К документам территориального планирования муниципального уровня относились территориальные комплексные схемы градостроительного планирования развития территорий районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов)¹ и генеральные планы территорий городских и сельских поселений². Эти документы должны были разрабатываться в соответствии с градостроительной документацией федерального уровня и уровня субъекта Российской Федерации. Генеральный план города и его пригородной зоны должны были утверждать органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

обстановки градостроительными средствами, сохранения территорий объектов историко-культурного и природного наследия, а также предложения об установлении границ поселений и пригородных зон городов, об обеспечении ресурсами в целях комплексного развития территории субъекта Российской Федерации или части территории субъекта Российской Федерации.

¹ В схемах должны были определяться: основные направления реализации государственной политики в области градостроительства с учетом особенностей социально-экономического развития и природно-климатических условий районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов); зоны различного функционального назначения и ограничения на использование территорий указанных зон; меры по защите территорий районов и сельских округов от воздействия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; направления развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур межселенного значения; территории резерва для развития поселений, для индивидуального жилищного строительства, строительства дач, садоводства, огородничества, для организации мест отдыха населения, а также предложения об установлении границ поселений и пригородных зон городов, об обеспечении ресурсами в целях комплексного территориального развития.

² В генеральных планах должны были определяться: основные направления развития территории поселения с учетом особенностей социально-экономического развития, природно-климатических условий, численности населения (в зависимости от численности населения городские и сельские поселения подразделялись на 10 групп от сверхкрупных городов (свыше 3 млн. человек) до малых сельских поселений (менее 200 человек); зоны различного функционального назначения и ограничения на использование территорий указанных зон; меры по защите территории поселения от воздействия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, развитию инженерной, транспортной и социальной инфраструктур; соотношение застроенной и незастроенной территории поселения; территории резерва для развития поселения; иные меры по развитию территории поселения.

Приведенные положения устанавливали однозначный порядок разработки градостроительной документации, основанный на обязательном учете органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления решений вышестоящего уровня публичной власти. Гарантией учета интересов субъектов Российской Федерации и муниципалитетов являлись следующие правила.

Во-первых, в градостроительной документации федерального уровня должна была определяться сфера взаимных интересов Российской Федерации и ее субъектов. Совместно федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации также должен был определяться порядок реализации государством градостроительной документации регионального уровня.

Во-вторых, разработка и утверждение органами государственной власти субъектов Российской Федерации территориальных комплексных схем градостроительного планирования субъектов Российской Федерации и их частей обязательно должны были согласовываться с заинтересованными органами местного самоуправления. Обязательному согласованию с органами местного самоуправления также подлежал порядок участия субъектов Российской Федерации в реализации документации градостроительного планирования районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов), городских или сельских поселений.

В-третьих, разработка и утверждение органами местного самоуправления районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов) территориальных комплексных схем градостроительного планирования должны были в обязательном порядке согласовываться с органами местного самоуправления поселений, находящихся в пределах района.

В 2004 году принимается новая редакция Градостроительного кодекса¹ (далее – Грск). Этот федеральный закон не только принципиально отличается от Федерального закона от 7 мая 1998 года № 73-ФЗ по своей структуре и

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ.

содержанию, но и содержит ряд недостатков. Не случайно в него внесены многочисленные поправки.

Один из существенных недостатков ГрсК — отсутствие четких процедур разработки и принятия документов территориального планирования разных уровней публичной власти. Анализ статей 11, 15, 20 ГрсК позволяет сделать вывод о том, что положениями этих статей было установлено формальное равенство прав органов публичной власти разных уровней в сфере подготовки документов территориального планирования. При разработке документации в обязательном порядке необходимо было учитывать положения документов территориального планирования всех остальных уровней публичной власти. Однако порядок согласования документов территориального планирования таков, что органы публичной власти вышестоящего уровня могут утверждать свою документацию при наличии возражений нижестоящей публичной власти.

Рассмотрим порядок подготовки и утверждения документов территориального планирования муниципальными образованиями. Анализ состава документации территориального планирования муниципальных образований поселенческого и районного уровней, установленный ГрсК, показывает, что и карты (схемы) планируемого размещения объектов капитального строительства поселений, и карты (схемы) территориального планирования муниципального района должны содержать информацию по планированию одних и тех же функциональных объектов. Генеральные планы поселений включают карты (схемы) планируемого размещения объектов электро- и газоснабжения населения в границах поселения. И схемы территориального планирования муниципального района включают карты (схемы) планируемого размещения объектов электро- и газоснабжения в границах муниципального района, куда входят все поселения и возможные межселенные территории. Каким же образом должно было планироваться размещение указанных объектов?

Территориальное планирование поселений во многом (например, размещение объектов электро-, и газоснабжения населения в границах поселения, внутрипоселенческие дороги) определяется решениями, заложенными в схемах террито-

риального планирования муниципального района. Следовательно, планы территориального и социально-экономического развития поселений, которые должны учитываться при градостроительном планировании поселений, хотя формально и принимаются самостоятельно представительными органами поселений, должны строиться на исходных данных, содержащихся в схемах территориального планирования муниципального района и соответственно планах его социально-экономического развития. В целом же генеральный план поселения должен разрабатываться с учетом данных, содержащихся в схемах территориального планирования всех «вышестоящих» уровней публичной власти – муниципального района, субъекта Российской Федерации, Российской Федерации. Территориальное планирование городских округов – с учетом положений о территориальном планировании, содержащихся в схемах территориального планирования Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, на территории которого находится городской округ. Подготовка и утверждение схемы территориального планирования муниципального района должны были осуществляться с учетом схем территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и генеральных планов поселений, входящих в состав муниципального района. В свою очередь подготовка проектов схем территориального планирования и Российской Федерации, и субъектов Российской Федерации должна была осуществляться с учетом документов территориального планирования муниципальных образований.

В статье 25 ГрскJ содержался исчерпывающий перечень случаев согласования проекта генерального плана поселения и городского округа с федеральным центром¹, с высшим испол-

¹ Необходимо отметить, что Федеральным законом от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» определено, что градостроительная документация, разрабатываемая для исторических поселений, и градостроительные регламенты, устанавливаемые в пределах территорий объектов культурного наследия и их зон охраны, включаемые в правила застройки муниципальных образований, подлежат обязательному согласованию с федеральным органом охраны объектов культурного наследия в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, и с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

нительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, с заинтересованными органами местного самоуправления муниципальных образований, имеющих общую границу с поселением или городским округом, подготовившими проект генерального плана. В статье 21 Грск содержался исчерпывающий перечень случаев согласования проекта схемы территориального планирования муниципального района с федеральным центром, с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, с заинтересованными органами местного самоуправления поселений, входящих в состав муниципального района, с заинтересованными органами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления городских округов, имеющих общую границу с муниципальным районом. Порядок согласования документов территориального планирования и для поселений, и для муниципальных районов, и для городских округов имел сходную логику. Органы местного самоуправления всех типов муниципальных образований должны были согласовать проект документов территориального планирования (схемы – для муниципальных районов, генерального плана – для поселений и городских округов) с федеральным центром, с органами государственной власти субъекта Российской Федерации, в границах которого находится муниципальное образование, с муниципальными образованиями, имеющими общую с ним границу.

В случае несогласия с проектом схемы территориального планирования муниципального образования хотя бы одного из органов публичной власти, *глава поселения или муниципального района должен был принять решение о создании согласительной комиссии*¹. Автору,

Федерации, уполномоченным в области охраны объектов культурного наследия, в порядке, установленном законом данного субъекта Российской Федерации (п. 4 ст. 60).

¹ Порядок согласования проектов схем территориального планирования субъектов Российской Федерации, схем территориального планирования муниципальных районов, генеральных планов поселений, генеральных планов городских округов, а также состав и порядок деятельности согласительных комиссий при согласовании этих документов определяется Положением «О согласовании проектов схем территориального планирования субъектов Российской Федерации и проектов

однако, неизвестны случаи создания подобных комиссий.

В соответствии с положениями Грск с муниципальными образованиями должны были согласовываться проекты схем территориального планирования Российской Федерации и субъекта Российской Федерации. Однако положения Грск, которые *позволяли бы учитывать интересы муниципальных образований при согласовании с ними таких схем, не носили императивного характера*. Федеральный центр должен был согласовывать документацию по территориальному планированию с муниципальными образованиями не непосредственно. В соответствии с положениями статьи 12 проект схемы территориального планирования Российской Федерации подлежал согласованию с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, который направлял этот проект в органы местного самоуправления тех муниципальных образований, применительно к территориям которых он был подготовлен.

Органы местного самоуправления должны были рассматривать проект схемы территориального планирования Российской Федерации в части учета в предложениях этого проекта положений о территориальном планировании, содержащихся в документах территориального планирования муниципальных образований, правил землепользования и застройки, предложений об изменении границ земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, а также согласования вопросов размещения объектов капитального строительства федерального значения, которые могли оказать негативное воздействие на окружающую среду на территориях муниципальных образований.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации на основании заключений органов местного самоуправления осуществлял подготовку сводного заключения на проект схемы террито-

документов территориального планирования муниципальных образований», утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2007 г. № 178.

риального планирования Российской Федерации, которое могли содержать положение о согласии с проектом схемы территориального планирования Российской Федерации или несогласии с таким проектом с обоснованием принятого решения.

Но даже в случае включения возражений органов местного самоуправления в сводное заключение, Правительство Российской Федерации могло утвердить схему территориального планирования Российской Федерации, на которую поступили возражения. Несогласованные вопросы должны были быть обозначены в виде материалов в текстовой форме и в виде карт (схем).

С муниципальными образованиями должны были согласовываться документы территориального планирования и субъектов Российской Федерации¹. В соответствии с положениями статьи 16 Грск проект схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации подлежал согласованию также с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти² и с высшими исполнитель-

¹ В соответствии с положениями Грск, действовавшими до марта 2011 г., – с заинтересованными органами местного самоуправления в целях соблюдения интересов населения муниципальных образований в случае, если предложения, содержащиеся в указанном проекте, предполагали изменение границ земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, а также в части учета правил землепользования и застройки и содержащихся в документах территориального планирования муниципальных образований положений о территориальном планировании. Согласованию также подлежали вопросы размещения объектов капитального строительства регионального значения, которые могли оказать негативное воздействие на окружающую среду на территориях муниципальных образований.

² В соответствии с положениями Грск, действовавшими до марта 2011 г.: в случае, если предложения, содержащиеся в указанном проекте, предполагают изменение существующих или в соответствии с документами территориального планирования Российской Федерации планируемых границ земель лесного фонда, границ земель обороны и безопасности, границ земель особо охраняемых природных территорий федерального значения, границ земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации, границ территорий объектов культурного наследия, границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального значения. Согласованию также подлежали вопросы размещения объектов капитального строительства регионального значения, которые могут оказать негативное воздействие на

ными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, имеющими общую границу с субъектом Российской Федерации, обеспечившим подготовку проекта такой схемы¹.

Орган государственной власти субъекта Российской Федерации в случае несогласия с положениями направляемой схемы территориального планирования должен был создать согласительную комиссию. В документе, утвержденном Правительством Российской Федерации², регулирующем порядок работы и состав согласительной комиссии, содержатся процедуры принятия согласительной комиссией решений о согласовании или отказе в согласовании проекта документа территориального планирования субъекта Российской Федерации (п. 20–22). Однако процедуры принятия проектов схем территориального планирования субъектов Российской Федерации, введенные статьей 16 Грск таковы, что возможно принятие этих схем вопреки возражениям муниципальных образований, т.е. при наличии несогласованных вопросов³.

Принятая в Грск система согласования основополагающих документов территориального планирования и градо-

оужающую среду на указанных землях, территориях и земельных участках.

¹ В соответствии с положениями Грск, действовавшими до марта 2011 г.: в целях соблюдения интересов указанных субъектов Российской Федерации в установлении зон с особыми условиями использования территорий, зон планируемого размещения объектов капитального строительства регионального значения, которые могут оказать негативное воздействие на окружающую среду на территориях указанных субъектов Российской Федерации.

² Положение «О согласовании проектов схем территориального планирования субъектов Российской Федерации и проектов документов территориального планирования муниципальных образований», утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2007 г. № 178.

³ В соответствии с пунктами 10 и 11 статьи 16 Грск высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации на основании документов и материалов, представленных согласительной комиссией, вправе принять решение об отклонении проекта схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации и о направлении его на доработку или об утверждении этой схемы, а несогласованные вопросы согласовывать после утверждения схемы.

строительной деятельности – схем территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных районов, генеральных планов городских и сельских поселений и городских округов, *предопределяет в основном возможность реализации положений указанных документов в пределах территориальных объектов, находящихся в собственности или ведении конкретного уровня публичной власти.* Применительно к местному самоуправлению – разработка планов и комплексных программ социально-экономического развития и основанных на них документов градостроительного планирования возможна в отношении не всей территории муниципального образования, а только на его части в пределах земельных участков, находящихся в собственности муниципального образования.

Анализ положений Грск, регулирующих порядок утверждения схем территориального планирования разных уровней публичной власти, позволяет сделать вывод о том, что при формальной декларации равенства прав органов публичной власти всех уровней Российской Федерации, *фактически органы местного самоуправления оказались в самом худшем положении. Схемы территориального планирования и Российской Федерации, и ее субъектов могут утверждаться при наличии возражений органов местного самоуправления.*

Другим принципиальным отличием Грск от действовавшего ранее Федерального закона от 7 мая 1998 г. № 73-ФЗ является необязательность такого этапа разработки и принятия градостроительной документации как государственная экспертиза градостроительной документации. В соответствии с положениями Федерального закона от 7 мая 1998 г. № 73-ФЗ градостроительная документация до ее утверждения в целях установления соответствия данной документации требованиям законодательства Российской Федерации о градостроительстве подлежала государственной экспертизе. Без положительного заключения органа государственной экспертизы градостроительная и проектная документация утверждена быть не могла.

В 2004 году Грск был установлен следующий порядок. На государственную экспертизу проекты документов территориального планирования по собственной инициативе с оплатой соответствующих расходов могли направить федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, объединения граждан. Но не только направление проекта документа на государственную экспертизу, но и получение отрицательного заключения государственной экспертизы не являлось препятствием для утверждения документа территориального планирования. Исключив обязательность проведения государственной экспертизы градостроительной документации, федеральный законодатель создал законодательные условия для принятия решений органами публичной власти в градостроительной деятельности не только в нарушение законодательства в области градостроительной деятельности, но и вопреки интересам как публично правового образования, так и граждан.

В Грск после его принятия в 2004 году вносились многочисленные изменения и дополнения.¹ В марте 2011 года был принят Федеральный закон², внесший многочисленные изменения как в материальные, так и в процессуальные нормы Грск. Эти изменения касаются полномочий субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в градостроительной деятельности.

Во-первых, изменениями концептуально сужено содержание понятия «градостроительная деятельность». В статье 1 Грск в качестве основных понятий используются «градостроительная деятельность» и «территориальное планирование». Под градостроительной деятельностью понимается деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде террито-

¹ За период до 2012 года изменения и дополнения были внесены 41 федеральным законом.

² Федеральный закон от 20 марта 2011 года № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования».

риального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства.

На этапе второго и третьего чтения законопроекта о внесении изменений в ГрсК в Государственной Думе, из пункта 2 статьи 1 предполагалось исключить понятие «планирование развития территорий», имеющее принципиальное значение, и ввести существенно более узкое понятие «определение размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения». В окончательной редакции поправок понятие «планирование развития территорий» не исключено. Однако анализ других нововведений позволяет сделать выводы о трансформации позиции федерального законодателя в отношении значимости содержания понятия «планирование развития территорий». Так, в статье 19 «Содержание схемы территориального планирования муниципального района» и в статье 23 «Содержание генерального плана поселения и генерального плана городского округа» из обязательных требований к содержанию положения о территориальном планировании исключены цели и задачи территориального планирования, перечень мероприятий по территориальному планированию и указание на последовательность их выполнения.

Введенные в ГрсК понятия «объекты федерального значения, регионального значения и местного значения» являются более узкими понятиями, чем «объекты капитального строительства для государственных или муниципальных нужд». Изменениями к ним отнесены только те объекты капитального строительства, которые оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие публично-правового образования. При этом осталось не определено, каким образом устанавливается степень влияния соответствующего объекта капитального строительства на социально-экономическое развитие. Из анализа текста изменений ГрсК следует, что на схемах территориального планирования указываются не все объекты капитального строительства, а только те, которые будут

соответствовать видам, утверждаемым соответствующими органами публичной власти. В качестве критерия отнесения объектов капитального строительства к указанным видам приняты весьма общие положения.

В соответствии со статьей 1 ГрСК на схемах территориального планирования Российской Федерации подлежат отображению два вида объектов федерального значения. Виды объектов федерального транспорта (железнодорожный, воздушный, морской, внутренний водный, трубопроводный), автомобильных дорог федерального значения; энергетики; высшего профессионального образования; здравоохранения определяются Правительством Российской Федерации. Виды объектов обороны страны и безопасности государства определяются Президентом Российской Федерации. Объекты, отнесенные к иным сферам, могут разрабатываться на основании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации или нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации (ч. 3 ст. 10). Конкретный порядок принятия указанных нормативных правовых актов и критерии их разграничения по сферам регулирования в изменениях не содержатся.

Виды объектов регионального значения, подлежащие отображению на схеме территориального планирования субъекта Российской Федерации¹, определяются законом субъекта Российской Федерации.

Законом субъекта Российской Федерации определяются и виды объектов местного значения и муниципального района, и поселения, и городского округа².

¹ К видам объектов регионального значения относятся объекты: транспорта (железнодорожный, водный, воздушный транспорт), автомобильные дороги регионального или межмуниципального значения; объекты, необходимые для предупреждения чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидации их последствий; объекты образования, здравоохранения, физической культуры и спорта; иные объекты, определяемые в соответствии с полномочиями субъектов Российской Федерации.

² К видам объектов местного значения муниципального района относятся объекты электро- и газоснабжения поселений; автомобильные дороги местного значения вне границ населенных пунктов в границах муни-

Изменения Грск создали законодательные условия преращения схем территориального планирования в документы, в которых, *во-первых*, будет зафиксирована только часть существующих или планируемых к размещению объектов капитального строительства. Поэтому достоверность таких документов будет невысока. *Во-вторых*, тем самым будут созданы проблемы для органов публичной власти другого уровня в планировании размещения объектов капитального строительства, поскольку формально свободная территория на схеме не будет содержать достоверной информации для предполагаемого размещения объектов капитального строительства.

Во-вторых, изменена схема согласования документов территориального планирования с «вышестоящими» органами публичной власти.

Изменениями Грск в 2011 году исключены положения, в соответствии с которыми *все органы публичной власти при подготовке проектов документов территориального планирования должны были учитывать документы территориального планирования всех остальных уровней публичной власти.*¹

ципального района; объекты образования, здравоохранения, физической культуры и массового спорта; утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов; иные объекты, предназначенные для решения вопросов местного значения муниципального района.

К видам объектов местного значения поселения, городского округа, относятся объекты электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения; автомобильные дороги местного значения; объекты физической культуры и массового спорта, образования, здравоохранения; утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов в случае подготовки генерального плана городского округа; иные объекты, предназначенные для решения вопросов местного значения поселения, городского округа.

¹ Из статьи 11 исключена часть 3, в соответствии с которой подготовка проектов схем территориального планирования Российской Федерации должна была осуществляться, в том числе с учетом положений о территориальном планировании, содержащихся в документах территориального планирования муниципальных образований. Из статьи 15 исключена часть 2, в соответствии с которой подготовка проектов схем территориального планирования субъектов Российской Федерации должна была осуществляться, в том числе с учетом положений о территориальном планировании, содержащихся в документах терри-

Следует ли оценить эти изменения, как формальную свободу всех органов публичной власти при разработке своих документов территориального планирования? Анализ изменений, внесенных в положения статей, устанавливающих порядок согласования документов муниципальных образований, позволяет сделать следующий вывод. Если ранее органы местного самоуправления должны были согласовывать свою документацию с вышестоящими органами публичной власти в случае, если решениями органов местного самоуправления предполагалось использование земель, не подпадающих под их юрисдикцию, то теперь местные власти должны согласовать свою документацию территориального планирования, если органы государственной власти планируют размещение объектов на территории муниципального образования, или если органы местного самоуправления муниципального района планируют размещение объектов на территории входящих в состав муниципального района поселений.

Так, например, в части 1 статьи 25 Грск было определено, что проект схемы территориального планирования муниципального района подлежал согласованию с федеральным органом исполнительной власти, в случае, если предложения этого проекта предполагали изменение существующих или в соответствии со схемами территориального планирования Российской Федерации планируемых границ земель лесного фонда, границ земель особо охраняемых природных территорий федерального значения,

териального планирования Российской Федерации и муниципальных образований. Из части 2 статьи 20 исключены положения о том, что подготовка схемы территориального планирования муниципального района должна была осуществляться с учетом положений о территориальном планировании, содержащихся в схемах территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, генеральных планах поселений. Из части 3 статьи 24 исключены положения о том, что подготовка проекта генерального плана поселения, генерального плана городского округа должна была осуществляться с учетом положений о территориальном планировании, содержащихся в схемах территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных районов (при подготовке генерального плана поселения).

границ земель обороны и безопасности, границ земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации, границ территорий объектов культурного наследия, границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального значения. Теперь же проект схемы территориального планирования муниципального района подлежит согласованию с уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти в случае, если в соответствии с документами территориального планирования Российской Федерации *планируется размещение объектов федерального значения на межселенной территории.*

Проект генерального плана поселения, городского округа подлежит согласованию с уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти в случае, если в соответствии с документами территориального планирования Российской Федерации планируется размещение объектов федерального значения на территориях поселения, городского округа.

Анализ этих изменений позволяет сделать вывод о том, что федеральный законодатель от декларации формального равенства прав органов публичной власти в градостроительной деятельности перешел к закреплению главенства прав «вышестоящих» органов публичной власти.

С одной стороны, это упорядочивает процесс разработки градостроительной документации. С другой — закрепляет зависимость органов местного самоуправления от «вышестоящих» органов публичной власти в градостроительной деятельности. Об этом свидетельствует также и изменение порядка реализации документов территориального планирования. В соответствии с частью 3 статьи 9 Грск документы территориального планирования являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления при принятии ими решений и при их реализации.

В статью 9 внесены принципиально новые положения о том, что в случае утверждения документов территориального планирования Российской Федерации, которые вступают в противоречие с документами территориального планирования субъектов Российской Федерации и доку-

ментами территориального планирования муниципальных образований, последние не подлежат применению со дня утверждения документов территориального планирования Российской Федерации в части, им противоречащей.

В-третьих, изменениями из Грск исключены положения, регулирующие конкретный порядок реализации документов территориального планирования. До внесения этих изменений реализация документов территориального планирования субъекта Российской Федерации в соответствии со статьей 17 Грск должна была осуществляться на основании плана реализации схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации.

Реализация документов территориального планирования муниципальных образований должна была осуществляться (для муниципального района в соответствии со статьей 22, для поселения и городского округа – в соответствии со статьей 26) на основании отдельного плана, утверждаемого главой местной администрации в течение трех месяцев со дня утверждения указанных документов. Все вышеназванные статьи имели сходные положения о реализации документов территориального планирования.

План реализации субъекта Российской Федерации, муниципального района, поселения, городского округа должен был содержать, в том числе, сроки подготовки документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства, на основании которой определялись или уточнялись границы земельных участков для размещения таких объектов, а также сроки подготовки проектной документации и сроки строительства объектов капитального строительства, финансово-экономическое обоснование реализации документов территориального планирования.

Изменениями была введена по существу новая статья 26 «Реализация документов территориального планирования»¹. С введением новой редакции этой статьи прин-

¹ Статья 22 «Реализация схемы территориального планирования муниципального района» признана утратившей силу, а статья 26 «Реализация генерального плана поселения, генерального плана городского округа» изменена в обобщающую статью «Реализация документов территориального планирования».

ципиально изменилась концепция реализации документов территориального планирования для всех уровней публичной власти. Документы территориального планирования теперь должны реализовываться не на основании специально утвержденного общего плана, а посредством выполнения мероприятий, предусмотренных соответствующими программами не только органов публичной власти, но и субъектов экономической деятельности¹.

В-четвертых, изменениями внесены положения, которые по существу предопределяют принятие решений о корректировке документов территориального планирования без необходимых процедур утверждения таких изменений. Так, частью 7 статьи 26 Грск введены положения, по существу предписывающие в императивном порядке изменение документов территориального планирования органов публичной власти в результате отдельных решений, принимаемых не только органами публичной власти, но и субъектами экономической деятельности².

¹ Программы по реализации схемы территориального планирования Российской Федерации утверждаются Правительством Российской Федерации или нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, или в установленном Правительством Российской Федерации порядке решениями главных распорядителей средств федерального бюджета, или инвестиционными программами субъектов естественных монополий (часть 2 статьи 26).

Программы по реализации схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации утверждаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, или в установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации порядке решениями главных распорядителей средств бюджета субъекта Российской Федерации, или инвестиционными программами субъектов естественных монополий (часть 3 статьи 26).

Программы по реализации документов территориального планирования муниципального образования утверждаются местной администрацией или нормативными правовыми актами местной администрации, или в установленном местной администрацией порядке решениями главных распорядителей средств местного бюджета, или инвестиционными программами организаций коммунального комплекса (части 4 и 5 статьи 26).

² В случае, если программы, реализуемые за счет средств местных бюджетов, решения органов местного самоуправления, иных главных распорядителей

В-пятых, изменениями, внесенными в Грск в 2011 году, *исключена государственная экспертиза документов территориального планирования*. В Федеральном законе от 7 мая 1998 г. № 73-ФЗ года государственная экспертиза была обязательным этапом разработки и утверждения всех документов территориального планирования. В соответствии с положениями статьи 29 Грск «Государственная экспертиза проектов документов территориального планирования», действовавшими до марта 2011 года, проведение государственной экспертизы стало необязательным этапом.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, объединения граждан по собственной инициативе имели право направить за счет инициатора направления проекты документов территориального планирования на государственную экспертизу.

Результатом государственной экспертизы проекта документа территориального планирования должно было быть заключение о соответствии этого проекта требованиям технических регламентов и требованиям рациональной организации территории (положительное заключение) или о несоответствии проекта документа территориального планирования требованиям технических регламентов и требованиям рациональной организации территории (отрицательное заключение). В 2011 году из Грск статья 29 была исключена. Несмотря на то что направление проекта документа территориального планирования на государственную экспертизу или получение отрицательного за-

средств местных бюджетов, предусматривающие создание объектов местного значения, инвестиционные программы субъектов естественных монополий, организаций коммунального комплекса принимаются после утверждения документов территориального планирования и предусматривают создание объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, подлежащих отображению в документах территориального планирования, но не предусмотренных указанными документами территориального планирования, в указанные документы территориального планирования в пятимесячный срок с даты утверждения таких программ и принятия таких решений вносятся соответствующие изменения.

ключения государственной экспертизы не являлось препятствием для утверждения документа территориального планирования, проведение такой экспертизы, несомненно, являлось важным этапом процесса разработки и утверждения этих документов. Теперь же проведение такой экспертизы законодателем вообще не предусмотрено.

Изменениями ГрСК, внесенными Федеральным законом от 20 марта 2011 года № 41-ФЗ, *существенно ограничены полномочия органов местного самоуправления в градостроительной деятельности*. Анализ объемных изменений позволяет выявить следующие принципиальные новации:

1. Разработка документов территориального планирования обязательна не для всех муниципальных образований.
2. Допускается разработка документов территориального планирования муниципального образования при отсутствии планов и программ его социально-экономического развития.
3. Допускается разработка документов территориального планирования муниципального образования вышестоящими органами публичной власти.
4. Значительно расширен перечень случаев, когда органы местного самоуправления обязаны разрабатывать документы территориального планирования совместно с органами государственной власти.
5. Территориально сужен круг лиц, которые принимают участие в публичных слушаниях по вопросам территориального планирования. (Проблемы публичных слушаний по указанным вопросам рассмотрена в главе 3.)

Рассмотрим более конкретно указанные изменения.

Разработка документов территориального планирования обязательна не для всех муниципальных образований

В соответствии с положениями ГрСК документами территориального планирования муниципальных районов являются схемы территориального планирования муниципальных районов, а поселений и городских округов —

их генеральные планы. Изменениями введены положения (часть 6 статьи 18 Грск), в соответствии с которыми допускается не разрабатывать генеральный план сельского поселения, если представительный орган сельского поселения примет решение об отсутствии необходимости подготовки его генерального плана и правил землепользования и застройки¹.

Допускается разработка документов территориального планирования муниципального образования в отсутствие плана и программ его комплексного социально-экономического развития

В соответствии с положениями Грск, действовавшими до марта 2011 года, и схемы территориального планирования муниципальных районов, и генеральные планы поселений и городских округов должны были разрабатываться с учетом комплексных программ развития муниципальных образований. В соответствии с внесенными изменениями допускается разработка схем территориального планирования муниципального района (ч. 5 ст. 19 Грск) и генерального плана поселения и городского округа (ч. 7 ст. 23 Грск) в отсутствие плана и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования. Учитывая, что статья 9 дополнена частью 11, в соответствии с которой генеральные планы поселений, генеральные планы городских округов должны утверждаться на срок не менее чем двадцать лет, эти нововведения могут весьма негативно сказаться на социально-экономическом состоянии муниципалитета. *Во-первых*, создана правовая основа для отказа органов местного самоуправления от разработки направлений и соответствующих им мер социально-экономи-

¹ Такое решение может быть принято в случае, если не предполагается изменение существующего использования территории этого поселения и отсутствует утвержденная программа его комплексного социально-экономического развития и документами территориального планирования Российской Федерации, документами территориального планирования субъекта Российской Федерации, документами территориального планирования муниципального района не предусмотрено размещение объектов федерального, регионального и местного значения муниципального района на территории этого поселения.

ческого развития муниципального образования, как минимум, на такой временной отрезок. В этом случае весьма вероятно стагнация территории муниципального образования.

Во-вторых, разработка документов территориального планирования в отсутствие плана и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования создает условия для размещения на его территории объектов капитального строительства не в интересах его населения и, в целом, муниципального образования.

Допускается разработка документов территориального планирования муниципального образования вышестоящими органами публичной власти

В соответствии с положениями статьи 8 Грск подготовка и утверждение документов территориального планирования муниципальных образований относится соответственно к полномочиям органов местного самоуправления поселений, муниципальных районов, городских округов. В отдельных случаях была возможна или обязательна совместная разработка документов территориального планирования с органами местного самоуправления других муниципальных образований или органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Статья 45 Грск дополнена частью 5.1, в соответствии с которой уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления муниципального района вправе обеспечивать подготовку документации по планировке территории не только поселения, но и городского округа. Это возможно в случае предполагаемого размещения в соответствии с документами территориального планирования Российской Федерации, подобными документами территориального планирования субъекта Российской Федерации, документами территориального планирования муниципального района соответственно объектов федерального, регионального и местного значения, не являющихся линейными. Требуется лишь согласие органов местного самоуправления поселения или городского округа.

Значительно расширен перечень случаев, когда органы местного самоуправления обязаны разрабатывать документы территориального планирования совместно с органами государственной власти

В соответствии с положениями предыдущей редакции статьи 27 Грск совместная с органами местного самоуправления подготовка проектов документов территориального планирования могла осуществляться органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления других муниципальных образований в целях обеспечения устойчивого развития территорий путем комплексного решения вопросов территориального планирования в двух случаях.

Во-первых, при планировании размещения объектов капитального строительства регионального или местного значения на территориях нескольких муниципальных образований, либо планировании размещения объектов капитального строительства местного значения на территориях других муниципальных образований.

Во-вторых, в целях установления ограничений использования земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах зон охраны объектов культурного наследия федерального или регионального значения.

В случае поступления от высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления предложения о планировании размещения объекта капитального строительства регионального значения или объекта капитального строительства местного значения на территории другого субъекта Российской Федерации или территории другого муниципального образования, а также предложения об установлении ограничений использования территорий в границах зон охраны объектов культурного наследия федерального или регионального значения отказ от совместной подготовки документов территориального планирования не допускался.

Новой редакцией статьи 27 предусмотрено следующее. *Во-первых*, совместную подготовку проектов документов территориального планирования органы местного самоуправления обязаны осуществлять не только с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления других муниципальных образований, но и с *федеральными органами исполнительной власти*. *Во-вторых*, изменены некоторые случаи совместной подготовки органами местного самоуправления проектов документов территориального планирования.

Так, органы местного самоуправления поселения или городского округа обязаны осуществлять подготовку проектов документов территориального планирования с федеральными органами исполнительной власти или органами государственной власти субъектов Федерации, если документами территориального планирования Российской Федерации или субъекта Российской Федерации планируется размещение объектов федерального значения или регионального значения на территории муниципального образования (п. 1 ч. 1 ст. 27). Для органов местного самоуправления муниципального района таким условием является размещение указанных объектов на межселенной территории. Муниципальные образования всех типов также обязаны принять участие в совместной подготовке с федеральными органами исполнительной власти или органами государственной власти субъектов Федерации, если соответственно объекты федерального или регионального значения планируется размещать на территориях нескольких муниципальных образований. В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 27 тот же принцип сохраняется для поселений и в отношении объектов местного значения муниципального района.¹

Проведенный анализ положений Грск показывает, что основными проблемами планирования и осуществления

¹ Положения пунктов 1 и 2 части 1 статьи 27 избыточны, поскольку являются частным случаем, указанным в пункте 3 части 1 этой статьи (условием совместной разработки проектов документов территориального планирования является планирование размещения объектов регионального значения, объектов местного значения на территориях других субъектов Российской Федерации или других муниципальных образований).

территориального развития субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, непосредственно влияющими на выбор направлений инвестирования в объекты капитального строительства регионального и местного значения, являются сложные, неоднозначные и противоречивые процедуры разработки, согласования и утверждения градостроительной документации.

Наряду с этими факторами возможность отмены не только принятых, но и уже реализуемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления решений вышестоящими органами государственной власти создает неустойчивые, нестабильные условия развития субъектов Российской Федерации и муниципалитетов. В результате необходимо констатировать, что действующие в настоящее время положения ГрсК весьма затрудняют эффективное инвестирование в объекты капитального строительства на основе долгосрочного планирования.

Глава 2. Нормативное правовое регулирование развития социально-экономической инфраструктуры субъектов Российской Федерации и муниципальных образований

Одним из условий эффективного функционирования публичной власти и исполнения законодательно закрепленных за каждым из ее уровней полномочий является создание и поддержание в надлежащем состоянии необходимых для этого объектов капитального строительства. В базовых федеральных законах о разграничении полномочий¹ не содержатся положения, регулирующие полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления по инвестированию финансовых средств в объекты капитального строительства. В то же время перечни вопросов ведения органов государственной власти субъектов Российской Федерации² и вопросов местного значения³ таковы, что они не мо-

¹ Федеральный закон от 6 октября 1993 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 184-ФЗ), Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 6 октября 1993 г. № 131-ФЗ).

² В соответствии со статьей 26.3 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 184-ФЗ к таким полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации необходимо отнести порядка 40 (в сфере транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, водным, воздушным транспортом, предупреждение чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидация их последствий, и др.)

³ В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ: в статье 14 – около 20 вопросов местного значения поселений, в статье 15 – более 20 вопросов местного значения муниципального района, в статье 16 – более 25 вопросов местного значения городского округа, исполнение

гут быть исполнены без наличия адекватного довольно обширного состава объектов капитального строительства¹. Основным, а подчас единственным финансовым источником создания и поддержания в соответствующем состоянии таких объектов являются бюджетные инвестиции².

С 2003 года после начала федеративной реформы и реформы местного самоуправления значительно расширяется компетенция как субъектов Российской Федерации, так и муниципальных образований³. При этом такое расширение (как этого требует законодательство) не сопровождалось закреплением дополнительных адекватных доходов за соответствующими бюджетами. Поэтому органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления ограничены в возможности осуществления инвестирования в объекты публичной собственности. В этих условиях во многих субъектах Российской Федерации и муниципалитетах утрачивают смысл и свое значение бюджеты развития.

которых невозможно без наличия в ведении муниципального образования объектов капитального строительства (коммунального хозяйства, транспорта, дошкольного и школьного образования и др.).

¹ Состав возможной собственности публично-правовых образований прямо установлен в статье 26.11 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ и в статье 50 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

² В соответствии с положениями статьи 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации «бюджетные инвестиции – бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества».

³ Наряду с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления путем внесения дополнений соответственно в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в 2005 году в федеральном законодательстве устанавливается так называемая факультативная компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (право участвовать в осуществлении государственных полномочий вышестоящей власти, если это участие предусмотрено федеральными законами).

На федеральном уровне инвестирование в объекты капитального строительства (кроме вышеназванных базовых Федеральных законов о разграничении полномочий) регулируется в основном Федеральным законом от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»¹, Бюджетным кодексом Российской Федерации. В Федеральном законе от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ указано, что инвесторами могут быть физические и юридические лица, создаваемые на основе договора о совместной деятельности и не имеющие статуса юридического лица объединения юридических лиц, государственные органы, органы местного самоуправления, а также иностранные субъекты предпринимательской деятельности (ст. 4). Конкретных положений, регулирующих полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по бюджетному инвестированию в объекты капитального строительства, в этом законе не содержится.

Необходимо учитывать, что ряде случаев создание и поддержание в надлежащем состоянии объектов капитального строительства публично-правовых образований имеет комплексный характер. Так, для обеспечения населения и объектов социальной и экономической сферы газом, водой, электричеством требуется функционально и инфраструктурно взаимосвязанное имущество и региональной, и муниципальной принадлежности.

Координации между органами государственной и местной власти требуют и вопросы обеспечения на территории субъекта Российской Федерации конституционно закрепленных социальных гарантий населению в здравоохранении, образовании и др. А значит, должна быть скоординирована политика создания и функционирования объектов капитального строительства соответствующего профиля.

Формулирование и осуществление такой политики невозможно без взаимосвязи планов и программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации

¹ Далее – Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ.

и муниципальных образований (муниципальных районов, городских и сельских поселений, городских округов). Очевидно, что реализация этих планов и программ должна быть обеспечена финансовыми средствами.

Принятие в 2003 году новой концепции формирования собственных доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований привело к тому, что в результате большинство субъектов Российской Федерации и муниципальных образований стало дотационными. Это означает, что в их бюджетах не имеется собственных налоговых и неналоговых поступлений, которые можно использовать для инвестиций в объекты публичной собственности. Изменения Бюджетного кодекса Российской Федерации 2007 года¹ исключили из состава целевой финансовой помощи вышестоящего бюджета трансферты для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов общественной инфраструктуры. Все это свидетельствуют о том, что в федеральном законодательстве не выработаны гарантии осуществления полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по бюджетному инвестированию в объекты капитального строительства.

Рассматривая динамику законодательного регулирования бюджетных инвестиций органами публичной власти, следует выделить следующие новации федерального законодательства 2003 года. *Во-первых*, формирование во всех субъектах Российской Федерации двухуровневой системы местного самоуправления. *Во-вторых*, были перераспределены полномочия публичной власти, в первую очередь между двумя уровнями местного самоуправления. *В-третьих*, была принята новая концепция формирования собственных доходов и бюджетов Российской Федерации, и муниципалитетов. Эти изменения сопровождались перераспределением налоговых доходов между уровнями

¹ Изменения, внесенные Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ, принципиально изменили полномочия органов публичной власти в сфере бюджетных инвестиций без внесения соответствующих изменений в базовые федеральные законы о разграничении полномочий.

публичной власти и введением нового порядка межбюджетных отношений.

Указанные новации напрямую касаются как законодательного регулирования порядка осуществления бюджетных инвестиций, так и реальной возможности разных уровней публичной власти осуществлять такие инвестиции. В 2003 году в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ была введена Глава IV.2 «Экономическая основа деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹.

В ней были установлены общие требования к осуществлению расходов и формированию доходов бюджетов субъектов Российской Федерации. Аналогичные требования в отношении местных бюджетов были установлены в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Этот закон также определил требования к законодательному регулированию взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления. В развитие положений этих Федеральных законов в 2004 году в Налоговом и Бюджетном кодексах Российской Федерации за бюджетами разных уровней на постоянной основе закрепляются налоговые доходы. В Бюджетный кодекс Российской Федерации вносятся изменения, в соответствии с которыми должны регулироваться межбюджетные отношения между федеральным центром, субъектами Федерации и местным самоуправлением.

Анализ динамики межбюджетных отношений позволяет выявить два этапа изменения законодательных положений, регулирующих порядок инвестирования бюджетных средств органами публичной власти. Первый этап (2003 — начало 2007 гг.) связан с внесением дополнений в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ и внесением в 2004 году изменений в Налоговый и Бюджетный кодексы Российской Федерации. На федеральном уровне были определены возможные источники и общий порядок осуществления бюджетных инвестиций государ-

¹ Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ.

ственными и местными органами власти. Начало второго этапа обоснованно можно связать с поправками в Бюджетный кодекс Российской Федерации в апреле 2007 года¹. Эти поправки изменили концепцию осуществления органами публичной власти бюджетных инвестиций в части как возможных бюджетных источников, так и порядка их осуществления. Рассмотрим подробнее оба этапа.

Тенденции правового регулирования бюджетных инвестиций в 2003 – (апрель) 2007 годах

Анализ порядка формирования и исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, принятый в 2003 году, позволяет выделить *две* схемы осуществления бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства.

Первая схема – это самостоятельное инвестирование органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления всех типов муниципалитетов (муниципального района, поселения, городского округа) за счет собственных налоговых и неналоговых доходов. *Вторая схема основана на софинансировании из бюджетов разных уровней.* Для инвестирования в объекты капитального строительства, находящихся в ведении субъекта Российской Федерации, используются средства бюджета субъекта Российской Федерации и целевой финансовой помощи из федерального фонда регионального развития. В отношении объектов капитального строительства, находящихся в ведении муниципалитетов, используются средства местного бюджета, регионального фонда муниципального развития и возможные средства из федерального фонда регионального развития.

Реализация *первой* схемы возможна лишь для тех публично-правовых образований, собственные налоговые и

¹ Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ.

неналоговые доходы которых достаточны не только для исполнения текущих расходов, но и для инвестиций в объекты капитального строительства. Определяющее значение имеет объем налоговых доходов. В 2004 году в Налоговом кодексе Российской Федерации были установлены перечни федеральных, региональных и местных налогов и сборов. Одновременно в Бюджетном кодексе Российской Федерации – нормативы отчислений от федеральных налогов и сборов в региональные и местные бюджеты. К федеральным налогам и сборам были отнесены 10 налогов и сборов, к региональным – 3 налога, к местным – 2 налога.

На постоянной долговременной основе за бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований были закреплены отчисления от некоторых федеральных налогов и сборов. В результате произошло перераспределение налоговых доходов в пользу федерального центра. Так, в 2006 году в общем объеме местных бюджетов в среднем по четырнадцати субъектам Российской Федерации, полностью отнесенным к северным районам, доля всех налоговых доходов составляла 25,32%, доля безвозмездных перечислений из других бюджетов – 67,29%. Те же показатели по одиннадцати субъектам Российской Федерации, частично отнесенным к северным районам, составляли соответственно 32,5% и 59,97%, а в среднем по России – 30,72% и 57%¹. Подавляющее число субъектов Российской Федерации и муниципальных образований перешли в разряд дотационных. В 2007 году число дотационных субъектов Российской Федерации было 67². В 2006 году около 95% муниципальных образований были дотационны³. По данным на 2007 год, доля муниципальных образований, в которых уровень дотационности коле-

¹ Материалы к парламентским слушаниям «Проблемы развития муниципальных образований и жизнеобеспечения населения в северных районах Российской Федерации». Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Март 2007 г. С. 7.

² Там же. С. 5.

³ Органы местного самоуправления: оценка исполнения полномочий // Информационный бюллетень Президентский контроль. 2007. № 7. С. 5.

бался от 50% до 100%, составляла 63% всех дотационных муниципальных образований¹.

Эти тенденции сохранились и в дальнейшем. В 2008 году число дотационных субъектов Российской Федерации увеличилось до 72², а в структуре налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации доля региональных и местных налогов составляла менее 12%³. При отсутствии утвержденных на федеральном уровне минимальных социальных стандартов решения вопросов местного значения, нормативов минимальной бюджетной обеспеченности местного самоуправления, дотации муниципальным образованиям выделяются, в основном исходя из бюджетных возможностей субъектов Российской Федерации.

Неравномерность экономического развития субъектов Российской Федерации существенно сказывается на состоянии доходной части их бюджетов. Органы государственной власти дотационных субъектов Российской Федерации объективно не имеют возможностей оказать финансовую помощь муниципальным образованиям в размерах, достаточных для исполнения вопросов местного значения и удовлетворения минимальных социальных потребностей населения.

Данные, содержащиеся в материалах Счетной палаты Российской Федерации⁴, подтверждают крайне неравномерные бюджетные возможности субъектов Федерации. В 2008 году доходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации на душу населения колебались в значительных пределах. В 47 субъектах Федерации (в основном

¹ См.: Мокрый В. О повышении эффективности органов местного самоуправления говорить не приходится / Самоуправление: теория и практика. 2007. № 1. С. 7–8.

² Там же. С. 5.

³ Аналитический вестник № 13(399) Аналитического управления аппарата Совета Федерации. Экономико-правовые проблемы совершенствования бюджетной системы Российской Федерации / М., 2010. С. 4.

⁴ Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2008 год, утвержденное Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 4 сентября 2009 г. № 38К (675). С. 325).

центральной и южной европейской части России) этот показатель составлял менее 15 тыс. руб., в 27 субъектах – от 15 до 30 тыс. руб., в 4 – от 30 до 65 тыс. руб., в 2 – от 65 до 80 тыс. руб., в 2 – от 80 до 95 тыс. руб., в 4 – более 95 тыс. руб.

Анализ доходных источников позволяет сделать вывод о том, что в самом худшем положении в целом оказались бюджеты муниципальных образований. Поселения оказались в критическом положении: налоги, закрепленные за ними на постоянной долговременной основе объективно не могут обеспечить сколь-нибудь значительных поступлений в местный бюджет. В наилучшем положении объективно находятся бюджеты городских округов¹.

Эти выводы подтверждаются данными исполнения местных бюджетов в 2006 году. В общем объеме доходов всех муниципальных образований доходы бюджетов городских и сельских поселений составляют лишь 5,9%, а городских округов – 48,0%². И это при том, что число городских и сельских поселений (21 935) составляет примерно 90% от общего числа муниципальных образований (24 510)³.

В материалах Счетной палаты Российской Федерации констатируется, что в бюджетах большинства муниципальных образований как в 2006 году, так и в 2007 году не было предусмотрено не только средств на развитие собственного экономического потенциала, но и на реализацию программ социально-экономического развития⁴. Такой вывод подтвер-

¹ В конце 2011 года в Бюджетный кодекс внесены изменения Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 361-ФЗ, в соответствии с которыми уменьшены нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты муниципальных районов (с 20% до 10%) и городских округов (с 30% до 20%). В связи с этим положение муниципальных образований еще более ухудшится, т.к. этот налоговый источник наиболее весомый в местных бюджетах.

² См.: Яковлев В. Более 70 процентов муниципальных образований перешли к реализации закона в полном объеме / Самоуправление: теория и практика. 2007. № 1. С. 5.

³ Проблемы реформирования местного самоуправления в России (1990–2006 гг.). Издание Совета Федерации. М., 2006. С. 64.

⁴ См.: Сводная аналитическая записка Счетной палаты Российской Федерации о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Обеспечение реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ

ждают и данные о степени финансового участия муниципальных образований в реализации приоритетных национальных проектов. По данным тридцати четырех субъектов Российской Федерации, доля расходов местных бюджетов на реализацию этих проектов составляла не более 2%, а в ряде субъектов Российской Федерации такие расходы вообще не предусматривались¹.

Такое положение во многом обусловлено тем, что до сих пор отсутствуют методики распределения дотаций, основанные на объективных и сопоставимых потребностях субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В отсутствии утвержденных на федеральном уровне государственных минимальных социальных стандартов и нормативов минимальной бюджетной обеспеченности сложилась практика «дотационного» формирования бюджетов как субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, так и местных бюджетов из региональных без расчета реальных потребностей и объективных показателей социально-экономического состояния регионов и муниципалитетов. В то же время федеральный бюджет формируется со значительным профицитом. Так, при принятии федерального бюджета на 2008 год, его профицит планировался в размере 1,9 трлн. руб. при общих доходах порядка 8,96 трлн. руб.

Проблемы разработки и принятия методик оценки бюджетных ресурсов, необходимых для исполнения публичной властью своих полномочий, являются в федеративных государствах наиболее сложными². Во многих странах для расчета таких величин используются несколько десятков параметров, учитывающих региональные различия. Для рос-

«Об общих принципах реализации местного самоуправления в Российской Федерации в 2007 году», утвержденную Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 18 апреля 2008 г. № 16К (593). С. 9).

¹ Там же. С. 17.

² Кузнецов О.В., Вартапетов К.С., Росси М. Формирование доходов органов публичной власти в условиях новой системы распределения полномочий и сфер ответственности / Программа сотрудничества ЕС и России. Институциональный, правовой и экономический федерализм в России. Актуальные проблемы развития федеративных отношений в Российской Федерации: сборник материалов проекта. М., 2006. С. 137.

сийской модели федерализма весьма продуктивным может оказаться опыт калькуляции земель Германии. Отсутствие объективного расчета стоимости расходных обязательств публичной власти явилось основной причиной того, что в большинстве субъектов Российской Федерации и подавляющем большинстве муниципальных образований отсутствуют бюджетные средства для инвестиций в объекты капитального строительства. Основная часть средств их бюджетов направляется на обеспечение обязательств в социальной сфере.

Выходом из такого положения в определенной мере в соответствии с положениями статьи 26.19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ¹ может явиться софинансирование в объекты капитального строительства за счет целевой финансовой помощи из вышестоящих бюджетов (*вторая схема*). В 2004 году в Бюджетный кодекс были введены положения², фактически повторившие положения Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ.

В апреле 2007 года Правительством Российской Федерации было принято Постановление «Об утверждении правил предоставления субъектам Российской Федерации субсидий из федерального фонда регионального развития»³, в соответствии с которым распределялись целевые трансферты из федерального бюджета на 2007 год.

¹ В указанной статье определено, что в составе федерального бюджета может быть образован фонд регионального развития для предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры регионального значения, а также для поддержки созданных субъектами Российской Федерации фондов муниципального развития. Отбор инвестиционных проектов, федеральных целевых программ регионального развития и распределение субсидий между субъектами Российской Федерации должны осуществляться в порядке, установленном федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Распределение субсидий утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год.

² Статья 132. Иные средства финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам, предоставляемые из федерального бюджета.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2007 г. № 212.

Постановление содержит следующие положения

Цель предоставления субсидий: софинансирование мероприятий по развитию общественной инфраструктуры регионального и муниципального значения (развитие дошкольных учреждений, общеобразовательных учреждений, учреждений здравоохранения и объектов инженерной инфраструктуры) и поддержки созданных субъектами Российской Федерации фондов муниципального развития.

Критерии определения тех субъектов, которым выделяются субсидии: уровень их расчетной бюджетной обеспеченности с учетом распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации не должен превышать средний по Российской Федерации уровень более чем на 10 процентов и уровень их обеспеченности объектами социальной и инженерной инфраструктуры должен быть ниже, чем средний по Российской Федерации. Порядок расчета величины средств, представляемых конкретному субъекту Российской Федерации, и уровень софинансирования за счет средств фонда.

Порядок определения субъектов Российской Федерации, которым предоставляются средства фонда, установленный этим документом, в целом можно оценить как положительный. Но принципиальными являются вопросы об источниках средств дотационного субъекта Российской Федерации на софинансирование, о порядке определения федеральным центром в составе федерального бюджета величины общего объема фонда.

Аналогично софинансированию инвестиций субъектами Российской Федерации, возможность долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципальных образований введена положениями статьи 62 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. В этой статье содержатся общие положения¹, которые должны были быть конкре-

¹ В составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации может быть образован фонд муниципального развития, в который могут зачисляться и субсидии из федерального бюджета. Распределение субсидий из этого фонда между муниципальными образованиями утверждается

тизированы в Бюджетном кодексе. В Бюджетном кодексе этого сделано не было, и субъекты Российской Федерации самостоятельно установили требования к порядку отбора инвестиционных программ и проектов, а также муниципальных образований, которым должны предоставляться субсидии. Анализ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих порядок выделения субсидий муниципальным образованиям, показывает, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации, как правило, приняли один из двух вариантов методики Министерства финансов Российской Федерации¹.

По первому варианту методики целевая финансовая помощь должна предоставляться муниципальным образованиям, менее обеспеченным объектами общественной инфраструктуры и не имеющими собственных достаточных бюджетных средств². Второй вариант заключался в предоставлении целевой финансовой помощи тем муниципальным образованиям, которые имеют наибольшую возможность за счет средств своего бюджета участвовать в софинансировании мероприятий по строительству объектов общественной инфраструктуры. Очевидно, что выделение субсидий по второму варианту еще более увеличивало разрыв в социально-экономическом положении муниципальных образований.

Таким образом, на основе анализа законодательных положений, введенных на федеральном уровне в 2003 году,

ежегодно законом субъекта Российской Федерации о бюджете. Требования к порядку отбора инвестиционных программ и проектов, а также муниципальных образований, которым предоставляются субсидии, должен был устанавливаться Бюджетным кодексом Российской Федерации.

¹ Методические рекомендации субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений. Утверждены Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 27 августа 2004 г. № 243.

² Заслуживает внимания Закон Республики Бурятия от 30 ноября 2006 г. № 2011-III «О республиканском фонде муниципального развития» и положения закона Брянской области от 21 декабря 2005 г. № 96-З «О межбюджетных отношениях в Брянской области», в которых разработаны достаточно прозрачные процедуры отбора муниципальных образований и условия предоставления бюджетных средств в целях развития инфраструктуры наиболее нуждающихся в этом муниципальных образований.

можно сделать следующие выводы. Одной из заявленных целей реформы было закрепление за каждым уровнем публичной власти доходных источников, достаточных для исполнения полномочий. Однако, как показали данные о состоянии бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, направление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства, необходимых для эффективного осуществления полномочий публичной власти, является весьма проблематичным для большинства муниципалитетов и субъектов Российской Федерации.

Инвестирование в такие объекты за счет собственных налоговых и неналоговых доходов возможно лишь для небольшого количества недотационных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (в основном крупных городских округов – центров субъектов Российской Федерации). Такое положение является очевидным следствием новаций федерального законодательства 2003–2004 годов, в результате которых основные налоговые доходы были сконцентрированы в федеральном бюджете. При этом средства финансовой помощи выделяются в отсутствие обоснованных методик их расчета.

На практике возможность осуществления бюджетных инвестиций субъектами Российской Федерации в объекты капитального строительства региональной принадлежности за счет средств целевой финансовой помощи из федерального бюджета зависела во многом от решений, ежегодно принимаемых федеральными властями при принятии федерального бюджета.

Во многом возможность софинансирования определялась объемом федерального фонда регионального развития. Бюджетные инвестиции муниципалитетов в рамках софинансирования из регионального бюджета не были гарантированы для дотационных муниципалитетов, имеющих потребности в таких объектах. Причина – отсутствие четких объективных критериев распределения субсидий, утвержденных на федеральном уровне.

Дальнейшие изменения в 2007 году положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, регулирующих межбюджетные отношения, еще более усугубляют эти проблемы.

Тенденции правового регулирования бюджетных инвестиций в 2007–2011 годах

В результате внесения поправок в Бюджетный кодекс в 2007 году был изменен не только порядок выделения субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям целевой финансовой помощи, но и в целом была изменена концепция этой помощи. Остановимся на этом подробнее.

В соответствии с новой редакцией статьи 132 Бюджетного кодекса Российской Федерации субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации предоставляются из образуемого в составе федерального бюджета фонда софинансирования расходов. Фонд предназначен для софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Из анализа положений статьи следует, что ежегодное распределение субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации может устанавливаться наряду с федеральным законом о федеральном бюджете и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации. Обратимся к практике предоставления субсидий.

Так, в составе федерального бюджета на 2010 год (помимо средств федеральных целевых программ) были выделены целевые субсидии на софинансирование объектов капитального строительства в общем размере более 3 млрд. руб., что составило около 0,03% всех расходов федерального бюджета или 0,76% от величины дотаций субъектам Российской Федерации. Перечень конкретных одиннадцати субъектов Российской Федерации¹ и величина каждой субсидии были определены Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 марта 2010 г. № 141. Однако в документе не содержится ни порядка определения субъектов Российской Федерации, ни порядка расчета величины предоставляемых субсидий.

¹ Республике Мордовия, Красноярскому краю, Архангельской, Астраханской, Калининградской, Ленинградской, Томской, Тюменской, Московской, Орловской, Иркутской областям.

В июле 2011 года Правительством Российской Федерации¹ были определены двенадцать субъектов Российской Федерации, которым должны были предоставляться субсидии из федерального бюджета на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности в сфере здравоохранения и социального развития, не включенных в целевые федеральные программы.

Общий объем субсидий – почти 3,5 млрд. руб., количество объектов – 17, из них – 5 муниципального значения. Величина субсидий составила 0,027% от общих расходов федерального бюджета или 0,76% от величины дотаций субъектам Российской Федерации. Как и в случае выделения подобных субсидий в 2010 году, в 2011 году также не были установлены порядок определения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и методика расчета величины предоставляемых субсидий. Хотя объем субсидий из федерального бюджета на софинансирование объектов капитального строительства весьма незначителен, должны быть установлены критерии и порядок выделения целевой финансовой помощи из федерального бюджета на развитие инфраструктуры регионального и местного значений.

Отсутствие критериев и детального порядка оказания целевой финансовой помощи из вышестоящих бюджетов является ключевым недостатком как федерального, так и регионального законодательства.

В 2007 году в Бюджетный кодекс Российской Федерации были внесены изменения и относительно целевой финансовой помощи из бюджетов субъектов Российской Федерации муниципальным образованиям. В соответствии со старой редакцией статьи 139 Бюджетного кодекса Российской Федерации субсидии из бюджетов субъектов Российской Федерации выделялись для долевого финансирования инвестиционных программ развития общественной инфраструктуры муниципального значения и для долевого

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2011 г. № 608.

финансирования приоритетных социально значимых расходов местных бюджетов.

В новой редакции субсидии местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации предоставляются в целях софинансирования расходных обязательств органов местного самоуправления по вопросам местного значения и на выравнивание обеспеченности муниципальных образований по реализации ими расходных обязательств.

По существу, *изменен целевой характер этих трансфертов*. Субсидии превратились в разновидность дотаций. Конкретная цель — доленое финансирование инвестиционных программ развития общественной инфраструктуры муниципального значения, изменена на цели, допускающие широкую трактовку.

Неудивительно, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации по своему усмотрению трактуют эти цели. Негативным изменением явилось и то, что законодательное регулирование изменилось на подзаконное. Цели, условия предоставления и расходования субсидий, критерии отбора муниципальных образований, распределение субсидий между муниципальными образованиями теперь могут устанавливаться не только законами субъекта Российской Федерации (как было в старой редакции статьи), но и нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Изменения Бюджетного кодекса позволили отменить ранее принятые законы, регулирующие порядок выделения муниципальным образованиям целевой финансовой помощи из региональных фондов муниципального развития. С их отменой были утрачены следующие достоинства регионального законодательства — наличие конкретных критериев определения муниципалитетов, имеющих право на получение финансовой помощи для инвестирования в объекты капитального строительства¹. Выделение бюджет-

¹ Так, Закон Республики Бурятия от 30 ноября 2006 г. № 2011-III «О республиканском фонде муниципального развития» признан утратившим силу в 2008 году, а в соответствии с изменениями в Закон

ных средств для инвестирования в объекты капитального строительства в наиболее дотационных муниципальных образованиях, которое было осуществлено в ряде субъектов Российской Федерации, весьма позитивно для повышения социально-экономического потенциала муниципальных образований и субъектов Российской Федерации в целом.

В рамках существующих законодательных условий инвестирование в объекты капитального строительства для большинства субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возможно лишь в рамках целевых федеральных инвестиционных проектов. Методики определения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований для включения в эти проекты, методики распределения средств федерального бюджета отсутствуют, что свидетельствует о субъективном характере распределения целевых средств федерального бюджета.

Для законодательного обеспечения равных, справедливых и открытых условий выбора субъектов Российской Федерации и муниципалитетов для участия в программах, на федеральном уровне необходимо разработать методики распределения этих средств. Методики должны определять, по крайней мере, следующее:

- а) критерии определения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, которые в первоочередном порядке должны включаться в программы¹;
- б) порядок расчета общей величины инвестиций в объекты капитального строительства и объема финансирования разными уровнями публичной власти;

Республики Бурятия «Об инвестиционной деятельности в Республике Бурятия» критерии отбора муниципальных образований, которым предоставляются субсидии из республиканского бюджета на финансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности, должны устанавливаться не законом, а Правительством Республики Бурятия.

¹ К таким критериям могут быть отнесены: степень обеспеченности публично-правового образования объектами капитального строительства публичной сферы с учетом географических, национальных и др. особенностей, обеспечивающих равные условия жизни населения; степень экономического развития публично-правового образования и др.

в) условия софинансирования субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями.

Следует отметить, что замена законодательного регулирования на подзаконное, произошедшая в связи с изменениями Бюджетного кодекса Российской Федерации, снижает прозрачность функционирования публичной власти и повышает коррупционные риски. Этот вывод в полной мере относится и к изменению порядка разработки и утверждения целевых программ, в рамках которых осуществляются инвестиции в объекты капитального строительства регионального и муниципального значений. В 2007 году в Бюджетный кодекс были введены новая редакция статьи 179 «Долгосрочные целевые программы», новые статьи 179.1 «Федеральная адресная инвестиционная программа» и 179.3. «Ведомственные целевые программы». В этих статьях полномочия в сфере разработки, утверждения и реализации как федеральной адресной инвестиционной программы, так и долгосрочных целевых и ведомственных целевых программ полностью отнесены к полномочиям только исполнительной власти (соответственно Правительства Российской Федерации, высшего органа государственной исполнительной власти субъекта Российской Федерации, местной администрации). Эти новации не согласуются с положениями базовых Федеральных законов¹, которым соответствовала старая редакция статьи 179 Бюджетного кодекса².

¹ В соответствии со статьей 5 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ программы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации представляются высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а утверждаются законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации.

В соответствии со статьей 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении находится в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

² В старой редакции было определено, что «долгосрочные целевые программы должны разрабатываться органом исполнительной власти, органом местного самоуправления и утверждаться соответствующим законодательным (представительным) органом, представительным органом местного самоуправления».

Нововведения не только не соответствуют концептуальным положениям принципов организации публичной власти, но и потенциально порождают возможность коррупционного поведения должностных лиц исполнительной власти и создают условия для конфликтов между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Заключая анализ изменений законодательства после 2007 года, приведем их принципиальную характеристику. Положениями базовых федеральных законов в 2003 году была установлена возможность софинансирования развития территории публично-правового образования из бюджета вышестоящего уровня. Такая схема в настоящее время является единственным возможным источником бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства общественной инфраструктуры дотационных субъектов Российской Федерации и муниципалитетов. Положения этих законов действуют и по сей день, но в 2007 году поправки в Бюджетный кодекс Российской Федерации изменили концепцию целевой финансовой помощи и создали законодательные условия для отказа от такого софинансирования.

Положения, внесенные в Бюджетный кодекс Российской Федерации в 2007 году о порядке разработки и утверждения целевых программ, вступили в противоречие с положениями базовых Федеральных законов. Эта коллизия требует скорейшего разрешения. В Бюджетном кодексе Российской Федерации полномочия по разработке и реализации целевых программ должны быть отнесены к полномочиям исполнительных органов государственной власти и местной администрации, а полномочия по утверждению целевых программ — соответственно к полномочиям представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации и представительного органа муниципального образования.

Результаты анализа, содержащиеся в настоящей статье, позволяют сделать более общие выводы о состоянии и проблемах совершенствования федерального законодательства о бюджетных инвестициях.

В бюджетном законодательстве отсутствуют механизмы формирования бюджетов субъектов Российской Феде-

рации и муниципалитетов, обеспечивающие финансовую основу инвестиций в объекты капитального строительства общественной инфраструктуры.

Изменение законодательного регулирования полномочий органов публичной власти по бюджетному инвестированию на подзаконное создает правовые условия для непрозрачного функционирования и коррупционного поведения публичной власти.

Концепция бюджетного планирования инвестиций на основе программно-целевого метода формирования и исполнения бюджетов может быть реализована только для недотационных субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, имеющих бюджеты развития.

Преодоление сложившейся ситуации невозможно без разработки процедур расчета нормативов бюджетной обеспеченности, основанных на объективной стоимости исполнения каждого расходного обязательства публично-правового образования. Настоятельная потребность выполнения такой работы не вызывает сомнений, как бы ни была она сложна. Нормативы являются исходной базой, на основе которой будет выработана модель закрепления налогов за уровнями бюджетной системы Российской Федерации. Это, *во-первых*, обеспечит большинству субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возможность осуществлять не только текущие расходы, но и инвестиции в объекты капитального строительства. *Во-вторых*, позволит сократить встречные финансовые потоки.

Глава 3. Особенности принятия властных решений на местном уровне как уровне публичной власти, наиболее приближенной к населению

Решения, принимаемые публичной властью по социально-экономическому, территориальному, долгосрочному бюджетному планированию определяют направления развития публично-правовых образований на долгие годы. Определенной гарантией принятия решений в этих сферах в интересах большинства населения и в целом публично-правового образования, а не узких групп лиц является публичность принятия властных решений. Значимость и эффективность такой гарантии возрастает на местном уровне, как уровне власти наиболее приближенной к населению. Напомним, что установлениями Конституции Российской Федерации осуществление местного самоуправления в первую очередь связывается с населением¹.

В 2003 году в новую редакцию Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² законодателем была введена специальная Глава 5 «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления». Впервые в российской практике местного самоуправления к одной из таких форм отнесен институт публичных слу-

¹ В соответствии со статьей 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью и осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления через выборные и другие органы местного самоуправления.

² Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

шаний. В обязательном порядке на публичные слушания должны выноситься вопросы, непосредственно касающиеся социально-экономического развития муниципалитета (бюджетного, градостроительного планирования)¹.

В соответствии с положениями статьи 28 указанного закона публичные слушания могут проводиться представительным органом или главой муниципального образования. Предметом слушаний является обсуждение проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей.

Глава 5 не содержит развернутых положений, регламентирующих их проведение. В соответствии с частью 4 статьи 28 порядок организации и проведения публичных слушаний определяется в уставе муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Процедура организации и проведения публичных слушаний должна предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте их проведения, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта и другие меры, обеспечивающие участие жителей. Результаты публичных слушаний должны быть опубликованы (обнародованы)².

¹ На публичные слушания должны выноситься: проект местного бюджета и отчет о его исполнении; проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, проекты правил благоустройства территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки.

² В 2011 году в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ внесены дополнения (Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 361-ФЗ) в соответствии с которыми опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний должно включать мотивированное обоснование принятых решений.

Из определения публичных слушаний следует, что они проводятся только для *обсуждения* вопросов местного значения. В силу этого их результаты носят для органов местного самоуправления рекомендательный характер. Представляется ошибочным высказываемое некоторыми авторами мнение о публичных слушаниях как форме народовластия¹, отнесение их к формам прямого волеизъявления². Автор одной из публикаций³ дает «глобальную» характеристику публичных слушаний, как важного звена в непосредственном осуществлении населением местного самоуправления и прямого участия жителей в осуществлении непосредственного народовластия. Непонятно, каким образом соотносится это заключение с другим высказыванием в этой же публикации о том, что никакой юридической силы результаты публичных слушаний не имеют. Непосредственное народовластие предполагает принятие властных решений, обязательных для органов местного самоуправления (результаты выборов, решение местного референдума).

Представляется ошибочным оптимистический вывод авторов монографии⁴, что закрепление в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ отдельных форм осуществления населением местного самоуправления, в том числе публичных слушаний, не позволяет местным властям проигнорировать мнение населения по тому или иному вопросу местного значения. Анализ положений Закона и практики их реализации говорит об обратном.

Нормативные правовые акты органов местного самоуправления демонстрируют весьма разнообразную картину

¹ Комарова В.В. Институт публичных слушаний – форма народовластия (понятие, виды, правовые основы) // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 9.

² Нудненко Л.А. Новеллы Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. о непосредственной демократии // Право и политика. 2004. № 3.

³ Зенин С.С. Публичные слушания: понятия и признаки // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 2.

⁴ Звягольский А.Ю., Тамазов З.Г., Упоров И. В. Правовое регулирование института публичных слушаний и его реализация в муниципальных образованиях (проблемы теории и практики). М., 2008. С. 24.

принятых на муниципальном уровне положений, как регулирующих порядок проведения публичных слушаний и учета их результатов, так и определяющих само понятие публичных слушаний. Так, например, в нормативных правовых актах Черлакского и Кормиловского муниципальных районов Омской области¹ содержатся сходные положения.

Публичные слушания определяются, как форма реализации права жителей муниципального района на непосредственное участие в местном самоуправлении. Одинаково и в том, и в другом нормативном правовом акте трактуются основные цели проведения публичных слушаний: обеспечение реализации прав жителей на непосредственное участие в местном самоуправлении; учет мнения жителей при принятии наиболее важных решений органов местного самоуправления; осуществление непосредственной связи органов местного самоуправления с населением; формирование общественного мнения по обсуждаемым проблемам.

Однако, если в Кормиловском муниципальном районе публичные слушания – это открытое обсуждение населением проектов нормативных правовых актов органов местного самоуправления, то в Черлакском муниципальном районе публичные слушания – это открытое обсуждение наиболее важных вопросов жизни района, представляющих общественную значимость, и проектов нормативных правовых актов органов местного самоуправления, затрагивающих интересы большого числа жителей, с участием представителей политических партий, общественных объединений, профессиональных союзов, органов территориального общественного самоуправления. Как следует из приведенного понятия публичных слушаний, населению как таковому (житель, группа жителей) в Черлакском муниципальном районе отказано в праве на активное участие в публичных слушаниях.

¹ См.: Порядок организации и проведения публичных слушаний, утвержденный Решением Совета Черлакского муниципального района от 30 марта 2006 г. № 39; Порядок организации и проведения публичных слушаний по вопросам местного значения Кормиловского муниципального района, утвержденный Решением Совета Кормиловского муниципального района от 3 февраля 2006 г. № 6.

В соответствии с Положением «О публичных слушаниях в муниципальном образовании город Ижевск» публичные слушания являются формой участия жителей в решении вопросов местного значения путем обсуждения проектов муниципальных правовых актов и других вопросов местного значения¹.

В Положении «О публичных (общественных) слушаниях в муниципальном образовании город Якутск»² принципиально иное определение понятия публичные слушания. В Якутске публичные (общественные) слушания рассматриваются, как форма реализации прав населения (общественности) на участие в процессе *принятия решений* органами местного самоуправления посредством проведения собрания для публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов и других общественно значимых вопросов.

Неоднозначно в муниципальных образованиях установлен и порядок проведения публичных слушаний и учета их результатов. Анализ нормативных правовых актов муниципальных образований³ позволяет разделить их на несколько групп.

Первую группу составляют небольшие по объему нормативные правовые акты (с. 1–3), как правило, муниципальных районов⁴, содержащие в основном положения общего характера. В них устанавливаются перечни возможных инициаторов слушаний (население, представительный

¹ Необходимо отметить, что приведенное определение представляется юридически некорректным, т.к. муниципальные правовые акты не являются вопросами местного значения. См.: Положение о публичных слушаниях в муниципальном образовании «Город Ижевск», утвержденное Решением Городской думы города Ижевска от 22 декабря 2005 г. № 35.

² Положение принято Постановлением городского Собрания депутатов г. Якутска от 16 сентября 2005 г. ПГС № 36-23.

³ Анализ проводился на основе информации, размещенной в «КонсультантПлюс».

⁴ См. пункты 5, 6, 18 Порядка организации и проведения публичных слушаний, утвержденного Решением Совета Черлакского муниципального района от 30 марта 2006 г. № 39; пункты 5, 6, 18 Порядка организации и проведения публичных слушаний по вопросам местного значения Кормиловского муниципального района, утвержденного Решением Совета Кормиловского муниципального района от 3 февраля 2006 г. № 6.

орган, глава муниципального образования), обязательных вопросов, которые должны выноситься на публичные слушания (аналогично статье 28 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ), требование об обязательности принятия итогового документа – рекомендаций слушаний. Процедура принятия рекомендаций слушаний в таких нормативных правовых актах, как правило, отсутствует. А это имеет принципиальное значение, поскольку рекомендации должны учитываться органами местного самоуправления при принятии решений¹.

Следует обратить внимание, что некоторые даже небольшие по объему нормативные правовые акты муниципальных образований развивают и конкретизируют положения Закона, что можно рассматривать как действительную заинтересованность органов местного самоуправления в участии населения в осуществлении местного самоуправления. Так, в Опочечком районе Псковской области² расширен состав инициаторов проведения публичных слушаний. К их числу отнесены председатель, постоянная комиссия, группы депутатов (не менее трех человек) представительного органа, группа жителей муниципального образования, обладающих активным избирательным правом на выборах в органы местного самоуправления, численностью не менее 50 человек. Устанавливается требование в обязательном порядке в протоколе слушаний отразить позиции и мнения участников слушаний, высказанные ими в ходе слушаний, по каждому из обсуждаемых на слушаниях вопросов. Не только итоговые документы по результатам слушаний, но также и протоколы слушаний подлежат обязательному обнародованию (опубликованию). Они должны размещаться на доске объявлений, в

¹ В некоторых нормативных правовых актах содержится положение о том, что органы местного самоуправления должны в обязательном порядке учитывать рекомендации слушаний при принятии решений по вопросам, которые в обязательном порядке выносятся на публичные слушания. См., например, Порядок организации и проведения публичных слушаний по вопросам местного значения Кормиловского муниципального района Омской области.

² Положение о публичных (общественных) слушаниях в Опочечком районе Псковской области, принятое Решением Собрания депутатов Опочечкого района Псковской области от 20 октября 2005 года.

газете или иным образом доведены до сведения населения не позднее, чем через 10 дней после окончания слушаний.

Вторую группу составляют нормативные правовые акты муниципальных образований (в первую очередь больших городов), довольно детально регламентирующие порядок организации и проведения публичных слушаний. Эту группу в свою очередь можно разделить на две подгруппы. В *первую* входят те нормативные правовые акты, в которых проведение публичных слушаний регламентируется с позиций обеспечения реального «участия населения в осуществлении местного самоуправления». К таким нормативным правовым актам можно отнести положения о публичных слушаниях, например, в г. Великом Новгороде, в г. Якутске.

Так, в соответствии с Положением о публичных слушаниях в Великом Новгороде¹ с инициативой проведения слушаний может выступить инициативная группа численностью не менее трех человек, не менее трех организаций или одна организация с количеством членов не менее 100 человек. Если же после первоначального отклонения инициативы населения по проведению публичных слушаний (возможные причины отказа в документе не указаны), будут собраны подписи в количестве 1000 человек, то Дума Великого Новгорода обязана назначить эти слушания. Постоянная комиссия Думы Великого Новгорода по местному самоуправлению и законодательству может рассматривать поступившие предложения по публичным слушаниям только на соответствие действующему законодательству. В итоговый документ публичных слушаний включаются не только все рекомендации, высказанные на слушаниях, но и направленные в письменном виде.

В соответствии с Положением о публичных (общественных слушаниях) в муниципальном образовании «Город Якутск»² оргкомитет, осуществляющий организационные действия по подготовке и проведению слушаний, формиру-

¹ Утверждено решением Думы Великого Новгорода от 22 сентября 2005 г. № 184.

² Утверждено Постановлением городского Собрания депутатов г. Якутска от 16 сентября 2005 г. ПГС № 36-23.

ется на паритетных началах из должностных лиц администрации г. Якутска, Городской думы и представителей общественности. Инициаторами слушаний могут выступать Городская дума, глава городского округа, группа депутатов в количестве не менее одной пятой от установленного числа депутатов Городской думы, не менее 0,5% жителей города, обладающих активным избирательным правом.

Городская дума обязана назначить публичные слушания, если после отклонения инициативы об их проведении (также как и в нормативном правовом акте г. Якутска возможные причины отказа в документе не указаны) будут собраны подписи жителей в количестве более одного процента от числа городских жителей г. Якутска, обладающих активным избирательным правом. В итоговый документ слушаний, который подлежит опубликованию, должны входить все рекомендации и предложения, которые не отозваны их авторами в результате проведения слушаний. Городская дума рассматривает рекомендации по каждому вопросу слушаний. Решение Якутской Городской думы по итогам рассмотрения результатов публичных (общественных) слушаний подлежит обязательному официальному опубликованию.

Ко *второй* подгруппе относятся те нормативные правовые акты, многие положения которых можно в целом охарактеризовать, как противоречащие самой идее публичных слушаний и ограничивающие право граждан на участие в местном самоуправлении. В соответствии с Положением о публичных слушаниях в г. Пскове¹ всеми полномочиями по организации и проведению публичных слушаний наделен оргкомитет, состоящий из пяти человек, *формируемый органом местного самоуправления*, который принимает решение об их проведении. Именно оргкомитет определяет круг лиц, которым направляются приглашения, обобщает все предложения и замечания, разрабатывает проект заключения о результатах публичных слушаний. Заключение является итоговым документом публичных слушаний.

¹ Утверждено Решением Псковской городской Думы от 16 мая 2008 г. № 421.

Следует отметить, что в печатном средстве массовой информации и на сайте муниципального образования «Город Псков» размещаются не только заключение о результатах публичных слушаний, но и протокол публичных слушаний, в котором в обязательном порядке должны быть отражены позиции и мнения участников публичных слушаний по каждому из обсуждаемых на них вопросов.

Для реализации населением права на инициативу проведения публичных слушаний необходимо из числа жителей города Пскова, обладающих активным избирательным правом, сформировать инициативную группу численностью не менее 100 человек. В тексте Положения содержатся конкретные причины отказа Городской думой в проведении слушаний¹.

Однако перечень оснований отказа этими случаями не исчерпывается. Дума может отказать в проведении слушаний и в любых других случаях. Единственное условие, которое должно быть соблюдено: требуется указать причину отказа.

Население г. Пскова не может инициировать проведение публичных слушаний по широкому кругу вопросов местного значения: проектам бюджета города и отчета о его исполнении, генерального плана города и внесения в него изменений, правил землепользования и застройки и внесения в них изменений, планировки и межевания территории, предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, изменений одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования, предоставления разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

¹ Если представленные документы не соответствуют требованиям Положения; сведения, содержащиеся в представленных документах, не соответствуют действительности; муниципальный правовой акт, предлагаемый к вынесению на публичные слушания, не внесен субъектом правотворческой инициативы в соответствующий орган местного самоуправления в установленном порядке.

С инициативой проведения публичных слушаний по этим вопросам имеет право выступить только глава г. Пскова.

Спорными являются многие положения об организации и проведении публичных слушаний в г. Красноярске¹ — например, представительство в комиссии по проведению публичных слушаний, которая организует их подготовку и проведение и оформляет итоговые документы. Из общего числа членов комиссии (пятнадцати человек), не менее пяти должны составлять депутаты городского Совета в том случае, если публичные слушания назначаются главой города. Если они назначаются городским Советом, то в состав комиссии по представлению главы города включаются не менее пяти человек из числа муниципальных служащих. А если публичные слушания назначаются по инициативе населения города, то в состав комиссии включаются не менее двух членов инициативной группы.

Таким образом, представители населения поставлены в явно дискриминационное положение по отношению к представителям органов местного самоуправления. Очевидно, что состав комиссии играет решающую роль при принятии комиссией всех решений путем открытого голосования большинством голосов от установленного числа членов комиссии.

Комиссия еще до проведения открытого заседания рассматривает каждое предложение об изменении проекта правового акта, вынесенного на публичные слушания, и выносит одно из следующих решений: рекомендовать соответствующее предложение к принятию или к отклонению. Обязательным условием рассмотрения предложения является получение его комиссией не позднее семи рабочих дней до дня проведения комиссией заседания. Итоговыми документами публичных слушаний является протокол и заключение об их результатах. Документы оформляются комиссией. Опубликованию подлежит лишь заключение. Совместно с протоколом заключение размещается на официальном интернет-сайте администрации города. Примечательно, что при этом в протоколе публичных слушаний указываются лишь количество

¹ Утверждено Решением Красноярского городского Совета депутатов от 25 февраля 2009 г. № 5-72.

поступивших предложений по проекту правового акта и об изменении проекта правового акта. Содержание предложений приводить не требуется.

Население Красноярска не может являться инициатором проведения публичных слушаний не только по тем же вопросам, что и в г. Пскове. Введено еще одно ограничение. Если ранее слушания проводились по какому-либо вопросу, то повторно инициировать их проведение можно только по истечении шести месяцев.

Приведенные ограничения, касающиеся бюджетной, градостроительной и землеустроительной деятельности органов местного самоуправления, характерны для нормативных правовых актов, регулирующих проведение публичных слушаний во многих муниципальных образованиях. Перечень ограничений составляет часть вопросов, которые в соответствии с положениями Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ и Грск РФ в обязательном порядке должны выноситься на публичные слушания.

Необходимо отметить, что относительно изменений в генеральный план муниципального образования в статье 24 Грск РФ содержится состав субъектов, которые имеют право обращаться к главе местной администрации поселения, главе местной администрации городского округа с предложениями о внесении изменений в генеральный план муниципального образования.

К ним отнесены не только органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, но и заинтересованные физические и юридические лица. В случае же, если глава муниципального образования единолично решает проводить или не проводить публичные слушания по предлагаемым в генеральный план изменениям, практически это означает единоличное решение о принятии или отклонении предлагаемых изменений.

Этот вывод представляется верным и для ряда других вопросов (например, внесение изменений в бюджет в течение финансового года, изменений в правила застройки и т.д.), по которым публичные слушания может инициировать только глава муниципального образования.

Анализ нормативных правовых актов органов местного самоуправления показывает, что даже в одном и том же субъекте Российской Федерации нормативная правовая регламентация публичных слушаний в муниципальных образованиях принципиально различается.

Для примера приведем положения некоторых нормативных правовых актов муниципальных образований Московской области. В городском поселении Серебряные пруды Московской области¹ публичные слушания проводятся посредством собраний граждан. Все жители городского поселения в процессе проведения публичных слушаний вправе открыто участвовать в обсуждении рассматриваемого проекта муниципального правового акта, высказывать свое мнение, задавать вопросы выступающим. На публичные слушания не допускаются лишь лица, находящиеся в состоянии алкогольного и наркотического опьянения.

На публичные слушания в г. Лобня², хотя и обеспечивается свободный доступ жителей города, но для того, чтобы иметь право выступления, жителю города, достигшему возраста 18 лет, необходимо внести в оргкомитет в письменной форме свои предложения и замечания по теме не позднее, чем за 3 дня до даты их проведения.

В городском поселении Люберцы Люберецкого района Московской области действует иной порядок проведения публичных слушаний³. *Во-первых*, в городе приняты несколько форм проведения публичных слушаний:

¹ Положение «О порядке организации и проведения публичных слушаний в городском поселении Серебряные пруды Московской области». Утверждено Решением Совета депутатов городского поселения Серебряные пруды Серебряно-прудского муниципального района Московской области от 4 сентября 2009 г. № 207/34.

² Положение «О порядке организации и проведения публичных слушаний на территории города Лобни». Утверждено Решением Совета депутатов городского округа Лобня Московской области от 22 июня 2006 г. № 26/508.

³ Положение «О публичных слушаниях в городском поселении Люберцы Люберецкого муниципального района Московской области». Утверждено Решением Совета депутатов городского поселения Люберцы Люберецкого муниципального района Московской области от 20 декабря 2005 г. № 12/2.

- а) массовое обсуждение населением города проектов муниципальных правовых актов;
- б) слушания по проектам муниципальных правовых актов в Совете депутатов города или в местной администрации с участием представителей общественности города (слушания в органе местного самоуправления поселения);
- в) рассмотрение на заседании Совета депутатов, администрации города проектов муниципальных правовых актов с участием представителей городской общественности.

На массовое обсуждение выносятся вопросы, которые в обязательном порядке в соответствии с положениями статьи 28 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ должны выноситься на публичные слушания, а также иные проекты муниципальных правовых актов по наиболее важным проблемам развития города. В документе не разъясняется, что относится к наиболее важным проблемам развития города. Анализ документа позволяет сделать вывод о том, что «массовое обсуждение населением» вряд ли можно отнести к публичным слушаниям, т.к. под этим подразумевается обсуждение проектов муниципальных правовых актов на собраниях общественных объединений, жителей города, в средствах массовой информации.

Две другие формы – слушания (или рассмотрение) по проектам муниципальных правовых актов в Совете депутатов города или в местной администрации с участием представителей общественности города можно охарактеризовать не как публичные слушания, а как формальное обозначение «учета мнения населения» при принятии решений органами местного самоуправления. В этих случаях состав участников определяется комиссией Совета депутатов или структурным подразделением администрации города, ответственными за их подготовку и проведение. Иным заинтересованным лицам, ранее других направившим (не позднее чем за три дня до начала слушаний) в адрес организаторов слушаний письменное извещение, разрешено принять участие в этих мероприятиях лишь при наличии свободных мест в зале, где они проводятся. При проведении «слушаний» в Совете де-

путатов или местной администрации – не менее пятнадцати заинтересованным лицам, при рассмотрении нормативного правового акта на заседании Совета депутатов или местной администрации – не менее десяти человек.

Приведенные положения нормативных правовых актов, демонстрирующие различие прав населения как на инициирование публичных слушаний, так и на участие в них, нельзя объяснить территориальными или историческими особенностями местного самоуправления. Более того, в ряде случаев допускается явное ограничение прав населения и отдельного гражданина на участие в осуществлении местного самоуправления.

Сферы деятельности местной власти регулируются отраслевым федеральным законодательством (Бюджетный, Земельный, Градостроительные кодексы РФ). В Грск содержатся процедуры принятия решений в градостроительной деятельности в муниципальных образованиях¹. Однако анализ этих процедур позволяет сделать вывод о том, что они не позволяют обеспечить в полной мере публичность принятия решений.

Рассмотрим более подробно положения Грск. *Во-первых*, и проект схемы территориального планирования муниципального района, и проекты генерального плана поселения и городского округа не менее, чем за три месяца до утверждения подлежат размещению в информационной системе территориального планирования с использованием официального сайта в сети «Интернет»². *Во-вторых*,

¹ На основе специальных требований в Грск РФ о проведении публичных слушаний в сфере градостроительной деятельности в некоторых муниципальных образованиях приняты отдельные нормативные правовые акты, регулирующие проведение публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности. См., напр.: 1) Положение о порядке организации и проведения публичных слушаний по вопросам правового регулирования градостроительной деятельности в Великом Новгороде (Решение Думы Великого Новгорода от 26 января 2006 г. № 246); 2) Примерное положение об организационном комитете по проведению публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности при территориальном органе администрации города Перми (Постановление администрации г. Перми от 01 ноября 2006 г. № 2123).

² До внесения изменений в Грск в марте 2011 года проект схемы территориального планирования муниципального района и проекты генерального плана поселения и городского округа, не менее чем за три

в соответствии со статьей 24 Грск подготовка проекта генерального плана должна основываться не только на положениях нормативных документов, но и на результатах публичных слушаний по проекту генерального плана и с учетом предложений заинтересованных лиц.

Процедуры принятия генеральных планов поселений и городских округов включают положения, которые предусматривают создание условий для участия граждан в этом процессе. Проект генерального плана подлежит обязательному рассмотрению на публичных слушаниях, проводимых в порядке, определяемом уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Основные требования к проведению публичных слушаний содержатся в статье 28 Грск. Среди этих положений необходимо выделить следующие. Публичные слушания в каждом населенном пункте муниципального образования проводятся с целью соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства. Для участия в публичных слушаниях, в целях обеспечения всем заинтересованным лицам равных возможностей, территория населенного пункта разделяется на части.¹ Ранее предусматривалось, что при внесении изменений в генеральные планы, публичные слушания должны были проводиться в населенных пунктах, в отношении территорий которых предлагалось внесение изменений в генеральные планы, а

месяца до утверждения подлежали опубликованию, а также должны были размещаться на официальном сайте муниципального образования сети «Интернет». Опубликованию и размещению подлежали также положения о территориальном планировании, которые должны были включать в себя цели и задачи территориального планирования, перечень мероприятий по территориальному планированию и указание на последовательность их выполнения, карты (схемы) территориального планирования муниципальных образований.

¹ Предельная численность лиц, проживающих или зарегистрированных на такой части территории, должна устанавливаться законами субъектов Российской Федерации, исходя из требования обеспечения всем заинтересованным лицам равных возможностей для выражения своего мнения.

также в населенных пунктах, имеющих общую границу с указанными населенными пунктами.

Однако, изменениями Грск в марте 2011 года значительно сужен круг лиц, которые могут принять участие в публичных слушаниях при внесении изменений в генеральные планы. Теперь в соответствии с пунктом 3 статьи 28 в случае внесения изменений в генеральный план в отношении части территории поселения или городского округа публичные слушания проводятся с участием правообладателей земельных участков и (или) объектов капитального строительства, находящихся в границах территории поселения или городского округа, в отношении которой осуществлялась подготовка указанных изменений.

Представляется, что измененный порядок проведения публичных слушаний неправомерно ограничивает права населения муниципального образования. Изменения генерального плана в большинстве случаев *не могут не затронуть интересы не только правообладателей земельных участков и (или) объектов капитального строительства, но и в целом жителей муниципального образования.*

В целях доведения до населения информации о содержании проекта генерального плана уполномоченные на проведение публичных слушаний органы местного самоуправления в обязательном порядке должны организовать выставки, экспозиции демонстрационных материалов проекта генерального плана, выступления представителей органов местного самоуправления, разработчиков проекта генерального плана на собраниях жителей, в печатных средствах массовой информации, по радио и телевидению¹.

¹ В некоторых нормативных правовых актах органов местного самоуправления не соблюдается требование об обязательности перечисленных мероприятий. Так, в соответствии с «Временным положением об особенностях организации и проведения публичных слушаний по обсуждению проектной документации по планировке территории, по вопросам изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид использования и предоставления разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства» (утверждено Решением Совета депутатов

Участники публичных слушаний вправе представить в уполномоченные на проведение слушаний органы местного самоуправления поселения или городского округа свои предложения и замечания для включения их в протокол. Заключение о результатах публичных слушаний подлежит опубликованию и размещается на официальном сайте поселения или городского округа в сети «Интернет».

В соответствии с частью 9 статьи 28 Грск глава местной администрации с учетом заключения о результатах публичных слушаний может принять решение о согласии с проектом генерального плана и направлении его в представительный орган муниципального образования или об отклонении проекта генерального плана и о направлении его на доработку. Представительный орган муниципального образования с учетом протоколов публичных слушаний по проекту генерального плана и заключения о результатах таких публичных слушаний принимает решение об утверждении генерального плана или об отклонении проекта генерального плана и о направлении его главе местной администрации на доработку в соответствии с указанными протоколами и заключением.

Анализ положений Грск позволяет сделать вывод о том, что его положения *не гарантируют обязательного учета мнения населения, выраженного на публичных слушаниях по проекту генерального плана поселения*. Представительный орган муниципального образования принимает решение о принятии этого принципиального для территориального развития муниципального образования нормативного правового акта лишь «с учетом» результатов публичных слушаний.

В связи с этим вызывает недоумение оптимистическое высказывание авторов монографии¹ о том, что за-

Ногинского муниципального района Московской области от 10 мая 2007 г. № 12/2) проведение публичных слушаний может сопровождаться экспозицией подготовленной документации, иных материалов лишь в некоторых случаях. В каких случаях – в документе не оговорено.

¹ Звягольский А.Ю., Тамазов З.Г., Упоров И.В. Правовое регулирование института публичных слушаний и его реализация в муниципальных образованиях (проблемы теории и практики). М., 2008. С. 24.

крепление в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отдельных форм осуществления населением местного самоуправления, в том числе публичных слушаний, не позволяет местным властям проигнорировать мнение населения. Ошибочным является высказываемое некоторыми авторами мнение о публичных слушаниях, как о форме народовластия¹, или отнесение этого института к формам прямого волеизъявления².

Процедуры принятия документов территориального планирования муниципальных районов вообще не предусматривают проведения публичных слушаний. В соответствии с положениями статьи 20 ГрсК заинтересованные лица вправе лишь представить свои предложения по проекту схемы территориального планирования муниципального района на этапе утверждения и предложения о внесении изменений в схему. Закон предполагает возможность оспорить в судебном порядке уже принятую схему территориального планирования муниципального района, но только правообладателям земельных участков и объектов капитального строительства.

Органы местного самоуправления наделены полномочиями по принятию нормативных правовых актов, регулирующих проведение публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности. Анализ нормативных правовых актов муниципальных образований, размещенных в информационно-поисковой системе «КонсультантПлюс», позволяет сделать вывод о том, что даже в одном и том же субъекте Российской Федерации регламентация проведения публичных слушаний в различных муниципальных образованиях имеет принципиальные различия. Они не могут быть объяснены территориальными, историческими или какими иными объективными особенностями муниципалитетов.

В дополнении к примерам такого различия в нормативных правовых актах муниципалитетов Московской области, приведенным ранее, добавим следующие:

¹ Комарова В.В. Указ. соч.

² Нудненко Л.А. Указ. соч.

В городском округе Троицк¹ публичные слушания по проекту планировки территории и проекту межевания территории проводятся с участием: граждан, проживающих на территории, применительно к которой осуществляется подготовка проекта ее планировки и проекта ее межевания; правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных на указанной территории; лиц, законные интересы которых могут быть нарушены в связи с реализацией таких проектов.

В городе Королёве² кроме этих участников в публичных слушаниях могут участвовать представители городских предприятий, учреждений, организаций, органов государственной власти Российской Федерации и Московской области, органов местного самоуправления города, глава города Королёва и депутаты Совета депутатов города Королёва; государственные и муниципальные служащие.

Примечательно, что ни в том, ни в другом случае нормативным правовым актом не определено, кто входит в категорию лиц, законные интересы которых могут быть нарушены в связи с реализацией проектов планировки и межевания соответствующей территории. Представляется, что в некоторых случаях (размещение вредных производств, ликвидация рекреационных зон и др.) в качестве таких заинтересованных лиц может оказаться большинство населения (если не все) муниципального образования.

И в Троицке, и в Королёве публичные слушания по вопросу предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства проводятся с участием граждан, по-

¹ Положение «О порядке назначения, организации и проведения публичных слушаний, а также учета мнения граждан, высказанного в ходе публичных слушаний, в городе Троицке Московской области». (Утверждено Решением Совета депутатов городского округа Троицк Московской области от 3 мая 2007 г. № 347/57). Указанный нормативный правовой акт содержит правила проведения публичных слушаний по всем обязательным вопросам, которые должны выноситься на публичные слушания, в т.ч. вопросам градостроительной деятельности.

² Положение «О порядке организации и проведения публичных слушаний по проектам планировки и межевания территории города Королёва Московской области». (Утверждено Решением Совета депутатов городского округа Королёв Московской области от 18 июля 2007 г. № 191/30).

стоянно проживающих в пределах территориальной зоны, в границах которой расположен земельный участок или объект капитального строительства, применительно к которым запрашивается разрешение.

Но если в Троицке эта зона определена в 100 метров, то в нормативном правовом акте города Королёв¹ границы такой территориальной зоны не определены. Приведенные положения нормативных правовых актов демонстрируют различие прав населения как на инициирование публичных слушаний, так и на участие в них. Эти различия нельзя объяснить территориальными или историческими особенностями местного самоуправления. Более того, в ряде случаев допускается явное ограничение прав населения и отдельного гражданина на участие в осуществлении местного самоуправления.

Как прямое несоответствие положениям Грск и положениям Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» следует рассматривать нормативные правовые акты органов местного самоуправления муниципальных районов по проведению публичных слушаний в области градостроительной деятельности, относящейся к компетенции органов местного самоуправления поселений, входящих в состав муниципального района.

Так, например, в Клинском муниципальном районе² и организацию, и проведение публичных слушаний по про-

¹ Положение «О порядке проведения публичных слушаний по вопросам предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства в городе Королёве Московской области». (Утверждено Решением Совета депутатов городского округа Королёв от 12 июля 2006 г. № 60/9).

² Постановление главы Клинского муниципального района Московской области от 20 января 2009 г. № 9-ПГ «О реализации прав граждан на участие в обсуждении решений в области градостроительной деятельности в Клинском районе». К такого же рода нормативным правовым актам следует отнести и действующее на территории Ногинского муниципального района Московской области «Временное положение об особенностях организации и проведения публичных слушаний по обсуждению проектной документации по планировке территории, по вопросам изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид использования и предоставления разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства», утвержденное Решением Совета депутатов Ногинского муниципального района Московской области от 10 мая 2007 г. № 12/2.

ектам документации в области градостроительной деятельности муниципальных образований поселенческого уровня¹ осуществляет постоянно действующая комиссия при администрации Клинского муниципального района, полностью состоящая из муниципальных служащих района². Представители администраций сельских поселений могут являться участниками публичных слушаний в случае нахождения объекта на территории городского или сельского поселения³.

Наличие в Грск положений об учете мнения населения, не имеющих императивного характера, на практике может привести и приводит к следующему. Даже при неформальном проведении публичных слушаний (что встречается весьма редко), результаты этих слушаний органами местного самоуправления на этапе принятия решений не будут учтены. Игнорирование мнения населения, выраженного на публичных слушаниях, как правило, приводит к принятию решений в интересах ограниченного круга лиц и не соответствует задачам обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур на основе совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов.

Следует еще раз обратить внимание на положения Конституции Российской Федерации (ст. 130) о том, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. В любом случае население должно иметь право влиять на принимаемые органами и

¹ В указанном Постановлении – проекты генерального плана городских и сельских населенных пунктов.

² Клинский муниципальный район находится в субъекте Российской Федерации, отнесенном к территориям с высокой плотностью населения, и поэтому не содержит межселенных территорий, на которые распространяется компетенция органов местного самоуправления муниципальных районов.

³ Возникает к разработчикам документа, по крайней мере, следующие вопросы: почему администрации сельских поселений являются участниками публичных слушаний в случае нахождения объекта на территории городского поселения, и почему представительным органам поселений отказано в праве быть участниками публичных слушаний.

должностными лицами местного самоуправления решения. Точной реализации этого положения будет соответствовать максимально возможное использование институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении. На практике существует проблема установления рационального баланса между такими формами непосредственной демократии, как непосредственное волеизъявление в местном самоуправлении (референдум) и участие в деятельности местного самоуправления (публичные слушания, опросы и т.д.).

Одним из главных критериев использования той или иной формы непосредственной демократии является уровень значимости вопроса, решение по которому предстоит принять. Степень значимости должна предопределять процедуры и формы принятия решения. Учитывая опыт законодательного регулирования и практику использования этих институтов в местном самоуправлении, на основе введенного критерия необходимо в законодательстве установить следующие обязательные и возможные варианты использования форм непосредственной демократии.

Вариант № 1. Обязательное проведение референдума.

Вариант № 2. Проведение референдума по инициативе субъектов, наделенных таким правом.

Вариант № 3. Проведение референдума на части территории муниципального образования.

Вариант № 4. Обязательное проведение публичных слушаний.

Вариант № 5. Проведение публичных слушаний по инициативе субъектов, наделенных таким правом.

На основе введенной классификации потребуются пересмотреть подходы законодателя к основаниям назначения референдумов и публичных слушаний.

Первое. Представляется, что часть вопросов, которые в обязательном порядке выносятся на публичные слушания необходимо решать путем проведения местного референдума. К ним следует отнести вопросы градостроительной и землеустроительной деятельности. Решения, принимаемые местной властью в этих сферах деятельности, могут принципиально повлиять на развитие территории муниципального образования. Эти решения не только задают

вектор развития муниципалитета на долгий период, но и могут иметь необратимые последствия.

Например, в случае изменения категории земель, использования рекреационных территорий муниципального образования для капитального строительства, размещения различных производств и т.д. В связи с этим следует признать, что простое выявление мнения населения (которым местные власти могут и пренебречь) не обеспечивает как минимум реализацию конституционно установленных прав человека на благоприятную окружающую среду¹.

Представляется ошибочной позиция авторов комментария к законодательству², поддерживаемая в других публикациях³, заключающаяся в том, что общественность не всегда объективна и не всегда может компетентно судить об экологической ситуации, градостроительной документации, о вопросах бюджетной деятельности, поэтому в законодательстве обоснованно установлен рекомендательный статус публичных слушаний. Это никоим образом не согласуется с понятием местного самоуправления, как уровня публичной власти наиболее приближенного к населению. В соответствии с конституционными установлениями (ст. 130) решение вопросов местного значения связывается в первую очередь именно с населением.

Мнение о неспособности общественности объективно и профессионально подходить к решению местных проблем служат «теоретическим» обоснованием такого порядка принятия органами местного самоуправления решений, которые позволяют решать вопросы местного значения в угоду узкой группы лиц вопреки интересам большинства населения муниципального образования⁴.

¹ Статья 42 Конституции Российской Федерации.

² См.: Васильева М.И. Общественные экологические интересы: правовое регулирование (комментарий к законодательству). М., 1999.

³ См.: Очеретина М.А. Понятие и типология института публичных слушаний // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 23; Анисимов А.П. О некоторых новеллах законодательства о порядке проведения публичных слушаний // Журнал российского права. 2006. № 7.

⁴ Ярким примером является так называемая точечная застройка микрорайонов городов. См.: Залесский В.В. Нужна ли точечная застройка? // Журнал российского права. 2008. № 7.

Законодательные основания таких решений составляют положения Грск о порядке организации и проведения публичных слушаний, в соответствии с которыми их результаты не являются обязательными для органов местного самоуправления (ч. 9 ст. 28). Глава местной администрации с учетом заключения о результатах публичных слушаний принимает решение либо о согласии с проектом генерального плана и направлении его в представительный орган муниципального образования, либо об отклонении проекта генерального плана и о направлении его на доработку.

Таким образом, оценка результатов публичных слушаний относится к компетенции руководителя исполнительного органа муниципального образования. Из текста Градостроительного кодекса не ясно, каким образом должны выявляться и фиксироваться эти результаты и составляться заключение публичных слушаниях, являющееся обязательным приложением к проекту генерального плана.

В настоящее время в некоторых муниципальных образованиях складывается практика утверждения заключений публичных слушаний главами муниципальных образований.¹ Представляется, что результаты осуществления любой из форм непосредственной демократии (результаты голосования, результаты референдума, решения, рекомендации и заключения собраний, митингов, публичных слушаний) не могут кем-то еще утверждаться или согласовываться. Необходимо обратить внимание на то, что в некоторых публикациях выделяется в качестве так называемого привилегированного субъекта публичных слушаний глава муниципального образования. По мнению, высказанному в публикации², из положений статьи 28 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ следует, что именно глава муниципального образования всегда

¹ См.: Постановление мэра города Калининграда от 30 января 2006 г. № 176 «Об утверждении заключения по итогам проведения публичных слушаний по «Проекту Генерального плана города Калининграда» и направлении проекта на утверждение в городской Совет депутатов Калининграда»; Постановление главы Асбестовского городского округа от 29 декабря 2006 г. № 538-ПГ «Об утверждении результатов публичных слушаний».

² Зенин С.С. Указ. соч.

проводит слушания и может единолично принимать решения — проводить слушания или нет по тем вопросам, которые не установлены в федеральном законодательстве и нормативных правовых актах органов местного самоуправления. Ошибочность подобного мнения¹ служит «теоретическим» обоснованием вышеприведенной практики превышения полномочий главами муниципальных образований.

Дальнейшего нормативного оформления требуют процедуры градостроительной деятельности органов местного самоуправления и участия населения в принятии решений. В связи с тем, что порядок проведения публичных слушаний таков, что по ряду причин они вряд ли могут отражать мнение населения², представляется актуальным введение в практику градостроительного референдума, проводимого как на всей территории муниципального образования, так и на его части.

Федеральными органами исполнительной власти на основе предыдущей редакции ГрсК РФ были разработаны Методические рекомендации по разработке Порядка участия граждан в обсуждении и принятии решений по вопросам застройки и использования территорий городов и иных поселений³. Среди различных форм участия граждан, представителей групп и объединений граждан по месту жительства в обсуждении и принятии решений по градостроительству на территории городов и иных поселений, а также их отдельных частей (проведение социологических опросов, письменное обращение граждан в местные органы власти, обсуждение в средствах массовой информации, сходы (собрания), конференции, общественные (пу-

¹ В соответствии с положениями статьи 28 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ порядок организации и проведения публичных слушаний определяется нормативными правовыми актами муниципального образования, а могут инициироваться и назначаться как представительным органом, так и главой муниципального образования.

² Так, на публичных слушаниях по вопросу о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка в Устиновском районе г. Ижевска присутствовал один человек. См.: Постановление Администрации г. Ижевска от 22 апреля 2009 г. № 314.

³ Одобрены Госстроем Российской Федерации 10 июня 1999 г. Протокол № 01-НС-15/7.

бличные) слушания, общественный контроль) в документе содержались положения, регламентирующие проведение на территории города (иного поселения) или его части градостроительного референдума¹.

Для введения в практику градостроительного референдума необходимо внесение соответствующих изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ и Грск РФ. Целесообразно установить такой порядок проведения референдума, который предусматривал бы возможность его проведения на части территории муниципального образования. Так, в муниципальных районах проекты планировки территорий могут приниматься путем проведения местных референдумов только в тех поселениях, для которых разработаны эти проекты. Следует напомнить, что положениями первоначальной редакции Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» было предусмотрено проведение референдумов на тех территориях, где планируется размещение зданий, строений, сооружений и иных объектов в случаях, если это размещение затрагивает законные интересы граждан (пункт 3 статьи 35 указанного закона)².

Необходимо обратить внимание, что в 2006 году в Градостроительный кодекс РФ были внесены изменения³, в соответствии с которыми внесение в генеральный план изменений, предусматривающих изменение границ населенных пунктов в целях жилищного строительства или определения зон рекреационного назначения, осуществляется без проведения публичных слушаний. Указанные вопросы могут напрямую затрагивать интересы населения какой-либо части муниципального образования и ущемлять их права на достойную среду жизнедеятельности. Представляется, что изменения Грск РФ противоречат и положениям Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, в соответствии с которыми в обязательном порядке на публичные слушания

¹ Некоторые положения документа представляются спорными. Например, отказ населению в проведении референдума в случае «неактуальности предложенных на референдум вопросов».

² Изменения, введенные Федеральным законом от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ. Пункт 3 статьи 35 утратил силу с 1 января 2007 года.

³ Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ.

должны выноситься проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты планировки территорий, а «изменение границ населенных пунктов в целях жилищного строительства или определения зон рекреационного назначения» относятся как раз к этим вопросам.

Второе. Сферы деятельности местной власти регулируются отраслевым федеральным законодательством (Бюджетный, Земельный, Градостроительные кодексы РФ). К ним относятся принятие проекта местного бюджета и отчета о его исполнении, проектов планов и программ развития муниципального образования, проектов правил землепользования и застройки, планировки и межевания территорий и т.д. На основе специальных требований в Грск РФ о проведении публичных слушаний в сфере градостроительной деятельности в некоторых муниципальных образованиях приняты отдельные нормативные правовые акты, регулирующие проведение публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности¹.

Принципиальным недостатком Бюджетного кодекса РФ является то, что в нем не содержится в каком-либо виде даже упоминания публичных слушаний. Представляется необходимым введение в Бюджетный кодекс РФ положений, устанавливающих требования к публичным слушаниям в муниципальных образованиях. С учетом этих положений должен разрабатываться и приниматься органами местного самоуправления порядок проведения публичных слушаний по вопросам бюджетной деятельности. Введение в Бюджетный кодекс РФ таких положений не нарушает принцип самостоятельного формирования, утверждения и исполнения органами местного самоуправления местных бюджетов, поскольку местные бюджеты входят в единую бюджетную систему Российской Федерации и бюджетная

¹ Напр.: 1) Положение о порядке организации и проведения публичных слушаний по вопросам правового регулирования градостроительной деятельности в Великом Новгороде (Решение Думы Великого Новгорода от 26 января 2006 г. № 246); 2) Примерное положение об организационном комитете по проведению публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности при территориальном органе администрации города Перми (Постановление администрации г. Перми от 01 ноября 2006 г. № 2123).

деятельность местных органов должна строиться в соответствии с ее принципами, в т.ч. гласности («...обязательной открытости для общества и средств массовой информации процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов»)¹ эффективности и экономности использования бюджетных средств, адресности и целевого характера бюджетных средств. Представляется, что Бюджетный кодекс РФ должен содержать требования к объему выносимой на публичные слушания обязательной информации по проекту местного бюджета и отчету по его исполнению. К ней следует отнести:

- а) увеличение нормативов бюджетных расходов по каждому расходному обязательству, исполняемому за счет средств местного бюджета, и обоснование этого увеличения;
- б) перечень объектов, на которые планируется осуществить капитальные расходы, объем планируемых работ, величина бюджетных средств;
- в) объем бюджетных средств на содержание органов местного самоуправления, их процент в общем объеме местного бюджета, количество местных чиновников и их заработная плата.

Для предоставления на публичные слушания отчета об исполнении местного бюджета необходимо заключение контрольно-ревизионной комиссии муниципального образования.

В Земельном кодексе РФ лишь в статье, регулирующей порядок установления сервитута (ограниченного пользования чужим земельным участком)², определено, что установление публичного сервитута осуществляется с учетом результатов общественных слушаний. Регламентация проведения общественных слушаний в Земельном кодексе РФ отсутствует. В связи с этим актуально внесение в него конкретных положений, регламентирующих проведение публичных слушаний в сфере земельной деятельности органов местного самоуправления. Представляется, что к вопросам, выносимым на публичные слушания, необходимо

¹ Статьи 28, 36 Бюджетного кодекса.

² Часть 2 статьи 23 Земельного кодекса (Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ).

отнести не только установление сервитута, но, по крайней мере, перевод земель из одной категории в другую и аренду муниципальных земель.

Третье. Для того, чтобы публичные слушания явились действенным институтом участия населения в осуществлении местного самоуправления, необходимо установить обязанность органов местного самоуправления при принятии решений учитывать не только публичные, но и частные интересы, а в идеале – находить консенсус этих интересов. Для этого необходимо разработать четкие прозрачные процедуры как подготовки и проведения публичных слушаний, так и принятия органами местного самоуправления решений, учитывающих выраженное на публичных слушаниях мнение большинства населения всего муниципального образования или его части, которую затрагивает вопрос, выносимые на публичные слушания.

Эти процедуры должны предусматривать проведение собраний по теме публичных слушаний на части территории муниципального образования, в комитетах территориального общественного самоуправления, общественных организациях, на предприятиях, в учреждениях для обсуждения и принятия предложений по теме публичных слушаний. Предлагаемая процедура «промежуточных» публичных слушаний не заменяет проведение публичных слушаний¹, но, как представляется, позволит в конечном итоге (на публичных слушаниях) принять более объективное и взвешенное решение.

Заслуживает внимания зарубежный опыт участия населения в процессах принятия решений на местном уровне. Так, например, в США весьма эффективна работа совещательных комиссий в муниципальных образованиях, которые представляют и защищают интересы населения

¹ В некоторых публикациях предлагается проведение публичных слушаний заменить этапом открытого заседания комиссии по утверждению заключения о результатах публичных слушаний, которое подготавливается этой же комиссией путем рассмотрения и обобщения поступающих от граждан замечаний и предложений по проекту правового акта, вынесенного на публичные слушания. См.: Роньжина О.В. Уникальные стадии правотворческого процесса (к вопросу о форме публичных слушаний) // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 1.

в местных органах власти.¹ Несмотря на то что подобные общественные организации действуют на общественных началах, их становление требует независимой финансовой поддержки (на проведение опросов населения, рассылки информационных писем, др.)².

Преобразование публичных слушаний в действительную форму участия населения в осуществлении местного самоуправления не только явится одной из предпосылок эффективности местной власти. В этом случае публичные слушания могут стать одной из действенных форм контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.

¹ Незнамова Е.А. Правовое регулирование участия населения в местном самоуправлении в зарубежных государствах // Административное и муниципальное право. 2009. № 2.

² Так, В США до 1987 года практически все средства на программы общественного самоуправления поступали от федеральных властей. См.: там же.

Глава 4. Взаимодействие органов местной власти с субъектами экономической деятельности в целях развития муниципального образования

Местное самоуправление является одним из уровней публичной власти в Российской Федерации. Законодательством непосредственно не установлены полномочия органов местного самоуправления в экономической деятельности. Однако местные власти, хотя и в значительно меньшей степени чем органы государственной власти, имеют возможность оказывать влияние на экономическую деятельность на территории муниципального образования.

К правовым регуляторам, находящимся в распоряжении местных властей в отношении субъектов экономической деятельности, следует отнести следующие полномочия органов местного самоуправления: по установлению льготных ставок аренды муниципальной собственности и льгот по местным налогам (земельному); по предоставлению муниципальной собственности (земли и зданий) в аренду, пользование, концессию; по размещению муниципального заказа. При реализации двух последних полномочий органы местного самоуправления используют институты гражданского права – заключение гражданско-правовых договоров по использованию муниципальной собственности и на поставку товаров и оказание услуг, необходимых для исполнения вопросов местного значения. Институт муниципального заказа, с одной стороны, должен обеспечить для участников рынка равные конкурентные условия при получении муниципального заказа. С другой – является инструментом поддержки конкретных производителей товаров и услуг.

Использование таких законодательно закрепленных полномочий органов местного самоуправления, как предоставле-

ние муниципальной собственности, установление льготного режима пользования ею, размещение муниципального заказа позволяет местным властям довольно точно воздействовать на экономическую деятельность на территории муниципалитета, оказывая поддержку тем или иным субъектам предпринимательской деятельности. Для того чтобы обозначенные рычаги влияния муниципальной власти на экономическую деятельность использовались в интересах населения муниципального образования и развития его территории в целом, приоритеты, направления и условия реализации этих рычагов должны обосновываться в рамках программ социально-экономического развития муниципалитетов.

Реализация приведенных правовых средств в каждом конкретном муниципальном образовании в настоящее время зависит от ряда факторов. *Во-первых*, регулирование экономической деятельности путем предоставления налоговых льгот и льготных ставок аренды муниципальной собственности может быть весьма эффективным инструментом. Однако реальная возможность оказания указанных преференций возникает у местных властей лишь при наличии соответствующего объема местного бюджета. На сегодняшний день подавляющее большинство муниципалитетов являются хронически дотационными¹ и не могут реально (имея возможности оказывать преференции), а не формально самостоятельно формировать и исполнять свои бюджеты. Такое положение в первую очередь, явилось следствием реализации принятой в 2004 году на федеральном уровне схемы распределения налогов. Изменениями в Бюджетный кодекс² были установлены в качестве местных лишь земель-

¹ В 2006 году около 95% муниципальных образований были дотационны (см.: Органы местного самоуправления: оценка исполнения полномочий // Информационный бюллетень Президентский контроль. 2007. № 7. С. 5); доля муниципальных образований, в которых уровень дотационности колебался от 50% до 100%, составляла 63% всех дотационных муниципальных образований (см.: Мокрый В. О повышении эффективности органов местного самоуправления говорить не приходится / Самоуправление: теория и практика. 2007. № 1. С. 7–8.)

² Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений».

ный налог и налог на имущество физических лиц, а также на постоянной долговременной основе незначительные нормативы отчислений от федеральных налогов и сборов. Закрепление в качестве местных налогов налога на имущество физических лиц и земельного налога в настоящее время не может обеспечить сколь-нибудь значительных поступлений в местные бюджеты. По данным, содержащимся в материалах Счетной палаты Российской Федерации, в 2006 году в местных бюджетах произошло выпадение около 60% поступлений от земельного налога. Среди причин весьма небольшой доли земельного налога и налога на имущество физических лиц в общем объеме собственных доходов местных бюджетов указываются такие, как наличие значительного числа льгот по налогообложению, незавершенность оформления права собственности или права аренды на земельные участки и строения и др.¹ Представляется, что потребуется не один год, чтобы те местные налоги, которые в настоящее время закреплены за местными бюджетами, являлись весомой статьей доходов. Этот вывод подтверждается данными литературных источников. Так, в 2006 году в структуре доходной части бюджета, формируемой за счет налоговых поступлений, объем налога на имущество составил: в США — 3,3% ВВП, в Японии — 2,7% ВВП, в Швеции — 1,4% ВВП, в Канаде — 3,7% ВВП, в Австралии — 2,7% ВВП. В России² этот же показатель в 2002 году составил 0,8% ВВП, а в 2006 году — всего 0,2% ВВП³.

В соответствии с положениями Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ субъекты Российской Феде-

¹ Аналитическая записка Счетной палаты Российской Федерации по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Использование средств федерального бюджета, направленных на обеспечение реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в I квартале 2006 года. С. 12, 13.

² Необходимо отметить, что этот показатель включает не только местные налоги: на имущество физических лиц и земельный налог, но и региональный налог на имущество юридических лиц.

³ См.: Симонов В.В., Сулакшин С.С., Подпорина И.В., Погорелко М.Ю. Бюджет и налоги в экономической политике России: монография. М., 2008. С. 121.

рации могут устанавливать на постоянной долговременной основе нормативы отчислений в местные бюджеты от налогов и сборов, поступающих в региональные бюджеты. Установление в федеральном законодательстве возможности, а не обязательности таких нормативов на практике привело к тому, что далеко не во всех субъектах Российской Федерации приняты законы о закреплении нормативов отчислений в местные бюджеты от налогов и сборов, поступающих в региональные бюджеты. Так, для муниципальных районов такие нормативы установлены в 49 субъектах Российской Федерации, для городских округов — в 51 субъекте Российской Федерации, а для поселений — лишь в 12¹.

Принятый в 2004 году на федеральном уровне порядок формирования собственных доходов местных бюджетов привел к тому, что подавляющее большинство муниципалитетов не имеет налоговой доходной базы, достаточной для предоставления налоговых льгот. С 2001 года происходит неуклонное сокращение доли налоговых доходов в общем объеме местных бюджетов с 55% — в 2001 году до 27, 67% — в 2007 году². В конце 2011 года в Бюджетный кодекс внесены изменения Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 361-ФЗ, в соответствии с которыми уменьшены нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты муниципальных районов (с 20% до 10%) и городских округов (с 30% до 20%). В связи с этим положение муниципальных образований еще более ухудшится, т.к. этот налоговый источник наиболее весомый в местных бюджетах.

Муниципальные образования поселенческого уровня объективно оказались дотационными и лишенными возможности использовать этот налоговый льготы в качестве финансового инструмента регулирования экономической деятельности. Лишь крупные городские округа и муниципальные районы имеют более значительные доходные

¹ Анализ финансовых аспектов реализации реформы местного самоуправления / М. Славгородская, Т. Летунова, А. Хрусталёв. М., 2008. С. 70.

² Там же С. 210.

источники и соответственно могут оказывать налоговые преференции.

Во-вторых, значительную, если не основную роль в регулировании местной властью экономической деятельности должен играть институт муниципальной собственности. В соответствии с конституционными установлениями местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью. В настоящее время по ряду причин ограничено не только право органов местного самоуправления самостоятельно управлять муниципальной собственностью, но и право муниципальных образований на само наличие муниципальной собственности и стабильность ее объема. Среди этих причин необходимо указать следующие.

1. В собственности муниципалитетов находится очень малая доля в несколько десятков процентов от общей площади земельных ресурсов в Российской Федерации. Все попытки разграничить по уровням публичной власти собственность на землю оказались неудачными. Процесс перераспределения публичной собственности на землю между федеральным центром, субъектами Российской Федерации и муниципалитетами не завершен и находится на начальной стадии.

2. Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ значительно сокращен состав муниципального имущества. В соответствии с принципом, содержащимся в законе, в состав муниципального имущества может входить лишь имущество, предназначенное для: решения вопросов местного значения; осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления; обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений. Остальное имущество, которое не соответствует этому назначению, должно быть обязательно отчуждено или репрофилировано.

Большинством специалистов поддерживается мнение о том, что принцип закрытого перечня муниципального

имущества не только порождает сложность с определением состава имущества, которое может находиться в муниципальной собственности, но и существенно ограничивает возможности развития социальных услуг на уровне муниципальных образований¹. В целом же реализация этого принципа сокращает экономическую основу местного самоуправления. Последнее не может не сказаться негативно на возможности муниципалитетов использовать муниципальное имущество (объекты капитального строительства и земельные участки) в целях стимулирования экономической активности на их территории.

С введением двухуровневой системы местной власти актуальными остаются вопросы создания нормативной правовой базы, детально регулирующей вопросы не только разграничения государственной собственности на землю, но и вопросы разграничения собственности между уровнями местной власти (городскими и сельскими поселениями, муниципальными районами, городскими округами). Эти проблемы вряд ли найдут разрешение в ближайшее время. Положениями статьи 50 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ был установлен закрытый перечень муниципального имущества, соответствующий концепции разграничения полномочий публичной власти Российской Федерации разных уровней. Остальное имущество в соответствии с положениями этой статьи в обязательном порядке должно быть репрофилировано либо отчуждено. В первоначальной редакции статьи 50 (часть 6) названного закона содержалась бланкетная норма, в соответствии с которой сроки и порядок отчуждения имущества должны были быть установлены федеральным законом. В переходных положениях Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ не были указаны сроки принятия этого федерального закона. Специальным федеральным законом должны были быть установлены также особенности возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности, а также порядок учета муници-

¹ См., напр.: Аналитическую записку «Проблемы формирования муниципальной собственности в свете реформы местного самоуправления» / Фонд «институт экономики города». 2007.

пального имущества (часть 6 статьи 50). В конце 2010 года внесенными изменениями¹ часть 6 статьи 50 была признанной утратившей силу.

Отказ федерального законодателя от разработки таких законов негативно скажется на экономическом состоянии муниципалитетов, в целом, и на возможности местной власти взаимодействовать с субъектами экономической деятельности. Как показала практика, отсутствие законов негативно повлияло на процесс перераспределения муниципальной собственности между двумя типами муниципальных образований и передачи муниципальной собственности на уровень субъектов Российской Федерации и в федеральную собственность, особенно в начальные годы проведения реформы. В результате многие муниципальные образования в спешном порядке освобождались от «лишнего» имущества, в результате чего лишились не только гарантированных доходных источников местных бюджетов, но и возможности использования этого имущества в дальнейшем в связи с расширением компетенции муниципальных образований и для поддержки субъектов экономической деятельности.

Для обеспечения экономической базы проведения местными властями эффективной политики в отношении субъектов экономической деятельности необходима реализация, как минимум, следующих мер:

- а) закрепление за местным самоуправлением на постоянной долговременной основе дополнительных налоговых источников не только имущественного, но и экономического характера (например, хотя бы небольшой части налога на прибыль, как это было до 2004 года);
- б) ускорение завершения процесса закрепления публичной собственности на землю и формирования фонда муниципальных земель;
- в) изменение принципов формирования муниципального имущества, в первую очередь исключение из Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ

¹ Федеральный закон от 03.11.2010 г. № 286-ФЗ «О признании утратившей силу части 6 статьи 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

положения о необходимости отчуждения муниципального имущества, не соответствующего перечню, установленному в статье 50 названного закона.

В-третьих, большие перспективы в качестве действенного инструмента прямого регулирования экономической деятельности путем поддержки субъектов этой деятельности имеет институт муниципального заказа. Одним из существенных недостатков процедур размещения заказа, введенных Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»¹ является то, что эти процедуры идентичны для органов государственной власти и органов местного самоуправления и не учитывают особенностей осуществления местной власти. В соответствии с положениями части 4 статьи 28 названного закона конкурсная комиссия должна оценивать и сопоставлять заявки на участие в конкурсе, поданные участниками размещения заказа, в первую очередь по цене контракта. Другими критериями, помимо цены контракта, могут быть: функциональные характеристики (потребительские свойства) или качественные характеристики товара; качество работ, услуг и (или) квалификация участника конкурса при размещении заказа на выполнение работ, оказание услуг; расходы на эксплуатацию товара; расходы на техническое обслуживание товара; сроки (периоды) поставки товара, выполнения работ, оказания услуг; срок предоставления гарантии качества товара, работ, услуг; объем предоставления гарантий качества товара, работ, услуг.

Анализ положений статьи 28 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ позволяет сделать следующие выводы. Введенные этим законом процедуры размещения муниципального заказа предопределяют его размещение тем участникам конкурса, которые предлагают минимальную цену, а не тем, которые используют более дорогостоящие технологии производства, учитывающие экологическую безопасность, технологическую долговечность и другие современные требования. Представляется, что для муниципаль-

¹ Далее – Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ.

ных образований, особенно небольших (сельских поселений), актуально введение специальных критериев выбора исполнителя муниципального заказа. Среди возможных критериев укажем следующие. Размещение муниципального заказа участникам конкурса, осуществляющим свою деятельность на территории муниципалитета. Размещение муниципального заказа с условием длительной (в течение нескольких лет) поставки товаров и оказания услуг заявленного качества.

Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ не содержал подобных механизмов проведения закупок. Практика его реализации потребовала разработки и принятия комплексного федерального закона, регулирующего весь цикл государственных и муниципальных закупок, начиная с планирования до осуществления и оценки их качества. В апреле 2013 года Государственной Думой был принят Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹. Основные положения Закона вступают в силу с 1 января 2014 года, ряд положений – с 1 января 2015 года, некоторые – с 1 января 2016 года и с 1 января 2017 года.

В Министерстве экономического развития Российской Федерации России был разработан проект федерального закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг», который был внесен Правительством Российской Федерации в Государственную Думу². Впервые в правовую и управленческую системы России предлагалось ввести новый институт – Федеральная контрактная система (далее – ФКС)³. Проектом вво-

¹ Задача подготовки и принятия закона была поставлена в Послании Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации 2011 года. В законе должны были быть установлены новые процедуры государственных и муниципальных закупок, которые позволили бы «обеспечить высокое качество исполнения государственного заказа и воспрепятствовать формированию монополю высоко цен и многомиллиардных коррупционных схем».

² Проект федерального закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг». URL: www.economy.gov.ru

³ В принятом Федеральном законе, в отличие от законопроекта, используется более точное понятие – контрактная система (далее – КС),

дилось понятие – система взаимосвязанных мероприятий правового, организационного и экономического характера, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд путем прогнозирования и планирования их обеспечения, осуществления закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, а также проведения мониторинга, контроля и аудита данных действий (п. 1 ч. 1 ст. 3).

Анализ проекта закона позволил выделить следующие концептуальные новации, которые должны были создать правовую основу для обеспечения не только поставленных задач, но и сочетания публичных интересов муниципалитетов и частных интересов субъектов экономической деятельности. *Во-первых*, необходимо выделить меры, направленные на повышение эффективности, результативности и качества закупок. В проекте была предпринята попытка регулирования не только этапов подготовки и проведения конкурсных процедур, заключения договора с победителями конкурса и его последующего исполнения (эти этапы определены Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ), но и всего цикла государственных и муниципальных закупок – от прогнозирования и формирования плана закупок до оценки результатов исполнения контрактов. В статье 16 проекта федерального закона предусматривалось, что сводный прогноз закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд должен являться частью прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу. Были предложены основы нормирования объективных особенностей формирования заказов и заключения контрактов различного содержания (поставка лекарств, выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, выполнение «сложных» и долгосрочных контрактов и т.д.). В целом, правовое регулирование в этой части было направлено на устранение недостатков действующего Федерального закона от 21 июля

поскольку закон регулирует отношения в сфере закупок не только на федеральном, но и на региональном, и муниципальном уровнях.

2005 г. № 94-ФЗ: превалирование минимальной цены контракта над другими критериями, отсутствие иных значимых критериев для формирования заказов при заключении «сложных контрактов», ограниченность способов отбора исполнителей контрактов и др.

Значительная часть положений проекта закона носила общий, декларативный характер. Этот недостаток, который мог свести на нет заявленные позитивные цели, должен был быть устранен в процессе разработки типовых форм контрактов. В соответствии с частью 1 статьи 33 проекта закона порядок разработки типовых форм контрактов должен утверждаться Правительством Российской Федерации. Подготовка типовых форм контрактов по сферам деятельности и предметам закупки длительная и значительная по объему работа¹. Следует отметить, что в принятом Государственной Думой Законе указанные положения, в отличие от других, не претерпели существенного изменения.

Во-вторых, проектом закона предусматривались меры антикоррупционного характера, такие как общественный контроль, ужесточение процедурных правил и мер ответственности должностных лиц и др. Правовые условия широкого участия общественных объединений в создаваемой ФКС должны были, несомненно, сформировать условия для открытой публичной деятельности по проведению государственных и муниципальных закупок. Так, в статье 4 (ч. 4) проекта было предусмотрено, что общественные объединения вправе осуществлять независимый общественный мониторинг и оценку хода осуществления закупок. В том числе, они вправе оценивать процедуры закупки и итоги исполнения контрактов, обращаться и направлять материалы по итогам своей деятельности в государственные органы, уполномоченные на осуществление контроля за деятельностью заказчиков, обращаться с предложениями о проведении проверок заказчиков и при-

¹ По сведениям Счетной палаты Российской Федерации, план разработки нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и ведомственных актов по вопросам планирования и исполнения государственного заказа в 2011 году выполнен лишь на 25% (из 20 документов подготовлено 5).

нятии соответствующих мер. Запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и ходе исполнения контрактов, иные обращения, представленные общественными объединениями, так же как и в принятом Федеральном законе, подлежат обязательному рассмотрению.

В проекте федерального закона содержались требования об обязательности формирования плана и плана-графика закупок и весьма жесткие условия для их изменения или корректировки (ст. 17, 20). Жесткие условия планирования закупок, всеобщая доступность сведений о таких планах потенциально должны обеспечить благоприятные условия для повышения уровня публичности и открытости в деятельности контрактной системы.

В федеральный закон предполагалось ввести требование (ч. 4 ст. 46) о недопустимости проведения закупок с единственным участником конкурса, что повышает уровень конкурентных условий и может привести к ограничению возможности предварительного сговора между представителями заказчика и участниками конкурса. В отличие от Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ предлагалось значительно расширить возможности выбора заказчиком способов определения поставщиков, подрядчиков и исполнителей (ст. 23). Заказчики при осуществлении закупок вправе использовать следующие способы: открытый конкурс; конкурс с ограниченным участием; двухэтапный конкурс; электронный аукцион; запрос котировок; запрос предложений; закрытые способы в случаях, специально указанных в законе¹; из единственного источника.

¹ В статье 76 проекта закона было установлено, что закрытые процедуры закупки проводятся исключительно в случаях закупки товаров, работ, услуг, сведения о которых составляют государственную тайну, а также заключения контрактов (договоров) на оказание услуг по страхованию, транспортировке и охране ценностей Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, на оказание услуг по страхованию, транспортировке и охране музейных предметов и музейных коллекций, редких и ценных изданий, рукописей, архивных документов (включая их копии), имеющих историческое, художественное или иное культурное значение и передаваемых заказчиками во временное владение и пользование либо во временное пользование физическим и юридическим лицам, в том числе в связи с проведением выставок на территории Российской Федерации и (или) территориях иностранных государств.

Проектом закона предполагалось введение довольно жестких мер дисциплинарной ответственности должностных лиц государственного и муниципального заказчика за невыполнение требований федерального законодательства. Вводилась дисциплинарная ответственность за необоснованное завышение цены закупки, что снижает риск возможности получения «откатов». В части 10 статьи 22 было предусмотрено, что должностные лица несут дисциплинарную ответственность, вплоть до увольнения, за ненадлежащие реализацию планов, планов-графиков и осуществление закупок, а также за недостижение предусмотренных ими результатов.

Особенностью проекта федерального закона, которая в полной мере характерна и для принятого федерального закона, является также то, что субъекты Российской Федерации и муниципалитеты наделены полномочиями, которые позволяют при осуществлении собственного законодательного и нормативного правового регулирования учитывать особенности регионов и муниципальных образований.

Муниципальные органы власти должны будут разработать и принять нормативные правовые акты, регулирующие порядок: разработки планов закупок и планов-графиков осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд и обеспечения их реализации; анализа результативности обеспечения муниципальных нужд и эффективности расходования бюджетных средств; составления сводного прогноза закупок товаров, работ и услуг для муниципальных нужд; взаимодействия уполномоченных органов и заказчиков при проведении централизованных закупок; осуществления внешнего аудита закупок контрольно-счетными органами муниципальных образований; представления отчетов представительным органам о результатах аудита закупок и принятия решений по представленным отчетам. Также должны быть приняты требования к порядку разработки и принятию правовых актов о нормировании закупок товаров, работ, услуг и дополнительные требования к содержанию правовых актов о нормировании закупок товаров, работ, услуг, а также требования к их обеспечению.

Содержание и состав собственного нормативного правового регулирования в сфере закупок на муниципальном уровне свидетельствует о том, что в конкретном муниципалитете достижение целей закона о закупках во многом будет предопределяться качеством нормативного правового регулирования в этом муниципалитете. В итоге это является условием достижения интересов не только муниципалитета и его населения, но и субъектов экономической деятельности, т.к. должно обеспечить приоритет при проведении закупок добросовестным, эффективным производителям.

Таким образом, важным условием проведения эффективной муниципальной политики в регулировании экономической деятельности является не только наличие экономической базы для ее осуществления, но и постоянный учет интересов населения муниципального образования, с одной стороны, и субъектов экономической деятельности, с другой. Такое согласование интересов невозможно без обеспечения прозрачности и открытости процедур принятия органами местного самоуправления решений по предоставлению субъектам экономической деятельности муниципальной земли, недвижимого имущества, льготных налоговых режимов, по размещению муниципального заказа и др. Обеспечение прозрачности и открытости процедур согласования интересов населения муниципального образования и субъектов экономической деятельности предопределяет необходимость участия населения в обсуждении и принятии властных решений.

Вышеприведенные факторы свидетельствуют о том, что важным условием эффективной муниципальной политики в регулировании экономической деятельности является не только наличие экономической базы такой политики, но и постоянный учет интересов населения муниципального образования, с одной стороны, и субъектов экономической деятельности, с другой. Такое согласование интересов невозможно без обеспечения прозрачности и открытости процедур принятия органами местного самоуправления решений по предоставлению субъектам экономической деятельности муниципальной земли, недвижимого иму-

щества, льготных налоговых режимов, по размещению муниципального заказа. Обеспечение прозрачности и открытости процедур согласования интересов населения муниципального образования и субъектов экономической деятельности предполагает участие населения в принятии властных решений.

Именно на местном уровне такие институты, как публичные слушания и местный референдум создают условия для предотвращения принятия решений в интересах узкого круга лиц. В Федеральном законе от 3 октября 2003 г. № 131-ФЗ содержатся общие положения о публичных слушаниях и местном референдуме. На публичные слушания в обязательном порядке должны выноситься проект местного бюджета и отчет о его исполнении. Представляется, что при рассмотрении на публичных слушаниях этих вопросов должно быть обязательным требование публичного обсуждения предоставления налоговых льгот, а также условий предоставления муниципальной собственности и льготных ставок ее аренды.

Особую актуальность в настоящее время приобретает институт местного референдума, проводимого на части территории муниципального образования по вопросам использования муниципальной земли, возведения и использования объектов капитального строительства субъектами экономической деятельности. Возможность реализации такой формы принятия населением решений, как проведение референдума на части территории муниципального образования, требует внесения изменений в Федеральный закон от 3 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

Глава 5. Федерализм возможностей и стратегический анализ результатов

Для государственных образований, которые, подобно Российской Федерации, составлены из административно-территориальных единиц, располагающих той или иной степенью самостоятельности, региональная проблематика имеет безусловно первостепенное значение. Центральная власть в таких государствах объективно заинтересована в гармоничном социально-экономическом развитии элементов многозвенной территориальной структуры – будь то штаты (как в США, Бразилии, Индии, других странах), земли (как в ФРГ) или автономные сообщества (как в Испании).

Проблематика регионального развития нередко бывает актуальна и для таких государств, которые формально не являются федеративными: упомянем здесь, к примеру, о ситуации, сложившейся вокруг канадской франкоязычной провинции Квебек, о противоречиях внутривластного процесса в Бельгии или о дискуссии вокруг неравенства экономического развития Севера и Юга Италии.

Гармоничное развитие элементов административно-территориального деления отнюдь не самоценно для правительств таких государств: принципиально важным условием высокой эффективности пространственного разделения труда является возможность полноценного включения в него каждого его участника на условиях, равно приемлемых как для Центра, так и для регионов.

Другим, не менее важным условием политики государства в отношении регионов является *безусловный приоритет территориальной целостности* страны в целом. Характерной в этом смысле является жесткая силовая реакция возглавляемого М. Тэтчер правительства Великобритании на провозглашение в 1981 году Аргентиной своего суверенитета над Фолклендскими (Мальвинскими) островами и попытку

вооруженного захвата этих территорий, отстоящих от Великобритании на многие тысячи морских миль.

Бюджет Соединенного Королевства понес в ходе той кампании серьезные убытки, не обошлось и без человеческих жертв, но территориальная целостность страны была сохранена. Широко известна и делящаяся десятилетия, исполненная трагизма история борьбы Страны Басков или Северной Ирландии за отделение от, соответственно, Испании и все той же Великобритании.

Примечательно однако, что реализация идеи *согласия* с территориальными уступками ни в один момент не стала предметом серьезного обсуждения ни парламентами, ни правительствами этих стран. Предельным же случаем неприятия правительством отдельно взятой страны идеи регионального сепаратизма вполне можно было бы считать существование в США законодательного акта, предписывающего правительству максимально жесткие репрессии (вплоть до применения огнестрельного оружия на поражение), которым должна быть подвергнута группа лиц численностью от 20 человек, провозглашающая приемлемыми те или иные варианты фрагментации суверенной территории США и призывающая к такой фрагментации.

Политический процесс в тех странах мира, которые принято теперь называть – вопрос о том, обоснованно их так называют или нет, несомненно достоин отдельного обсуждения – «цивилизованными», может, как это показывает текущая практика, принимать самые острые формы, вызывать кризисы различной степени глубины и обширности, но тема территориальной сецессии лежит под строгим табу. С подобной практикой резко диссонирует повторяемая в различных вариантах, а в последнее время все чаще и со все большей настойчивостью – в специальной литературе и научной публицистике, а также в выступлениях некоторых представителей российской интеллигенции¹ – тема отделе-

¹ Данная тема стала сквозной в передачах одного из крупнейших российских телеканалов – НТВ, а также в эфире «Эха Москвы», без сомнения, самой популярной радиостанции либеральной российской интеллигенции. Резко критиковать деятельности правительства этим двум средствам массовой информации не мешает даже то, что оба они

ния от Российской Федерации тех или иных территорий в обеспечение, как это представляется авторам данной более чем сомнительной, прямо противоречащей Конституции Российской Федерации идеи, устойчивого нарастания уровня благополучия населения «остальной» России.

Идея отказа от неприкосновенности территории России с целью получения неких (вполне, впрочем, мифических) общественно значимых социально-экономических результатов есть вопрос, парадоксальным образом сводящий воедино кажущиеся принципиально несводимыми социальные страты, а именно, представителей либерального *политического* крыла российских обществоведов и публицистов и, по меткому выражению С.Е. Кургиняна, «уменьшительных националистов».

Но если первые, по своим экономическим воззрениям являющиеся скорее меркантилистами, относятся к возможной территориальной сецессии России как к (потенциально) неизбежному следствию глобализации экономики и продолжающейся даже после прекращения существования СССР «тенденции империй к саморазрушению», то вторые, зачастую являющиеся именно *экономическими* либералами, подпитывают энергетику своих «уменьшительных» концепций соображениями весьма неглубоко понимаемого ими патриотизма. Отметим, что наиболее часто в поле внимания представителей вышеназванных крыльев российского политического спектра попадают Чеченская Республика (в радикальном варианте – даже и весь российский Кавказ), Калининградская область и острова Курильской гряды.

Давно освоенным мировой общественной наукой знанием является понимание того, что варьирующая от случая одной страны к случаю другой комбинация социально-экономического, историко-культурного и этно-конфессионального контекстов порою привносит в стратегию региональной политики того или иного правительства и иные особенности, но безусловной сверхзадачей любого ее варианта является *стремление к неуклонному повышению благосостояния граждан страны*.

являются частями холдинга «Газпром-медиа», дочерней компании фактически государственного ОАО «Газпром».

Исследование вышеуказанной проблематики имеет в нашей стране давнюю и отмеченную немалыми достижениями историю. Хрестоматийное предсказание М.В. Ломоносова о том, что «богатства России Сибирью прирастать будут», является, в сущности, проявлением глубокой рефлексии научного сообщества той эпохи над проблемами социально-экономического развития Российской империи и ролью в этом развитии, отводимой регионам страны. Справедливости ради следует сказать, что ни возможности экономической модели, существовавшей в то время в России, ни уровень развития производительных сил не позволяли ее правительству ни тогда, ни позже создать полноценную стратегию регионального развития.

Полноценную программу регионального развития, поставленную на мощную теоретическую базу и обеспеченную мощью экономического потенциала, удалось выработать только в СССР. В последние несколько десятилетий его существования вопросами теоретического регионоведения занимался Совет по использованию производительных сил при Совете Министров СССР, находившийся в тесном рабочем взаимодействии с Государственным Плановым комитетом СССР Совета Министров СССР и с профильными институтами Академии наук СССР. Широко распространенное в последние двадцать лет во многом справедливое критическое отношение к опыту централизованно планируемого хозяйствования, накопленному в СССР, не может тем не менее отменить высокой оценки, которой несомненно заслуживает эффективность усилий, приложенных его руководством на направлении создания единого народнохозяйственного комплекса, в целом удовлетворительно решавшего как текущие вопросы роста народного благосостояния, так и стратегические задачи социально-экономического и политического развития страны.

Одной из важнейших особенностей архитектуры этого комплекса являлось планомерное и полноценное включение всех субъектов Союза ССР во внутригосударственное разделение труда. Широко известна роль внутрисоюзной кооперации в деле совершенствования производительных сил союзных республик — особенно с учетом того обстоя-

тельства, что во всех этих странах, ставших в начале 90-х годов прошлого века суверенными членами мирового сообщества, практически отсутствовала собственная промышленная база (исключение в этом смысле составляет лишь Украина, но и та в настоящее время полностью лишилась собственной промышленности), а значит, и серьезные основания для вывода уровня благосостояния населения на траекторию устойчивого роста. Двадцатилетие независимости этих государств почти повсеместно привело к обрушению их экономического потенциала.

Стратегия социально-экономического развития субъектов Российской Федерации не может считаться ни приемлемой, ни даже сколько-нибудь точной без учета особенностей традиционного для России районирования зон экономической активности. Принятое в современной России районирование, лежащее в основе программирования социально-экономического развития, обычно проводится по нескольким критериям. Выделим три из них как наиболее значимые.

Прежде всего это доставшаяся Российской Федерации в наследство от СССР и с тех пор не претерпевшая практически никаких изменений система крупных экономических районов, каковы суть: Северный, Северо-Западный, Центральный, Волго-Вятский, Центрально-Черноземный, Северокавказский, Поволжский, Уральский, Западносибирский, Восточносибирский и Дальневосточный. По-видимому, имеет смысл согласиться с мнением В.В. Кистанова и В.Н. Копылова, указывающим, что в соответствии с этой системой районирования «целесообразно прогнозировать в территориальном разрезе интенсификацию производства, рекомендовать приоритеты технического перевооружения и реконструкции, ресурсосбережения и охраны природы, дислокацию производственных и научно-производственных комплексов и их групп»¹.

На основе экономических районов России в начале 90-х годов прошлого века были образованы восемь межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации – «Северо-Запад», «Цен-

¹ Региональная экономика России: учебник / В.В. Кистанов, В.Н. Копылов. М., 2009. С. 232.

тральная Россия», «Черноземье», «Северный Кавказ» (в 2011 году преобразованная в ассоциацию в «Юг»), «Большая Волга» «Регионы Урала», «Сибирское соглашение» и «Дальний Восток и Забайкалье».

В 1996 году указами Президента России Б. Н. Ельцина были приняты программы развития каждого из вышеупомянутых групп регионов, образовывавших ту или иную ассоциацию. Предполагалось, что финансирование этих программ будет осуществляться и из средств федерального бюджета, и из средств самих регионов. Но уже к 1997 году стало ясно, что государство не спешит исполнять свои обязательства по финансированию проектов программ, а в августе 1998 года по ним был нанесен сокрушительный удар – объявление Россией дефолта не оставило шансов на развитие экономики в тех объемах и темпах, которые были предусмотрены президентскими программами.

Наконец, в 2000 году указом Президента Российской Федерации были образованы федеральные округа – Центральный, Северо-Западный, Южный, Приволжский, Уральский, Сибирский и Дальневосточный, к которым в результате проведенного в 2010 году перераспределения полномочий и ответственности на территории Южного федерального округа добавился Северокавказский федеральный округ.

Совершенно очевидно, что каждый из вариантов группировки субъектов Российской Федерации в определенной степени условен и отражает взгляд действующего правительства на направления, перспективы и ресурсы региональной политики. Заслуживает быть отмеченным по меньшей мере одно объединяющее их обстоятельство: все эти варианты суть проявления *творческого начала в области государственного строительства*, стремления к наиболее полному учету особенностей размещения производительных сил по территории страны и максимально эффективному (в широком, общественно значимом смысле этого слова) использованию этих особенностей во благо ее населения.

В контексте работы, посвященной факторам формирования представления о необходимости планомерного

развития крайне важным представляется указание на несхожесть условий развития как отдельных субъектов Российской Федерации, входящих в состав того или иного федерального округа, так и самих этих федеральных округов, рассматриваемых каждый как отдельное целое. Возможно, единственное что объединяет эти территориальные образования, это продолжающие деградировать остатки народнохозяйственного комплекса СССР. Попытки воссоздания полноценных очагов хозяйственной активности, предпринимаемые в последние двадцать лет, успеха не имели: предприятия, остававшиеся в государственной собственности, все это время испытывали тенденцию к сокращению спроса на их продукцию, в то время как предприятия, основанные на частной собственности на средства производства, оказываются не в состоянии обеспечить население потребным количеством рабочих мест. К настоящему времени становится все более очевидной необходимость активного подключения государства к проблематике развития потенциально высокопродуктивных регионов страны, выработки стратегического курса на воссоздание диверсифицированного промышленного производства.

Формирование цельной стратегии регионального развития, вне которой его ускорение невозможно, предполагает более полное выяснение особенностей исходного состояния, в частности, оценить, в какой точке воображаемой линии развития находится объект, имеющий целью его ускорение. Лишь на основе этого знания с необходимостью освобожденного от малейших следов теоретической и/или политической ангажированности можно попытаться выстроить план действий по гармонизации межрегиональных отношений, во-первых, по воссозданию единого народнохозяйственного комплекса, во-вторых, и, наконец, в-третьих, по ускорению регионального развития.

Под теоретической ангажированностью, явно или неявно лежащей в основе ангажированности политической, здесь имеется в виду распространившееся в части экспертного сообщества негативное отношение к *любому виду* опыта хозяйственной деятельности, полученному в рамках

централизованно управляемой экономики; и доктринально, и программно-теоретически, и в практической деятельности Правительства Российской Федерации бесспорно доминирует течение научной мысли, метко названное Дж. Соросом *«идеологией рыночного фундаментализма»*.

Ниже будет предпринята попытка привести доказательства как минимум неуниверсальности (зачастую переходящей в контрпродуктивность) этой концепции как в контексте поставленной тогдашним Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым и подтвержденной (21 декабря 2011 г.) Председателем Правительства Российской Федерации и кандидатом на пост Президента Российской Федерации от Общероссийской политической партии «Единая Россия» В.В. Путиным задачи воссоздания отечественного промышленного потенциала, так и – что представляет более узкий взгляд на проблему, от которого, однако, ее решение не становится менее важной задачей – в контексте стремительно добавляющей себе актуальности программы ускорения развития регионов страны.

Бесспорно, что организация экономической модели на принципах плановой централизации обладает, помимо несомненных преимуществ, и своими недостатками, причем, как показало течение исторических событий новейшего времени, настолько существенными, что их обострение оказалось – в сочетании с хорошо известными, но не слишком охотно комментируемыми отечественными экспертами экзогенными процессами – способно привести к распаду страны.

Достаточен ли подобный исход «холодной» войны для появления желания тотально отрицать даже то, что очевидно является шагом вперед в сравнении с экономикой, основанной на принципах «свободного» предпринимательства – что в экономическом развитии, что в создании комфортных условий жизнедеятельности населения? Возможно ли подменять историческое творчество, являющееся *неотъемлемой составляющей государственного строительства*, слепым копированием достигнутого другими?

Положительные ответы на данные вопросы означают косвенное признание *явным мнимого*, а именно того, что череду общественно-экономических систем, иногда сме-

нявших одна другую, но гораздо чаще существовавших в пространственно-временном континууме параллельно, *увенчала* система, начисто лишенная каких бы то ни было недостатков, что, конечно же, никак не может соответствовать философии истории.

Упоминание об историческом творчестве как обязательном условии эффективного государственного управления, неотделимо от имен выдающихся экономических реформаторов: Дж.М. Кейнса, в ходе ожесточенных дискуссий с рыночными фундаменталистами, как о том свидетельствует участник тех событий Дж.К. Гэлбрейт, убедившего президента Соединенных Штатов Америки Ф.Д. Рузвельта в правильности своих теоретических установок и необходимости их практического применения; от канцлера Федеративной Республики Германии Л. Эрхарда, создавшего в сотрудничестве с группой талантливых и творческих единомышленников (В. Ойкен, Ф. Бем, А. Мюллер-Армак, А. Рюстов и др.) концепцию *ордолиберализма* (от нем. – *Ordnung*, или, по-русски – порядок), сочетавшую в себе идеи собственно либерализма, с одной стороны, и социального рыночного хозяйства – с другой и положившей начало пути современной Германии к безусловно лидирующему положению на Европейском континенте, в частности, в Европейском Союзе; наконец, от Д. Сяопина, давшего старт постепенному преобразению КНР из аграрной мировой окраины, населенной полунищим миллиардом, во всемирную фабрику, небезосновательно претендующую на занятие в совсем недалеком будущем лидирующего места в мировой экономике.

Взгляды упомянутых выше выдающихся мыслителей на развитие экономики и общества порой расходятся по полюсам, но есть нечто объединяющее их, что значительно более важно, чем то, что их различает: и в случае США, выходящих из глубочайшего экономического кризиса 1929–1933 годов, и в случае восстановления ФРГ после разгромного и разрушительного поражения во Второй мировой войне, и в случае современной КНР (хотя, возможно, результаты реформы, проводимой в этой стране, еще не так репрезентативны) мы имеем дело с глубоко творче-

ской, исторически оригинальной моделью выхода из кризиса.

Настало время высказаться с предельной откровенностью и нам, носителям русского цивилизационного начала: при попытках приложения к отечественной действительности опыта зарубежных стран следует применять принцип, действующий в судопроизводстве, где любые сомнения всегда трактуются в пользу подсудимого. Если при изучении той или иной «иноземной» общественно-политической или социально-экономической конструкции, предполагаемой к встраиванию в российскую действительность, у отечественного экспертного сообщества возникает даже самое незначительное, на первый взгляд, сомнение, «импорт» чужого опыта должен быть немедленно и безусловно остановлен!

Любому школьнику хорошо известно, что ошибка в выборе направления луча света даже на секунду дает ошибку тем бóльшую, чем большее расстояние предстоит ему. Движение в историческом пространстве социальных форм таит в себе гораздо больший драматизм, в полной мере обнаруживающий себя в случае легкомысленного отношения к стратегии реформирования, и стоит ли говорить о том, к каким, пусть и отдаленным, но катастрофическим, последствиям может привести общество ошибка в выборе направления его движения.

События последнего времени, подтвердив уже известное, лишь придали более яркую окраску группе важнейших теоретико-экономических выводов, блестяще сформулированных полтора столетия назад еще К. Марксом¹ и подтверждающих наличие внутри капиталистической экономики острейших внутренних противоречий, ставящих под угрозу существование и экономики, и самого общества.

Финансовые и экономические проблемы, переживаемые в настоящее время рядом стран – членов Европейского Союза, являются прекрасной иллюстрацией к тезису о том, что идеология и практика так называемого Вашингтонского консенсуса, разделяемые в течение длительного време-

¹ Марк К. Капитал, 1867.

ни Международным валютным фондом и Всемирным банком и провалившиеся в целом ряде стран Азии, Африки и Латинской Америки, проходит серьезную проверку на прочность – с далеко не очевидным исходом.

В качестве научного обеспечения этих стратегии и тактики были использованы работы чрезвычайно авторитетных специалистов таких, как Нобелевские лауреаты по экономике М. Фридман (1976 г.) и Ф. фон Хайек (1974 г.), но при этом практически незамеченным осталось то обстоятельство, что западная экономическая мысль (остановимся именно на ней, коль скоро именно она выбрана российскими экономическими либералами в качестве источника рецептов реформирования) включает в себя не только работы выдающегося, но практически полузабытого в настоящее время экономического теоретика и практика Дж.М. Кейнса, но и труды прямо противоположной «рыночному фундаментализму» направленности, в т.ч. также принесшие их авторам, например, Дж. Тобину (1981 г.) или Дж.Ю. Стиглицу (2001 г.) и др. Нобелевские премии по экономике, работы, ставящие под справедливое сомнение способность так называемого свободного рынка выступать универсальным экономическим регулятором.

Особенности современного этапа развития межгосударственных экономических отношений вкупе с текущей внешнеполитической ситуацией образуют собой, на наш взгляд, еще один системообразующий фактор формирования стратегии развития субъектов Российской Федерации.

Подписание 16 декабря 2011 года в Женеве протокола о вступлении России во Всемирную торговую организацию (далее – ВТО), увенчавшего длившийся долгие 18 лет период переговоров Правительства России об условиях обретения ею статуса полноценного члена ВТО, в то же время включили экономику Российской Федерации в систему жесткого конкурентного взаимодействия, в которой ситуация взаимного выигрыша является скорее исключением, чем правилом.

Не приходится сомневаться в том, что России – в условиях обострения мирового финансового кризиса, когда все более очевидным (и практически единственным) способом

выхода из него становится необходимостью возвращения экономики к «традиционным ценностям», а именно к наращиванию объемов капиталовложений в отрасли материального производства в противовес развившейся в мире в последние 30–40 лет «культуре» операций с финансовыми деривативами – придется выдержать массивную атаку на располагаемые ею ресурсы экономического развития, часть из которых (некоторые отрасли материального производства, например, авиа- и автомобилестроение, другие отрасли обрабатывающей промышленности) окажется под угрозой уничтожения, а иные (ресурсодобывающие отрасли) – под не менее очевидной угрозой утраты национального контроля над их использованием.

Несмотря на максимальную открытость современной российской экономики и ее готовность принимать крупные иностранные капиталовложения, внешнеэкономические позиции Российской Федерации остаются чрезвычайно уязвимыми; так, крупнейшие мировые рынки по-прежнему закрыты для нашей страны независимо от того, намерена ли Россия выступать на них покупателем или продавцом.

Последнее обстоятельство зачастую представляется нам явно недостаточно изученным экспертным сообществом, и более того – довольно значимая часть этого сообщества исполнена безосновательного, по нашему мнению, оптимизма относительно характера международного экономического взаимодействия, в которое Российская Федерация, как это запланировано, вступит в самом ближайшем будущем. Встречаются теоретические работы, на основании изучения которых можно сделать никаким образом не согласующийся с реальностью вывод о том, что страны технологического Запада стремятся к равноправному партнерству с Россией на базе представлений о взаимной выгоде и добрососедском сотрудничестве.

Отнюдь не соображениями ксенофобии или остатками так называемого фронтового, или «оборонного», сознания исполнены адресованные авторам этих работ возражения, смысл которых сводится к общеизвестному, проверенному в веках факту, что *конкуренция есть всеобщее свойство*

капиталистической экономики, она пронизывает все ее уровни, включая высший политический, являясь двигателем и внешне-, и внутриэкономического развития, что межгосударственный уровень отнюдь не представляет собой некое счастливое для России исключение из этого всеобщего свойства.

Отсюда ясно как то, что партнеры Российской Федерации по международному экономическому сотрудничеству станут исходить как в своих стратегиях, так и в своей жестко прагматичной текущей практике именно из этой посылки, так и то, что не учитывать это обстоятельство в построении любых сколько-нибудь масштабных планов по развитию страны, а стратегия регионального развития не может не быть отнесена к числу планов именно указанного уровня значимости, Российская Федерация позволить себе не может.

Разрушение в 1991 году централизованно управляемой экономической системы СССР, а также последовавшее вслед за этим событием складывание новой конфигурации экономической власти по-новому же высветили и проблематику регионального развития. В соответствии с провозглашенным в официальных документах курсом на маркетизацию производственных отношений была объявлена программа создания институциональных основ экономики, основанной на свободном перемещении капиталов, товаров и рабочей силы по территории страны, что, разумеется, в значительной степени обесценило усилия, приложенные в СССР на направлении выравнивания уровней развития регионов страны.

Прежде всего, вследствие разрушения Союза ССР изменилась сама региональная структура нового государственного образования. Лежавшие в основе союзного государства республики обрели каждая свое место в системе межгосударственных отношений, что, возможно, послужило укреплению национального самосознания населяющих их народов, но при этом нанесло вполне определенный урон их экономическому развитию.

Это последнее обстоятельство несомненно должно быть отнесено к числу негативных последствий разрушения СССР, но в контексте данной работы существенно более

значимым является урон, нанесенный «величайшей геополитической катастрофой XX века» (В.В. Путин) экономике Российской Федерации. Сложившийся в СССР народнохозяйственный комплекс был в значительной степени построен на кооперативном участии в его работе экономических организмов всех пятнадцати союзных республик и его разрушение имело в прямом смысле этого термина мультипликативный эффект, ибо никакое сколько-нибудь крупное (а следовательно, не только экономически, но и социально значимое) производство в современной экономике не существует без обширной и зачастую разбросанных по всей территории страны сети предприятий, состоящих с ним в кооперативной связи. Разрушение одного производства, расположенного в Российской Федерации или другой бывшей союзной республике, автоматически вело к разрушению целого комплекса производств с соседних союзных республиках.

Деградация отечественной экономики лежит в основании подавляющего большинства проблем современного этапа развития России, и далеко не последнее место в этом круге занимает социально-экономическая проблематика регионального развития. Место союзных республик СССР заняло сообщество субъектов Российской Федерации, сформированных в ходе острейшей политической дискуссии по вопросу административно-территориального деления, развернувшейся в ходе Конституционного совещания 1993 году.

На наш взгляд, не вполне справился со спецификой нового административно-территориального деления Российской Федерации и ее верховный законодатель. Например, в части первой статьи 5 Конституции Российской Федерации провозглашается равенство всех субъектов Российской Федерации («Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации»), однако уже в части второй той же статьи указывается, что «Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство».

Обретение субъектами Российской Федерации суверенитета в порядке и объемах, предписанных первым Президентом Российской Федерации Б.Н. Ельциным, спустя самое непродолжительное время привело к появлению тенденций регионального сепаратизма, активно подпитанных недостаточностью результатов, полученных на первых этапах широкого социально-экономического и общественно-политического реформирования России. Разгосударствление собственности и либерализация экономики, проведенные форсированным образом в первые реформенные годы, не только не привели к анонсированному Правительством России скорому экономическому росту и выходу в режим нарастающего материального благополучия населения, но, напротив, фактически обрушили целые отрасли промышленного производства, чему способствовали как просчеты при формировании стратегии, так и хорошо известные объективно действующие обстоятельства, важнейшим из которых следует несомненно признать неготовность монополизированной экономики базированной на мощном научно-промышленном комплексе, к столь стремительному «переключению» в режим *laissez-faire*, да еще и с упором на внешнюю конкурентоспособность производимой промышленными предприятиями продукции.

Социально-экономическая проблематика регионального развития (его ускорение выступает здесь лишь как один из вариантов развития, ничего принципиально не меняя в содержании изучаемых взаимосвязей) традиционно вытекает из состояния дел в сфере материального производства. Обратившись к этой проблематике, выделим состояние образования, здравоохранения и занятости трудоспособного населения и попытаемся определить, какова роль этих обстоятельств общественной жизни в региональном развитии – способствует ли современное состояние в отраслях социальной сферы исполнению планов такого развития или препятствует ему.

Образование, как это нам представляется, по-прежнему является важнейшей общественной задачей, решение которой приобретает особенный смысл в эпоху научно-технического прогресса, прошедшего в своем развитии уже не-

сколько этапов и вышедшего на такой уровень, на котором уровень подготовленности работника к систематической смене поколений машин в производстве уже определяет, а в будущем станет определять еще более определенно как степень эффективности экономики – от высочайшей до отрицательной, так и характер складывающейся среды общественно-экономического обитания населения той или иной страны.

Процесс образования есть не простое взаимодействие преподавательского корпуса с населением в сфере услуг, как это ошибочно представляется авторам реформы российского образования, продвигаемой ими в общественную жизнь с упорством, заслуживающим явно лучшего применения, продвигаемым, несмотря на уничтожающую критику, которой подвергает этот проект профессиональное сообщество. Образование есть *экстраординарной значимости* процесс передачи опыта, накопленного предыдущими поколениями, последующим поколениям, и от того, насколько эффективно и полно будет передан этот опыт, напрямую зависит, обретет ли общество устойчивое благополучие или окажется приговоренным к прозябанию в потемках губительного невежества.

Широко распространившимся и чрезвычайно вредным заблуждением, прямо противоречащим сказанному выше, является мнение о якобы благотворности предоставления обучающимся – на стадии получения среднего, среднего специального и/или базовой части высшего образования – принципиальной возможности свободного выбора дисциплин, предполагаемых им к изучению, и отказа от изучения иных дисциплин, составляющих, по мнению специалистов, элементы базы, необходимой для формирования полноценной личности.

Право выбора учеником любимой дисциплины никак не противоречит его *обязанности* получить широкое универсальное образование. Положением, давно освоенным педагогической наукой и подтвержденным данными теоретической психологии, является тезис о том, что образование – в философском смысле – *всегда* представляет собой *акт волевого усилия* над сознанием обучающегося,

что подтверждает, например, необходимость систематических занятий той или иной, даже выбранной обучающимся самостоятельно, дисциплиной, заучиванием обязательных для нее положений – в этом случае мы имеем дело с картиной глубоко мотивированного, предельно ясно осознанного, волевого усилия в отношении сознания обучающегося. Сколь велико ни было бы удовлетворение от, к примеру, выученного иностранного языка, ему всегда предшествует чрезвычайно тяжелый труд, направленный на запоминание орфографии, грамматики, фонетики, вокабулярия и прочее данного языка.

Всякий, кто имел счастье воспитывать ребенка от момента его рождения до достижения им хотя бы десятилетнего возраста, согласится с тем, что нет труда более приятного, но и, порою, невыразимо тяжелого, сплошь и рядом наталкивающегося на упорное сопротивление воспитуемого, словно задавшегося целью испытать на прочность дух воспитателя. А ведь речь в случае воспитания ребенка идет о внушении ему всего лишь самых элементарных правил поведения!

Сплошь и рядом в воспоминаниях, например, великих музыкантов прошлого и настоящего мы встречаем упоминание о ненависти к музыкальному инструменту, с какой, ставший впоследствии великим (благодаря именно этому инструменту) маэстро начинал свой творческий путь, и это тоже далеко не случайное совпадение биографических подробностей, но лишнее свидетельство напряжения воли, через которое проходит всякий, кто поставил себе целью обучиться какому-то хоть сколько-нибудь серьезному делу.

Сказанное, и подчеркнуть это представляется нам вопросом принципиальной важности, относится ко всем уровням образования – от начального до высшего. Раз ступивший на стезю Познания человек не может остановиться без самых драматических последствий для собственной психики – в этом случае он оказывается в состоянии перманентной психологической фрустрации, нарушающей нормальное для него восприятие мира и приводящий к появлению симптомов социальной апатии. Негативные последствия иного рода, но также приводящие к эрозии

картины мира, появляются и в том случае, если человек получает неполное, а, следовательно, неполноценное образование, если процесс обучения на всех стадиях приготавливает для него участь простого придатка машины, какой бы совершенной эта машина ни была. Это следует квалифицировать как стремление не только не сделать шаг в направлении «экономики знаний», «интеллектуальной экономики» и прочее, но как целенаправленное движение к архаизации отношений по поводу обмена информацией между поколениями, как погружение в раннее, до эпохи Возрождения, Средневековье.

В особенном свете вся эта проблематика предстает в случае системы образования современной России, наследницы системы образования, созданной в СССР, покончившей с безграмотностью населения, ставшей, даже с учетом несомненно присущих ей многократно прокомментированных недостатков, источником необычайного подъема общего уровня образованности населения страны и обеспечившей хорошо известные прорывы на передовых направлениях развития науки и техники. Отметим здесь, что система образования, существовавшая в СССР, впитала в себя все лучшее, что было накоплено в этой области в дореволюционный период, предельно точно «поняв» содержание и характер общественного запроса к нему, предъявляемого населением именно России с ярко выраженным и тонко и точно подмеченным еще Н.А. Бердяевым «космизмом» восприятия мира, делающим людей, населяющих Россию, изначально, хотя зачастую и не осознающими себя таковыми, приверженцами университетского (от «Universe», иначе, «Вселенная») образования.

Следует отметить, что хорошо известно также и то, что созданная в СССР система школьного образования стала примером для подражания в целом ряде стран, занимающих в настоящее время ведущие позиции в мировой экономике, как не менее хорошо известно и недоумение, испытываемое западным профессиональным сообществом при наблюдении за направлением, по которому движут современное российское образование его руководители. Правительства стран, заинтересованных в поддержании

высокого уровня населения, как, например, правительство ФРГ, откровенно игнорируют требования так называемого болонского процесса, ограничиваясь лишь формальным исполнением некоторых его рекомендаций.

В вышеприведенных обстоятельствах чрезвычайно важной для формирования полноценной личности, а это понятие заведомо шире интенсивно продвигаемого Министерством образования России понятия «грамотный потребитель» откровенно дискредитирующую высокую идею образования как непрекращающейся эстафеты знаний, оказывается роль субъекта передачи информации обучающимся – роль учителя, преподавателя, мастера. В условиях превращения учителя в «продавца знаний» процесс образования превращается в поле коррупции и финансовых злоупотреблений, начинающихся с фактического вымогательства денег у родителей учащихся (а на более высоких стадиях процесса образования – от студентов) в ходе учебного процесса, до его начала и по его окончании и заканчивающихся в ходе проведения иных контрольно-организационных мероприятий, включая пресловутый Единый государственный экзамен (ЕГЭ). Этот последний, будучи призван, по мысли его инициаторов, исключить коррупционные проявления из системы среднего и высшего образования, профанировав идею образования и превратив его в процесс монотонной зубрежки, лишь дал свободу роста новым разновидностям этих проявлений, вследствие которых высшие учебные заведения оказались в своей значительной части заполненными совершенно безграмотными студентами, получившими высшие баллы в ходе ЕГЭ.

Ускорение регионального развития, и это возможно утверждать категорически, *невозможно* при нынешнем подходе к проблеме подготовки кадров. Принятие же в расчет провозглашенной высшими должностными лицами Российского государства необходимости создания «экономики знаний», «инновационной экономики», «информатизации материального производства и компьютеризации страны» (Д.А. Медведев), «широко и полноценно диверсифицированной реиндустриализации на новом технологическом уровне», «ориентации на спрос, предъявляемый на

внутреннем рынке», «постепенному переходу к экспорту преимущественно высокотехнологичной продукции обрабатывающей промышленности» (В.В. Путин) позволяет поставить вопрос о сходимости этих стратегических линий с линией Министерства образования России (Д.В. Ливанов, а ранее – А.А. Фурсенко) на форсированное проведение мероприятий, фактически разрушающих то, что лежит в основании предложенного Д.А. Медведевым, и В.В. Путиным, а именно полноценное, широко разветвленное и, если так можно выразиться, глубокоэшелонированное образование, включающее в себя в качестве неотъемлемых частей и среднее образование, и профессиональную подготовку как инженеров, так и специалистов рабочих специальностей, бывшую в СССР функциональной обязанностью, соответственно, технических вузов и профессионально-технических училищ и техникумов.

Для страны, собирающейся выполнить программы, предложенные обществу руководителями государства, в реальности, а не на уровне бюрократического документооборота, наблюдаемое в последние годы стабильно втрое превышение выпуска специалистов с высшим *гуманитарным* образованием над выпуском специалистов с высшим *техническим* образованием, не выглядит ни логичным, ни приемлемым, а реализация идеи ускорения регионального развития – невозможной вне комплекса мер, направленных на срочное выправление положения дел в этой, повторимся, *важнейшей* отрасли народного хозяйства.

Проблема отношения населения к реформе, его ценностные и морально-психологические установки, доминирующие в нем мировоззренческие концепции, отношение его к содержательности труда, даже характер его религиозности – все эти обстоятельства, не имеющие, на первый взгляд, отношения к сфере экономического, являются, при ближайшем рассмотрении гарантами успешности реформирования при реализации стратегии, *учитывающей* эти особенности восприятия мира, и провала такой стратегии, осуществляемой *без учета* этих особенностей или, как это имеет место в современной России, *вопреки* этим особенностям.

Возвращаясь к теме зарубежного опыта реформирования экономики, вспомним, что и в США, население которых с самого начала истории этого государства было ведомо переданным им предками едва ли не по генокоду стремлением к инициативному предпринимательству, здоровому индивидуализму, умением выживать в острой конкурентной среде; и в послевоенной ФРГ, руководители которой, ведомые, напротив, идеей социальной солидарности, с самого начала неустанно повторяли, что *Wir alle sind Deutsche!* (Мы все – немцы!), что, по свидетельству множества очевидцев, невероятно мощно консолидировало дух немецкой нации и привело реформы к безусловному, неоспоримому успеху, увенчанному созданием ставшей уже хрестоматийной *Sozialmarktwirtschaft*, или социальной рыночной экономикой; и в КНР, стратегия реформирования которой на каждом шагу подвергается тщательнейшей ревизии восприятия этого шага населением страны – во всех без исключения случаях эффективного экономического реформирования (к вышеприведенным можно добавить и случаи реформирования и так называемых азиатских тигров, и взорвавшие представления о возможностях сочетания традиционного и новаторского случаи Южной Кореи и Японии) фундаментальные черты мировосприятия принимались реформаторами как *неотменяемая данность* и ложились в основу и реформаторской стратегии.

Ни в одном из этих случаев не приходилось сталкиваться с сетованиями на то, что, если суммировать основные претензии, «народ не готов к восприятию наших теорий»; размышления же на тему о том, что для успеха проекта реформирования нужно воспитать в русском народе дух протестантизма, вообще относятся к разряду антинаучной социальной фантастики и по праву должны быть отклонены как не заслуживающие серьезного внимания, ибо всем, кто дал себе труд ознакомиться с теорией вопроса, хорошо известно, что нет объекта, имеющего бóльшую инерционность, чем именно сумма традиционных ценностных установок населения, отличающегося многочисленностью и имеющего за своими плечами тысячелетний исторический опыт, и нет ничего труднее и неблагодарнее, чем пытаться

ся в одночасье изменить базовые характеристики данного объекта.

Не меньшее отторжение обществом и корпусом профессионалов вызывает и реформа системы здравоохранения, предложенная Министерством здравоохранения и социального развития (Т. А. Голикова), исходящая из двух базовых принципов. Первый из них провозглашает, что каждый гражданин сам отвечает за состояние своего здоровья, что если и верно, то лишь отчасти. Другой принцип реформы состоит в том, что современной России, и из другого — о том, что современной России нужна сеть *предприятий* по оказанию медицинских услуг населению — частью, в рамках определенного государством стандарта — бесплатных, частью же — платных.

Оба принципа страдают анахроничностью: система здравоохранения в современных условиях должна представлять собой сеть *учреждений* здравоохранения, в своей совокупности отражающих стремление государства к высокому уровню физического здоровья всего населения страны, в чем оно, государство, *объективно* заинтересовано. Последнее легко понятно, если учесть, что именно на население должна лечь основная нагрузка при исполнении планов социально-экономического реформирования страны, и именно поэтому его здоровье должно находиться на достойном современности высоком уровне.

Живая практика деятельности новорожденных российских «предприятий» здравоохранения уже к настоящему времени показывает, что главной целью значительного их количества является не забота об укреплении здоровья соотечественников, но получение финансовых результатов, обеспечивающих высокий уровень рентабельности. Подчеркнем: последнее не является следствием непрофессионализма врачей или отсутствия у них обостренного чувства гражданской солидарности — поступать таким образом их вынуждает сомнительная идея оптимизации эффективности сферы здоровья населения по критерию прибыльности. Прошедший испытание столетиями практики врачебный принцип «Не навреди!» постепенно уступает место «современному» принципу «Не продешеви!», что, конечно, ни-

как не соответствует задачам, *объективно* стоящим перед этой важнейшей отраслью.

Цель внедрения новой концепции здравоохранения кажется благой – повышение уровня материальной обеспеченности работников медицинских учреждений; однако эта концепция не учитывает чрезвычайно низкий платежеспособный спрос на эти услуги со стороны населения, сплошь и рядом не имеющего возможностей пополнения бюджетов своих домохозяйств в размерах, требуемых для получения полноценной медицинской помощи. Таким образом, в реальности происходит фактическое разрушение объекта медицинской деятельности, ибо люди, в значительной своей части не способные в полной мере оплачивать услуги, предоставляемые «предприятиями» здравоохранения, зачастую оставляют всякие попытки поддержать свое здоровье.

Отсылки к опыту «цивилизованных» стран тут как минимум бессмысленны, если не безнравственны, ведь хорошо известно, что, *во-первых*, существующие в них системы здравоохранения существуют в практически неизменном виде уже многие десятилетия и стали *привычными* для граждан этих стран; *во-вторых*, что ни в одной стране мира реформы здравоохранения не проводятся «с сегодня на завтра» и уж во всяком случае, не ломают привычную для населения схему поддержания его здоровья; *в-третьих*, что учреждения здравоохранения испытывают тенденцию к росту их числа и качества предоставляемых ими услуг; наконец, *в-четвертых*, что медицинский персонал «западных» платных медицинских учреждений находится под строжайшим общественным контролем, на который в современной России не может быть даже и намека, а ведь именно в отсутствие подобного контроля (несовершенного и в вышеупомянутых странах) медицинский персонал российских предприятий здравоохранения сплошь и рядом идет и на проступки, противные духу и букве должностной инструкции, и на прямое нарушение Клятвы Гиппократата, и даже на преступления, предусмотренные нормами Уголовного кодекса Российской Федерации – сообщениями об этом полны новостные ленты информационных агентств.

Результаты практической деятельности государственного ведомства здравоохранения за последние 20 лет хорошо известны и не требуют пространного комментария, кроме, разве что, констатации их крайней неудовлетворительности. Указать необходимо также на *жизненную* необходимость для России создания системы охраны здоровья населения, нацеленной не на достижение «предприятиями» здравоохранения высоких экономических показателей, но на воссоздание практики *тотального государственного контроля* за основными показателями здравоохранения. В противном случае решение задачи развития экономики как страны в целом, так и ее регионов, будет безусловно провалено.

Изменение характера соединения человека и машины в производственном процессе ставит перед человечеством, а следовательно, и перед Россией беспрецедентную же проблему: уже сегодня необходимо возможно более точно оценить грядущие последствия нарастания численности безработных до значений, сопоставимых с численностью активно работающих, что угрожает совершенно выхолостить как содержание понятия «безработица», так и существующие концепции разрешения одноименной проблемы.

Известно, что наряду с интернационализацией мирового хозяйства другой генеральной тенденцией общественного развития является вызванное к жизни законом неуклонного роста производительности труда столь же неуклонное сокращение в материальном производстве доли живого труда за счет увеличения доли труда овеществленного. Прослеживаемая на всем протяжении истории человечества, эта тенденция проявляется с особенной очевидностью с тех пор как непосредственной производительной силой общества стала наука. Сокращение сроков внедрения научных изобретений в производство привело к значительному сокращению спроса на рабочую силу, что не могло в свою очередь не отразиться на состоянии рынка труда.

Известные сегодня способы снятия возникающего на нем напряжения — «перекачка» излишков рабочей силы в непромышленную сферу; организация общественных работ; установление неполного рабочего дня; использование различных финансовых инструментов компенсации

возникающего вследствие утраты работы социального дискомфорта; и т.п. — относительно эффективны и должны, без сомнения, использоваться и впредь.

Однако проблема соотношения занятых и незанятых имеет более глубокий смысл.

Вполне очевидно, что общество в каждый данный момент испытывает потребность в данном — не большем, но и не меньшем — количестве усилий, прилагаемых его членами для обеспечения общественно-нормального процесса воспроизводства условий существования этого общества, *независимо от того, в производственной или непроизводственной сфере прилагаются эти усилия*. Не менее очевидно и то, что в каждый данный момент своего развития любое общество насчитывает известное число как своих членов, активно участвующих в обеспечении жизнедеятельности (в широком смысле) этого общества, так и тех из них, кто не имеет (добровольно или по принуждению) такой возможности. Обратившись к истории вопроса, мы увидим, что значение этого соотношения с развитием технического (а затем и научно-технического) прогресса регулярно уменьшалось. У нас нет никаких серьезных оснований предполагать, что указанная тенденция, складывавшаяся в продолжение веков, в сколько-нибудь достоверно обозримом будущем пресечется; напротив, факты заставляют думать, что и в перспективе совокупная потребность человеческого общества в количестве работников, необходимых для обеспечения общественно-нормального процесса жизнедеятельности социально-экономического механизма будет относительно сокращаться.

Проблема занятости трудоспособного населения выдвигается на первый план еще и в связи с нарастанием антропогенного воздействия на экосферу, осуществляемого как в интенсивной форме, так и в экстенсивной (при этом далеко не во всех случаях это воздействие приносит благоприятные для экосферы результаты). С одной стороны, как уже отмечалось выше, человечество, не позволяя себе ни малейшей передышки, наращивает физические объемы материального производства, достаточно неохотно признаваясь себе в том, что совершенствование технологии происходит в

целом тревожаще отстающими темпами. С другой стороны, человечество наращивает свою абсолютную численность, обращая сравнительно мало внимания на предостережения ученых, и как результат – ничтожно, особенно в сравнении с реальными потребностями человечества, малые успехи международного сообщества в деле формирования совместной, глобально согласованной политики народонаселения (включая и демографическую политику).

Во многом именно по этой причине непросто разделить оптимистический взгляд на рисуемую некоторыми авторами перспективу достижения *всеми* странами мира *столь же высокого* уровня благосостояния (в т.ч., разумеется, и уровня производства и потребления – как личного, так и, что существеннее, производственного), каким сегодня располагают США, Япония и страны Западной Европы.

Материализация такой перспективы привела бы к возрастанию антропогенной нагрузки на экосферу Земли до «запредельных» значений и к ее губительному разрушению. Еще 20 лет тому назад те же США, потребляя 40% производимого в мире сырья, выбрасывают в окружающую среду до 70% всех мировых отходов. При этом численность населения этой страны, производящей при вышеприведенных условиях 22% объема мирового промышленного производства, составляет лишь 5% численности населения планеты. Нетрудно себе представить, во что может обойтись человечеству простое наращивание производства в странах «третьего» мира, в Восточной Европе, а также на территории нынешнего СНГ, нацеленное на достижение вышеупомянутого уровня. По некоторым данным, достижение всеми странами мира такого же уровня потребления ресурсов сократит срок исчерпания энергоносителей до 4 лет¹.

Если же принять во внимание то обстоятельство, что уровень экологической чистоты материального производства в США находится на отметке, близкой к гипотетически достижимому сегодня максимуму, а также учесть, что вышеупомянутое наращивание производства в странах зоны социально-экономической нестабильности ни при ка-

¹ Независимая газета. 11 апреля 1992.

ких условиях не сможет быть обеспечено столь высоким уровнем его экологической чистоты¹, то станет вполне ясной губительность для судеб цивилизации столь примитивного подхода к проблеме выравнивания уровней экономического развития.

Из вышеизложенного непреложно следует, что ликвидировать социально-экономическую нестабильность путем простого приведения уровней экономического развития «отставших» стран к достигнутым сегодняшними мировыми «лидерами» индустриального производства невозможно. К уже упомянутым основаниям этой невозможности следует прибавить еще два.

Первое – геополитическое. Исторический опыт современных империалистических центров показывает, что одним из важнейших факторов их сегодняшнего экономического процветания явилось наличие у них в прошлом колониальных владений, оказавших весьма эффективную помощь своим метрополиям.

Современные соискатели статуса «общества всеобщего благоденствия» такого фактора лишены и же никогда его не обретут: «мирное сосуществование» со своей планетой человечество, хочется на это надеяться, еще сможет кое-как наладить, но новый территориальный передел мира переживут в лучшем случае лишь единицы, которым, вероятнее всего, будет уже не до колоний и их богатств...

Пресловутый неэквивалентный обмен между колониями и метрополиями (из метрополий в колонии поставлялись товары с высокой добавленной стоимостью, а обратно – с низкой), сыгравший роль катализатора капиталистического развития этих последних, есть, по всей видимости, деталь безвозвратно ушедшего исторического прошлого. Представляется весьма и весьма не простым делом разглядеть в современном мире аналогичные обстоятельства, которые могли бы сыграть ту же роль при условии даже ускоренной и форсированной модернизации в странах зоны социально-экономической нестабильности, образу-

¹ В действительности нужно уже и применительно к мировым экологическим лидерам говорить сегодня о необходимости многократного повышения такого уровня.

емой, в частности, странами, совершающими переход от централизованно планируемой к рыночной экономике капиталистического типа.

Другое основание связано с тем, что страны современного технологического Запада, движимые наступающей необходимостью пересмотра концепции материального производства, придадут своему развитию дополнительную динамику и с весьма значительной вероятностью окажутся не просто на еще более высокой ступени технологического развития, чем та, на которой они теперь находятся и на которую устремлены взгляды их общественно-экономических эпигонов, но в *ином историческом и социально-экономическом измерении*, в качественно совершенно ином обществе, экономика которого будет оптимизироваться по совершенно иным, нежели те, что представляются сегодня наиболее точными, критериями.

Только на основе такого пересмотра концепции промышленного развития возможно разрешить комплекс проблем, связанных с социально-экономической нестабильностью развития современной России.

Наиболее вероятно, что такими критериями станут прежде всего социальная ориентированность экономики, а также, в связи с этим, соизмерение величины общественных издержек, которые необходимо понести для достижения некоей цели, с важностью самой этой цели, ибо, как об этом в свое время напомнил М. Б. Лившиц, «средства всегда ниже целей»¹. Собственно, вероятность в этом случае равна необходимости именно такой постановки проблемы. С другой стороны, крайне важно уйти от популярного в настоящее время заблуждения, состоящего в том, что *средство* может стать *целью*.

Последнее обстоятельство – соотношение издержек по социально-экономическому реформированию и его результатов – приобретает без преувеличения экстраординарное значение для случая России. Между степенью точности, с какой будет найдено оптимальное значение этого соотношения, и уровнем социально-экономической нестабиль-

¹ Экономические науки, 1990. № 10. С. 74.

ности в России существует, несомненно, обратная зависимость.

Прошедший еще в апреле 1992 года VI съезд народных депутатов Российской Федерации вывел в эпицентр не прекращавшейся в обществе дискуссии по различным аспектам экономической реформы, лейтмотивом которой было провозглашено движение к рыночным отношениям, знаменательное противоречие. Это было противоречие между объективными, хотя и не многочисленными, успехами деятельности правительства по макроэкономическому регулированию и столь же объективными неудачами в проведении социальной политики. В результате возникла тогда серьезная угроза парламентского кризиса и торможения реформы. Вопрос о неизбежной мере реформационных издержек оказался в центре общественного интереса, угрожая расколоть общество. Угроза, подобная описанной, стала рефреном всего минувшего российского двадцатилетия.

Величина общественных издержек, которая может быть себе позволена той или иной экономикой, при том, что финансирование отраслей народного хозяйства, относимых к социально-экономическому блоку, традиционно осуществляется из средств бюджета, прямо зависит от объемов и темпов пополнения доходной части бюджетов всех уровней, и прежде всего — федерального.

Размеры налоговых поступлений, являющихся основой доходной части любого бюджета, со своей стороны, всецело зависят от того, во-первых, насколько развитой является сфера материального производства, от того, во-вторых, насколько прибыльной является производство в этой сфере, от того, в-третьих, насколько многочислен массив предприятий, питающих (через систему налогообложения) бюджеты всех уровней, наконец, от того, в-четвертых, насколько высоки доходы занятых в материальном производстве работников.

Вывод очевиден: решение социально-экономических проблем развития регионов лежит в русле ориентации на *удовлетворение внутреннего платежеспособного спроса населения* любыми, совершенно не обязательно согласо-

ющимися с принципами «вашингтонского консенсуса» методами, вплоть до частичной автаркии, *во-первых*, и, *во-вторых*, обращением российской бюджетной системы к целям развития благосостояния населения, а не его отдельных групп с наиболее высокими доходами. Мы уже упоминали здесь расчеты В.М. Симчеры; отметим лишь, что в середине 80-х годов прошлого века значение децильного коэффициента на уровне выше 12–15 считалось показателем катастрофически неблагоприятного положения дел в экономике страны и квалифицировалось чреватых самыми серьезными социальными потрясениями.

Существует мнение, возможно, не вполне научное, что эмоция есть результат умножения желания на вероятность его осуществления. Если это действительно так и есть, то, как это нам представляется, коллективная эмоция подавляющего большинства населения современной России есть *ощущение безнадежности*, рождаемое как отсутствием в зоне досягаемости этих людей источников средств стабильного – в том числе и на перспективу, и именно это есть критически важное условие появления такой эмоции – повышения своего благосостояния и благосостояния своих близких, так и утратой надежды на возобновление патерналистского отношения к нему государственной власти.

Выводы

Основным инструментом регулирования социально-экономической жизни в регионе остаются бюджетные инструменты – субсидии и субвенции. В условиях действующей системы выделения межбюджетных трансфертов и использования бюджетных ресурсов данный инструмент также жестко ограничивается федеральными властями.

Перспектива введения налога на недвижимость с отменой уплаты земельного налога и налога на имущество физических лиц, а также, вероятно, налога на имущество организаций, с одной стороны, может положительно сказаться на доходах местных бюджетов, а, с другой стороны, требует адекватного уровня развития территориальных налоговых органов.

Величина общественных издержек, которая может быть себе позволена той или иной экономикой, при том, что финансирование отраслей народного хозяйства, относимых к социально-экономическому блоку, традиционно осуществляется из средств бюджета, прямо зависит от объемов и темпов пополнения доходной части бюджетов всех уровней, и прежде всего – федерального. Размеры налоговых поступлений, являющихся основой доходной части любого бюджета, со своей стороны, всецело зависят от того, *во-первых*, насколько развитой является сфера материального производства, от того, *во-вторых*, насколько прибыльной является производство в этой сфере, от того, *в-третьих*, насколько многочислен массив предприятий, питающих (через систему налогообложения) бюджеты всех уровней, наконец, от того, *в-четвертых*, насколько высоки доходы занятых в материальном производстве работников.

Заключение

§1. Институты позволяют человеку распространять свою активность за границы физических возможностей. Они, являясь изобретением его разума, создают возможность преодоления ограничений тела, становятся теми органами сознания, которые, в свою очередь, становятся инструментами свободы, которая оказывается ограничена исключительно мерой человеческого интеллекта, воли и любопытства. Посредством социальных институтов человек создает общество, экономическими институтами обеспечивает ему выживание и развитие; правовые институты доставляют человеку свободу и равенство перед законом и судом, они позволяют людям вырабатывать из общества нацию равных перед законом и судом граждан.

Регулирование правовых и экономических институтов создает возможности для возобновления общества, его реализации в отношениях и действиях людей и развития в новые формы институционализации и экономической реализации свободы.

Не каждый экономический институт всегда имеет институциональные же форму и значение для соответствующей отрасли законодательства. Поэтому необходима обратная связь права с экономикой, состоящая как в изучении экономического смысла институциональных форм правовых институтов, так и в собственно реализации пресловутой кибернетической функции всякой действительной обратной связи — совершении регулирования, в данном случае, экономики правом, что вовсе не означает регулирования экономики правительством. В этом смысле вводится понятие экономико-правового института как общей для законодательства и экономики институциональной формы обратной связи, имеющей для экономического субъекта положительное значение, регулирующей процесс достижения целей через адекватное реагирование на отклонение от

них, возвращающей ему выгоды производимых процессов легального развития и отрицательное в виде исполнения санкций по компенсации незаконного вреда.

Институт, будь то правовой или экономический, в той степени институт, в какой он является действующей обратной связью, регулирует целедостижение, возвращает каждому им же содеянное в большей мере, чем было совершено, добавляет благу благо прибыли, а вред возвращает актору, усугубляя его. Многие институты отечественного права урегулированы неполно, пробельно и потому в ответ на благо могут повлечь убыток вместо прибыли, а вместо законного возмездия за причиненный вред возвращают доход.

В инновационной экономике жизненный цикл любого блага, будь то вещь-товар, услуга, человек-специалист, деньги, знания или социальный институт преобразуется в инновационный жизненный цикл этого блага, в нем благо функционирует, совершенствуется и преобразуется, пока не достигнет высшего типа развития.

Эффективность законодательства проявляется, *во-первых*, в способности квалифицировать факты, существенные для экономического развития в качестве юридических фактов. Эффективность законодательства для инновационного развития состоит в способности законодательства квалифицировать те факты производимых действий, отношений и состояний, которые образуют систему причин и средств осуществления инноваций или, обращаясь к советской терминологии начала последней четверти XX века, причин, средств и форм нововведений благ, знаний, институтов и специалистов. Развитие законодательства состоит в создании новых нормативных форм и институциональных инструментов для квалификации, идентификации, регулирования и защиты процессов и отношений инновации и рыночного позиционирования благ, услуг, знаний, институтов и специалистов.

Конституционные предметы ведения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации образуют их обязанности выполнять соответствующие функции государства, и результаты такого исполнения должны подвер-

гаться оценке в соответствии с Конституцией Российской Федерации и правом юрисдикции федеральной власти. Оценка деятельности должностных лиц субъектов Российской Федерации федеральной властью должна производиться исключительно в рамках конституционных полномочий и предметом этой оценки могут быть также предусмотренные конституционным правом полномочия, которые являются сутью обязанности властей.

Стратегическое планирование и программно-целевое управление до сих пор осуществляются вне исчерпывающего регулирования законом. Выработка и принятие закона затруднены вследствие довлениия догмы субъект-объектного управления, унаследованной экономической наукой от советского времени, обусловленного ею командного подхода государства к экономическим субъектам. Перспективы стратегического планирования связаны с использованием производных финансовых инструментов на финансовых рынках, посредством которых будут создаваться многозвенные цепи поставочных финансовых контрактов, образующих механизм реализации совместно выработанных предпринимателями, органами публичной власти и общественными организациями стратегий социального, индустриального и экономического развития.

Разработка стратегии для субъекта публичного или частного права основывается на правовой квалификации экономических состояний и политик развития, в которых участвует этот субъект и которые осуществляет он сам в отношении себя и своих агентов внешней и внутренней сред. Такая квалификация должна производиться по заранее сформулированным исчерпывающим образом характеристикам состояний и политик социально-экономического развития публичных и частных субъектов.

Для этих целей эффективен метод так называемого морфологического анализа, разработанный швейцарским и американским астрономом, физиком и конструктором ракетных двигателей Ф. Цвикки, трехзначное число конструкций которых он синтезировал благодаря этому изобретенному им методу. Автором строк построен морфологический ящик стратагем связи состояний, приоритетов

политик и форм правового регулирования федеративного государства и иных субъектов права, позволяющий синтезировать стратегию субъекта публичного или частного права на основе соединения многоморфемных гипотезо-диспозиционных стратагем трех типов, образуемых на основе операторов, соответственно, алетической, телеологической и деонтической модальных логик. Гипотезо-диспозиционная структура стратагем позволяет им в случае алетических модальных операторов производить квалификацию достигнутого состояния и политики, приведшей к нему в случае телеологических операторов, квалифицировать осуществимость и целесообразность политических императивов и формулировать правила смены политик и маневр декларированием политик. В случае деонтических модальных операторов стратагема идентифицирует тип реализуемой политики, тип ее субъекта по альтернативе публичное / частное право, оценивает соответствие институтов законодательства целям функционирования, развития и свободы стратегируемого субъекта в его внешней и внутренней средах.

Для специального анализа законодательства разработана и представлена Методика оценки регулирующего воздействия правового акта по критериям полноты осуществления стадий принятия и реализации управленческого решения с учетом регионалистских критериев, применение которой проиллюстрировано на примере Указа Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации».

§2. Пока к настоящему времени становление системы стратегического управления в регионах России следует рассматривать как фрагментарный или даже точечный процесс, не принявший где-либо целостных форм, позволяющих объективно и в полной мере обоснованно судить о возможностях и преимуществах данной модели управления социально-экономическим развитием субъектов Федерации. При этом сказанное касается как регионов – лидеров, так и экономически менее сильных, дотационных субъектов Федерации, которые в своих планах и програм-

мах, тем более инвестиционного характера, вынуждены каждый год ориентироваться на дотации из федерального центра. В этой связи необходимо изучать и распространять опыт тех регионов России, где уже найдены эффективные решения по целенаправленному осуществлению практики стратегического планирования. Как показывает анализ имеющегося опыта, регионы в Российской Федерации сегодня используют различные модели институциональной организации стратегического планирования на территориальном уровне, связанные, в частности, со спецификой целей их социально-экономического развития.

Сегодня очевидно понимание российскими регионами особой значимости стратегического планирования как основного инструмента модернизации экономики и перехода к модели устойчивого развития и высокой конкурентоспособности. Столь же заметно, что на этом пути делаются лишь первые шаги, не имеющие системного характера. Прежде всего негативно сказывается то, что стратегическое управление в субъектах Федерации по-прежнему формируется вне законодательного регулирования этой практики управления на федеральном уровне. Это отрицательно сказывается на согласовании действий органов управления всех уровней, создает противоречивые механизмы реализации региональных стратегий и усложняет процесс принятия согласованных решений, что влечет неэффективность использования бюджетных средств.

Соответственно, региональные законы по стратегическому планированию, в частности, в силу их известной декларативности и пр. недостаточно коррелируют с реально достигнутой практикой стратегического управления в регионах. Практика убедительно доказывает, что само по себе наличие регионального закона по стратегическому планированию отнюдь не означает, что вся деятельность управления социально-экономическим развитием региона последовательно развивается в этом направлении. Более того, принимаемые стратегии развития регионов пока едва ли могут претендовать на «статус» планового документа в силу ограниченной детализации содержащихся в них основных целевых установок. По-прежнему слабо разви-

вается сценарный вариант формирования стратегий, что изначально делает их приоритеты негибкими, «беззащитными» перед лицом возможных резких изменений социально-экономической ситуации как в стране в целом, так и в отдельном регионе в частности.

Все еще слабым местом остается программно-целевая структуризация основных целей региональных стратегий. Цели декларируются либо достаточно отвлеченно, либо в виде неких «проектов», лишь потенциально перспективных с точки зрения основы для соответствующих целей программы. Разработка методологии программно-целевого управления пока существенно отстает от потребностей практики регионального стратегического планирования, от необходимости охватить такими программами весь спектр управленческих задач, решаемых на уровне субъектов Федерации.

Проблема состоит также в том, что ни один нормативный акт федерального или регионального уровня не регулирует в полной мере вопроса о системе документов стратегического планирования, их соподчиненности, последовательности разработки и принятия. В результате, как показывает проведенный анализ, в процессе детализации стратегии в некие рабочие документы («План реализации стратегии» и пр.), многие позитивные новации самой стратегии утрачиваются, так и не обретя четкой программы реализации и источников финансирования. Одновременно в региональных документах стратегического планирования избыточный акцент часто делается на важные, но в принципе вспомогательные методы достижения целей (например, развитие ГЧП, улучшение информационной обеспеченности), да и то без достаточной детализации того, какие именно задачи (цели) требуют использования именно этих, а не иных механизмов управления. «Стандарт» стратегического плана собственно как интегрированной, согласованной системы целевых программ пока остается явно недостижимым. Сказывается отсутствие в регионах не только соответствующих методических разработок, но и опыта реализации крупномасштабных программ социально-экономического характера, особенно программ, рассчитанных на долговременную перспективу.

Как генератор инновационного развития экономики особые экономические зоны не снимают необходимости в осуществлении специальных мер поддержки инновационных малых предприятий, но предполагают необходимость интеграции этих мер поддержки в общую стратегию деятельности ОЭЗ как достаточно обособленного территориально-хозяйственного комплекса. Эффективное функционирование зоны любой направленности невозможно вне органичного сочетания предприятий малого и крупного бизнеса. С одной стороны, крупный бизнес в рамках зон имеет большие возможности привлечения финансирования, внедрения результатов НИОКР в производственные процессы, отлаженные каналы сбыта, систему отбора приоритетов и т.д. С другой стороны, малый и средний бизнес отличается гораздо большей инновационной гибкостью, креативностью и т.д. Система малых и средних предприятий, так или иначе связанных с деятельностью ОЭЗ, – важный составной элемент механизма, позволяющего не только «финализировать» проводимые в зонах инновационные разработки, но и обеспечивать их распространение среди потенциальных потребителей.

В этом смысле, как мы полагаем, федеральный закон по ОЭЗ нуждается в специальных дополнениях, гарантирующих права малых предприятий на участие в ОЭЗ всех типов, которые уже действуют и еще будут создаваться в российской экономике. В законе должно быть закреплено положение о том, что перспективы привлечения малых промышленных и инновационных предприятий должны быть обязательно включены в круг тех показателей, по которым рассматриваются заявки претендентов на создание новых ОЭЗ¹. Данное условие может касаться не только уже стартовавших и еще создаваемых промышленно-производственных и технико-внедренческих ОЭЗ, но и новых типов ОЭЗ (туристско-рекреационной и логистической направленности). Не исключено, что интересы субъектов малого предпринимательства по участию в ОЭЗ должны

¹ Ивченко В.В., Хасанов А.Г. Закон об ОЭЗ и развитии малого предпринимательства в регионе // ЭКО. 2006. № 12. С. 108–114.

найти свое место и при доработке федерального закона по развитию малого и среднего предпринимательства.

§3. Что касается измерения экономического потенциала, то подобного рода исследования проводятся за рубежом более 50 лет, а одними из первых в этом вопросе были представители Гарвардской школы. Основу их методики составляли экспертные оценки ряда характеристик, среди которых некоторые качественные показатели (к примеру, законодательные условия для инвесторов) и некоторый набор макроэкономических показателей.

Далее разработка методик шла по пути расширения круга оцениваемых экспертами показателей. В настоящее время комплексные рейтинги экономического потенциала (и его составляющих) стран мира публикуются ведущими журналами: «Euromoney», «Fortune», «The Economist». Портфельные инвесторы ориентируются на результаты оценок наиболее известных экспертных агентств: «Moody's», «Arthur Andersen», «Standart & Poor's», «IBCA» и др.

Большинство методик, применяемых экспертными агентствами относятся к странам в целом, в то время как методик экономического потенциала регионов меньше и они имеют существенные отличия, поэтому непосредственное перенесение известных методических подходов является некорректным.

Вместе с тем за последние годы в России появился целый ряд различных оценок экономического потенциала (и его составляющих) регионов России, проводимых как перечисленными выше известными международными консалтинговыми агентствами, так и некоторыми организациями России, среди которых:

- рейтинговое агентство «Эксперт»;
- российский Институт экономики города;
- инвестиционная компания «Альфа-Капитал»;
- экспертный институт РСПП;
- лаборатория регионального анализа и политической географии МГУ и т.д.

В то же время из отечественных организаций на постоянной основе присвоением рейтингов регионам России занимается агентство «Эксперт», в то время как исследования других организаций, к сожалению, носят разовый

характер и в силу различных причин не получают продолжения.

Предлагаемый в работе интегральный показатель экономического потенциала является синтетическим показателем, который формируется путем агрегирования локальных показателей с учетом их разной значимости. Результаты расчетов интегральных показателей экономического потенциала регионов Российской Федерации, по нашему мнению, могут представлять интерес как для органов федеральной власти, так и для представителей региональных правительств.

§4. В соответствии с неоклассическими теориями роста и регионального развития, на которые опираются реформаторы в России, действительное стимулирование регионов возможно только при сокращении объемов и доли дотационной финансовой помощи с замещением дотаций субсидиями как инструментом целевого характера, основанном на принципе софинансирования экономически и социально наиболее значимых видов расходов территориальных бюджетов. Тем более что субсидия, носящая целевой характер, может быть органично встроена в программно-целевые методы управления, а также считается более прозрачным и потому хорошо контролируемым механизмом межбюджетных отношений.

Кроме того, переход к программно-целевому планированию и бюджетированию, ориентированному на результат, невозможно без соответствующей смены приоритетов в структуре инструментов финансовой помощи территориальным бюджетам: от необусловленных (нецелевых) к преимущественно целевым трансфертам. Это определяется тем, что задачи межбюджетного регулирования не ограничиваются лишь выравниванием бюджетной обеспеченности территориальных бюджетов. В сферу такого регулирования также входит возможное доленое участие бюджетов вышестоящего уровня в расходах нижестоящих бюджетов путем софинансирования (через механизм субсидий и субвенций) социально значимых и приоритетных с позиции вышестоящих органов власти видов расходов на местах, в том числе расходов инвестиционного характера.

Выделение регионам таких субсидий призвано повысить эффективность бюджетных расходов, а также поддержать отдельные направления развития экономики и социальной сферы регионов, стимулировать укрепление и более эффективное использование их собственной налоговой базы. Еще одно преимущество субсидий, как инструмента межбюджетных отношений, — их способность целевым образом стимулировать инвестиционную активность в экономике регионов и муниципальных образований.

Российская налоговая система прошла путь от практически ничем не ограниченного нормотворчества субнациональных властей до ярко выраженной централизации налоговых полномочий. В настоящее время круг налогов, который вправе устанавливать власти субъекта федерации и органов местного самоуправления, жестко ограничен: к региональным налогам относятся налог на имущество организаций, транспортный налог и налог на игорный бизнес, к местным — налог на имущество физических лиц и земельный налог. Власти субъекта федерации также вправе устанавливать ставку налога на прибыль, поступающего в бюджет субъекта федерации, в пределах от 13,5 до 18%. Фактически это единственный действенный инструмент инвестиционного и инновационного стимулирования в руках субфедеральных властей.

Налог на прибыль в современной налоговой системе России формально построен по принципу параллельного (совместного) использования налоговых баз: одна и та же налоговая база (прибыль организации) облагается как на федеральном, так и на региональном уровнях. Фактически действующая в российском законодательстве о налогах и сборах модель налога на прибыль реализует принцип разделения доходов, в соответствии с которым налоговые поступления распределяются между бюджетами различных уровней. Данный вывод обусловлен тем, что власти субъектов федерации кроме ставки налога, зачисляемого в бюджет субъекта федерации, не влияют ни на какие другие его элементы. Таким образом, устанавливая региональную компоненту ставки налога на прибыль, субъекты федерации определяют ту долю налоговых доходов, которая поступит в их бюджет от налога на прибыль.

Подводя итог, следует выделить основные ограничения, существующие в современной российской налоговой системе в отношении налоговых инструментов регулирования регионального развития.

В условиях жестко ограниченных налоговых полномочий субъекты федерации и органы местного самоуправления обладают очень узким набором налоговых инструментов, которые кроме прочего также контролируются федеральным законодательством по налогам и сборам.

Значительная доля налоговых доходов бюджетов субъектов федерации и местных бюджетов приходится на отчисления от федеральных налогов и сборов, оказать влияние на формирование которых субнациональные власти практически не могут.

Все это приводит к тому, что основным инструментом регулирования социально-экономической жизни в регионе для субнациональных властей остаются бюджетные инструменты – субсидии и субвенции. В условиях действующей системы выделения межбюджетных трансфертов и использования бюджетных ресурсов данный инструмент также жестко ограничивается федеральными властями.

Очевидными направлениями развития при существующей модели распределения налоговых полномочий остаются повышение эффективности бюджетных расходов и повышение качества налогового администрирования в регионах. Перспектива введения налога на недвижимость с отменой уплаты земельного налога и налога на имущество физических лиц, а также, вероятно, налога на имущество организаций, с одной стороны, может положительно сказаться на доходах местных бюджетов, а с другой стороны, требует адекватного уровня развития территориальных налоговых органов. Централизованное управление налоговыми органами, безусловно, имеет ряд веских преимуществ, в том числе внедрение единых стандартов обслуживания налогоплательщиков. Тем не менее представляется, что более тесное сотрудничество территориальных налоговых органов с финансовыми властями субъектов федерации и органами местного самоуправления будет способствовать

улучшению показателей пополняемости региональных и местных бюджетов.

§5. В разделе 3 («Правовое регулирование стратегического планирования социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и расположенных на их территории муниципальных образований») рассматриваются проблемы правового регулирования наиболее важных взаимосвязанных элементов этого планирования: градостроительного планирования территорий субъектов Российской Федерации и муниципалитетов (Гл. 1) и бюджетного планирования развития их социально-экономической инфраструктуры (Гл. 2). В Главе 1 анализируется динамика законодательного регулирования градостроительной деятельности субъектов Российской Федерации и муниципалитетов в связи с обширными изменениями, внесенными в Градостроительный кодекс Российской Федерации в марте 2011 года: объем компетенции и порядок реализации полномочий органов публичной власти по разработке, согласованию и утверждению документов территориального планирования; обеспечение публичности принятия решений в градостроительной сфере. В главе 2 анализируется динамика законодательного регулирования инвестирования бюджетных средств в объекты капитального строительства регионального и местного значения после 2003 года. Рассмотрены два варианта: финансовая способность субъектов Российской Федерации и местного самоуправления самостоятельно осуществлять инвестиционную деятельность и с помощью вышестоящих бюджетов.

Глава 3 посвящена особенностям принятия властных решений на местном уровне как уровне власти, наиболее приближенном к населению. Публичность принятия решений – обязательное условие правовых гарантий реализации власти в интересах населения и в целом муниципального образования, с одной стороны, и субъектов экономической деятельности, с другой. В главе 4 рассматриваются правовые регуляторы, которые могут использовать органы местного самоуправления в отношении субъектов экономической деятельности: налоговые преференции, предоставление муниципальной собственности (земли и зданий)

в аренду, пользование, концессию; предоставление средств местных бюджетов в режиме муниципального заказа.

§6. Величина общественных издержек, которая может быть себе позволена той или иной экономикой, при том что финансирование отраслей народного хозяйства, относимых к социально-экономическому блоку, традиционно осуществляется из средств бюджета, прямо зависит от объемов и темпов пополнения доходной части бюджетов всех уровней, и прежде всего – федерального. Размеры налоговых поступлений, являющихся основой доходной части любого бюджета, со своей стороны всецело зависят от того, *во-первых*, насколько развитой является сфера материального производства, от того, *во-вторых*, насколько прибыльной является производство в этой сфере, от того, *в-третьих*, насколько многочислен массив предприятий, питающих (через систему налогообложения) бюджеты всех уровней, наконец, от того, *в-четвертых*, насколько высоки доходы занятых в материальном производстве работников.

Вывод очевиден: решение социально-экономических проблем развития регионов лежит в русле ориентации на *удовлетворение внутреннего платежеспособного спроса населения* любыми, совершенно не обязательно согласующимися с принципами «вашингтонского консенсуса» методами, вплоть до частичной автаркии, *во-первых*, и, *во-вторых*, обращением российской бюджетной системы к целям развития благосостояния населения, а не его отдельных групп с наиболее высокими доходами. Мы уже упоминали здесь расчеты В.М. Симчеры; отметим лишь, что в середине 80-х годов прошлого века значение децильного коэффициента на уровне выше 12–15 считалось показателем катастрофически неблагоприятного положения дел в экономике страны и квалифицировалось чреватым самыми серьезными социальными потрясениями.

Для заметок

Для заметок

Научное издание

**Экономико-правовые институты
регулирования регионального развития
Российской Федерации**

Монография

Под редакцией доктора юридических наук,
кандидата экономических наук,
профессора Н.М. Казанцева

Формат 60×90/16. Печ. л. 29,25. Уч.-изд. л. 23,1.
Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура School.
Тираж 516 экз. Заказ № 184.

Отпечатано в ЗАО «Гриф и К»
300062, г. Тула, ул. Октябрьская, 81-а.
Тел.: (4872) 47-08-71, тел./факс: (4872) 49-76-96
E-mail: grif-tula@mail.ru, <http://www.grif-tula.ru>

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

