

# **Вопросы экономики и права**

**№ 1  
2012**

**Редакционный совет:**

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

**Редакционная коллегия:**

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

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

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

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

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

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

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

Плата с аспирантов за публикацию рукописей не взимается

Цена договорная

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

© Вопросы экономики и права, 2011

Подписано в печать 30.12.2011 г. Формат 60x84/8. Печать офсетная.  
Тираж 1000 экз. Усл. печ. л. 32,55 (35,0). Уч.-изд. л. 38,89. Заказ №

Отпечатано в издательстве ООО "24-Принт"



---

**Научно-информационный журнал**
**В НОМЕРЕ:****ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ЭКОНОМИКИ, ГОСУДАРСТВА И ПРАВА**

<b>Воробьев Д.С.</b> Разграничение полномочий органов государственной власти и местного самоуправления по обеспечению безопасности в политической сфере общественных отношений .....	7
<b>Зельднер А.Г.</b> Правовой режим функционирования особых экономических зон и зон территориального развития .....	12
<b>Грудцына Л.Ю.</b> Экономическая функция среднего класса и гражданского общества в России .....	16
<b>Мотин А.В.</b> Совершенствование организационно-экономического механизма управления предприятиями уголовно-исполнительной системы на основе контроллинга .....	22
<b>Бакаева О.Ю.</b> Правовые подходы к понятию государственного контроля и надзора .....	26
<b>Лапина М.А.</b> Система административного процесса .....	31
<b>Шиминова М.Я.</b> Договор страхования в системе гражданско-правовых договоров .....	39
<b>Таболкина М.С.</b> Основные показатели эффективности государственных услуг .....	47
<b>Каменщик Д.В.</b> Глобализация финансовых рынков и изменение структурных связей в мировой экономике .....	50
<b>Матвеев В.В.</b> Концептуальные положения теории изменения технологической структуры национальной промышленности .....	55
<b>Фотина О.Э.</b> “Отрицание отрицания” во взаимодействии объективного и субъективного начал организационных отношений в экономической системе .....	59

**ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ. ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВО**

<b>Ржевская Т.Г.</b> Влияние конъюнктурных факторов на повышение потенциала экономического роста .....	65
<b>Бабаев М.Ю.-оглы.</b> Место и роль маркетинга в инвестиционных процессах .....	70
<b>Гречуха В.Н.</b> Организационно-правовая система государственного управления в области транспорта, ее совершенствование .....	76
<b>Милкина Е.В.</b> Особенности заключения трудовых и гражданско-правовых договоров с творческими работниками .....	83
<b>Лобанова В.В.</b> Сущность и оценка народнохозяйственного значения конкурентных процессов на рынке труда .....	85
<b>Гаджизаде С.Т.-оглы.</b> Об истории образования банков и особенностях их деятельности .....	90
<b>Тищенко Т.А.</b> Концепция инновационной интеграции системы высшего профессионального образования в условиях Болонского процесса .....	94
<b>Бородин Е.А.</b> Современное состояние экономики Кыргызстана .....	101
<b>Шуваев М.А.</b> Особенности строительных предприятий при определении уровня их конкурентоспособности .....	110
<b>Мясоедов С.А., Жаровский Д.С.</b> Анализ экономических аспектов концепций устойчивого развития .....	114
<b>Иванов В.А.</b> Этапы и механизм реализации проекта технопарка (на примере технопарка “Инновационный город”) .....	117
<b>Даливалова М.А.</b> Использование эффективных инструментов маркетинга взаимодействия с потребителями в Интернет-среде .....	121
<b>Абрамова Н.С.</b> Инструментарий стратегического анализа инвестиционных проектов с учетом управленческой гибкости на примере нефтегазодобывающей промышленности .....	124
<b>Авдоница С.Г.</b> Реализация экономических интересов в процессе развития интеграции малого и крупного бизнеса в инновационной сфере .....	130

<b>Удовик Е.А., Овчаренко Н.А., Четыз С.Б.</b> Модернизация отраслевой конкурентной среды .....	134
<b>Минаев В.В., Михеева И.Н.</b> Экономические предпосылки и тенденции развития российских промышленных холдингов .....	138
<b>Копылов В.В.</b> Кластеры как центры инновационного развития АПК в регионах Российской Федерации .....	144
<b>Клевцов И.Ю.</b> Организационно-экономические механизмы совершенствования технологической структуры промышленного комплекса России .....	147
<b>Вихарев И.А.</b> Как повысить производительность труда на промышленном предприятии? .....	152
<b>Козина Е.В.</b> Модель оценки эффективности инвестиций в создание регионального кластера .....	156
<b>Звороно Г.И.</b> Факторы, влияющие на становление и развитие рынка аудиторских услуг: правовой аспект .....	162
<b>Орт А.И.</b> Присоединение к ВТО: что ждет российский строительный рынок? .....	165
<b>Соболев А.С.</b> Методологические аспекты управления интеллектуальным капиталом промышленного комплекса .....	168
<b>Хансевяров Р.И.</b> Проблемы развития энергетики на возобновляемых ресурсах .....	172
 <b>ФИНАНСЫ, КРЕДИТ И ФИНАНСОВОЕ ПРАВО</b>	
<b>Рождественская Т.Э.</b> Правовые принципы банковского надзора .....	179
<b>Ковтун Е.А.</b> Устойчивость фондов акций в условиях мирового финансового кризиса .....	188
<b>Ашмарин А.И.</b> Некоторые аспекты соотношения предметов таможенного и финансового права. От таможенного права к экономическому праву .....	195
<b>Мирошник С.В.</b> Финансовое обязательство как основа инновационного развития финансового права .....	202
<b>Муфтахетдинова Г.С.</b> Ответственность кредитных организаций: экономико-правовые вопросы банковского надзора .....	206
<b>Мамедов Д.А.</b> Роль налога на недвижимость в совершенствовании межбюджетных отношений и укреплении региональных и местных бюджетов .....	211
<b>Цаплев Д.Н.</b> Современные методы исследования межбанковской конкуренции на основе транзакционного подхода .....	220
<b>Пашенко А.А.</b> Возможности преодоления последствий мирового финансового кризиса для паевых инвестиционных фондов в Российской Федерации .....	224
<b>Белостоцкий А.А.</b> Зарубежный опыт долгосрочного бюджетного планирования и прогнозирования .....	227
<b>Цаплев Д.Н.</b> Современные подходы к определению сущности и значения межбанковской конкуренции и ее роли в развитии национальной банковской системы России .....	231
<b>Войтов П.Ф.</b> Факторы финансовой устойчивости ОАО “АИЖК” в условиях переориентации на принятие рисков в системе ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации .....	235
 <b>МАТЕМАТИЧЕСКИЕ И ИНСТРУМЕНТАЛЬНЫЕ МЕТОДЫ В ЭКОНОМИКЕ И ПРАВЕ.</b>	
<b>ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО</b>	
<b>Гришанов Д.Г., Васильев М.М., Куликович М.И., Павлова А.В.</b> Моделирование механизмов параметрической координации взаимодействия в системе “поставщик - заказчик” .....	243
<b>Гришанов Д.Г., Гришанова А.Д., Куликович М.И., Татарина К.А.</b> Координация экономических интересов в системе “поставщик - заказчик” при комплектной поставке продукции .....	247
 <b>МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО</b>	
<b>Козлов А.А.</b> Международная торговля услугами, их виды и классификация .....	255
<b>Скрипунов Ф.Е.</b> Проблемы повышения конкурентоспособности ОПК России в условиях интеграции российской промышленности в мировую экономику .....	260
<i>Annotations to the Articles</i> .....	267

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

## РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

© 2012 Д.С. Воробьев

Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)

E-mail: OET2004@yandex.ru

Статья посвящена исследованию проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти применительно к вопросу об обеспечении безопасности в политической сфере общественных отношений. Автор доказывает, что в современной России необходима упорядоченность общественных отношений, согласованное функционирование и взаимодействие всех элементов единого государственного механизма. В противном случае создаются условия для конфликтов, пробелов и дефектов в государственной и муниципальной деятельности. В результате под угрозу ставятся интересы безопасности личности, общества и государства.

*Ключевые слова:* безопасность, конституционный строй, федерализм, местное самоуправление, разграничение предметов ведения и полномочий, разделение властей.

Конституционная проблема разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти, государственными органами и органами местного самоуправления имеет непосредственное отношение к вопросу обеспечения политической безопасности. В условиях действия ст. 10 Конституции Российской Федерации публичная власть от имени государства не может осуществляться каким-либо одним органом или должностным лицом. Государственный суверенитет, будучи целостным и неделимым, не отрицает, а, напротив, предполагает необходимость разграничения компетенции между уровнями и органами публичной власти. Если компетенция разграничена - имеет место упорядоченность общественных отношений, согласованное функционирование и взаимодействие всех элементов единого государственного механизма. В противном случае создаются объективные условия для конфликтов, пробелов и дефектов в государственной и муниципальной деятельности. В результате под угрозу ставятся интересы безопасности личности, общества и государства.

Применительно к проблеме политической безопасности вопрос о разграничении предметов ведения и полномочий между уровнями и органами публичной власти приобретает особую значимость, что обусловлено следующими обстоятельствами. Во-первых, статус Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований находит свое юридическое выражение преимущественно в предметах ведения Рос-

сийской Федерации, совместного ведения Федерации и ее субъектов, ведения субъектов Федерации и вопросах местного значения муниципальных образований. Следовательно, конфликты интересов федеральных, региональных и муниципальных властных структур нуждаются в урегулированности посредством конституционно-правовых норм компетенционного характера. Во-вторых, аналогичные явления и процессы наблюдаются в “горизонтальном” секторе публично-властного механизма государства. Ни один из органов государственной власти или местного самоуправления не вправе действовать произвольно с превышением своей компетенции, установленной Конституцией Российской Федерации, законодательством и подзаконными нормативными правовыми актами. Именно компетенция государственных органов очерчивает допустимые границы их властной деятельности, осуществления ими публичных функций.

В теоретико-методологическом аспекте проблема оптимального разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями и органами публичной власти опирается на конституционный принцип субсидиарности. В юридической науке этот принцип связывается со “зрелостью федеративных отношений”<sup>1</sup>, “освобождением от функций, которые могут быть с успехом реализованы” другими органами<sup>2</sup>, “конституционно-правовой определенностью, федеративно-децентрализованной подчиненностью, компетенционной коррелятивностью, формальной и процес-

суальной выраженностью, конструктивно-видовой вариабельностью<sup>3</sup>. Нарушение принципа субсидиарности приводит к “неопределенности в законодательстве”, что влечет за собой “необоснованный рост числа нормативных правовых актов”, дублирование, а зачастую и прямое нарушение требований актов более высокой юридической силы<sup>4</sup>. В конечном итоге под субсидиарностью следует понимать такое состояние разграниченности предметов ведения и полномочий уровней и органов публичной власти, при котором достигается оптимальный конституционный баланс компетенции, а полномочия и функции закрепляются за теми органами или должностными лицами, которые способны их реализовать наиболее эффективным образом.

Построение отвлеченной теоретической модели разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями и органами публичной власти сопряжено с рядом трудностей. Во-первых, подвижность в разграничении предметов ведения и полномочий является следствием изменений в приоритетах государственной политики, которые требуют адекватных структурных преобразований. Во-вторых, в современной России структура органов федеральной исполнительной власти специальной компетенции (министерств, агентств и служб) находится в компетенции главы государства, а не законодательных органов власти. В-третьих, меняющиеся предпочтения избирателей по итогам очередных президентских или парламентских выборов нередко влекут за собой структурные и компетенционные изменения в законодательстве и правоприменительной практике. Поэтому юридическая теория может лишь предлагать законодателю определенные модели правового регулирования общественных отношений<sup>5</sup>. В конечном итоге окончательный выбор той или иной модели остается в сфере компетенции законодателя.

Свобода усмотрения законодательных органов власти при разграничении предметов ведения и полномочий не может пониматься в качестве безграничной. Во-первых, она связана нормами Конституции Российской Федерации, порядок изменений и внесения поправок в которую является весьма сложным. Во-вторых, законодатель несет публично-правовую обязанность учитывать рекомендации юридической науки по соблюдению теоретически выверенных критериев для разграничения компетенции. На практике, к

сожалению, указанные требования не всегда исполняются. Даже содержание ст. 71-73 Конституции Российской Федерации может быть подвергнуто критическому осмыслению с точки зрения четкости критериев разграничения предметов ведения, их группировки и структурирования.

На первый взгляд может показаться, что указанные проблемы не оказывают негативного воздействия на интересы политической безопасности. В действительности, наблюдается противоположная картина. Вместо планомерной и целенаправленной работы по реализации конституционной и законодательной компетенции, направленной на защиту интересов личности, общества и государства, органы государственной власти и местного самоуправления вовлекаются в череду споров о компетенции, вынуждены тратить значительные ресурсы на организацию нормоконтроля, прокурорского надзора за соблюдением органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления Конституции Российской Федерации и федерального законодательства.

Обзор практики конституционного правосудия современной России показывает необходимость учета национальной безопасности как важного фактора демократического строительства, который допускает соразмерные и сбалансированные правоограничения в юридической системе страны. Особенности настоящего этапа развития российского государства предполагают не только гарантии политической свободы, но и связанности правом, юридической ответственности. Никакое право “не может быть абсолютным и использоваться в противоречии с его назначением, тем более - намеренно с целью злоупотребления правом”<sup>6</sup>. Интересы национальной безопасности становятся одной из основных конституционно значимых ценностей, которые требуют адекватного учета в законодательстве и правоприменительной практике наряду с верховенством прав и свобод человека и гражданина, разделением властей, федерализмом, местным самоуправлением, разграничением предметов ведения и полномочий между властными структурами.

Обоснованность данных суждений подтверждают многочисленные факты. Усиление сепаратизма, попытки расчленения единой территории Российской Федерации с учетом усиления влияния пограничных стран (Китая, Турции, Японии) на субъекты Федерации несут “серьезную



угрозу нарушения геополитического пространства<sup>77</sup>. Во внутривластной сфере различные группы интересов не всегда становятся “обобщающим вектором интересов большинства населения”; это несет в себе угрозу осуществления политики радикальными средствами, что дестабилизирует социально-политическую ситуацию<sup>8</sup>. Констатируется стремление ряда иностранных государств “оказывать конспиративное целенаправленное информационно-пропагандистское, финансовое, политическое и силовое воздействие на процесс организации и проведения выборов в ущерб национальной безопасности России<sup>9</sup>. Сохраняется общественная опасность представительства организованного криминалитета в выборных органах государственной власти и местного самоуправления<sup>10</sup>.

С момента принятия в 1993 г. Конституции Российской Федерации наше общество проходило различные этапы социально-экономических реформ, причем “за эти годы резко возросла дифференциация населения по уровню доходов. За чертой бедности находится около трети населения России. Дефолт, задержки зарплат, пособий, снижение количества и качества медицинских услуг привели к росту смертности, снижению рождаемости. Государство перестало обеспечивать даже минимальные социальные стандарты<sup>11</sup>.

Названные и ряд других обстоятельств побудили руководство страны к определенным ответным мерам, к которым относятся: модернизация порядка формирования Совета Федерации, введение института федеральных округов, расширение сети территориальных органов федеральных органов государственной власти, изменение порядка наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Федерации, принятие ряда поправок в законодательство об общих принципах организации власти в субъектах Федерации, об общих принципах организации местного самоуправления, избирательное законодательство, введение в действие федерального закона “О противодействии экстремистской деятельности”.

Все указанные меры определенным образом способствовали повышению уровня конституционной безопасности в стране. Однако это неизбежно привело к трансформации ряда конституционно-правовых институтов, включая ослабление действия механизма разделения властей, принципов федеративного устройства и местного самоуправления. Более централизованная мо-

дель государственного управления стимулировала концентрацию публичной власти, что во многом препятствует полноценной реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина. К.В. Арановский и С.Д. Князев правомерно утверждают, что “прямое вмешательство федерации” основано “главным образом на ее авторитете и откровенном усмотрении. Целесообразность, политические предпочтения федеральных властей выступают его ближайшим, прямым источником и основанием<sup>12</sup>.

Вместе с тем Б.А. Страшун подчеркивает, что “полтора десятилетия действия Конституции показали, однако, воочию, что успех формирования в стране конституционного строя обуславливается не только (и, может быть, не столько) текстом высшего ее закона, сколько реализацией этого высшего закона, претворением его в жизнь. Реализация же в решающей мере определяется политико-правовой культурой общества, с которой у нас дело обстоит далеко не лучшим образом. Действительно, вся история России свидетельствует, что если где-либо ростки демократии появлялись, то очень скоро порождали злоупотребления, извращения на практике и легко затоптывались самодержавной властью. Достаточно вспомнить, как много демократически избранных руководителей не устояли перед соблазном вроде бы безнаказанного казнокрадства, взяточничества, вымогательства<sup>13</sup>.

При подобных обстоятельствах в современной России, на наш взгляд, требуется сбалансированная система конституционных институтов и механизмов, которая, с одной стороны, обеспечивала бы надлежащий уровень национальной безопасности, с другой - гарантировала верховенство прав человека, плюралистическую демократию, разграничение предметов ведения, полномочий и ответственности. В качестве одного из удачных примеров нахождения данного баланса можно привести норму ч. 6 ст. 40 Конституции Ирландии: “Создание общественного мнения является вопросом самой большой важности для общего блага, поэтому государство приложит силы для обеспечения таким проявлениям общественного мнения, как радио, пресса, кино, сохранения их правомерной свободы выражения, включая критику Правительства, но она не должна быть использована для подрыва общественного порядка или морали или авторитета государства<sup>14</sup>.

Основные гарантии политической безопасности создает, прежде всего, конституция государства. Самим своим существованием конституция обеспечивает устойчивость функционирования государственного строя, механизмы преемственности политической власти, защиту от произвола и несанкционированного вмешательства государства в частную жизнь граждан. Конституция Российской Федерации запрещает захват власти или присвоение властных полномочий (ч. 4 ст. 3); распространяет государственный суверенитет на всю территорию России (ст. 4); закрепляет федеративное устройство и содержит основы правовых процедур его изменения (ст. 5, 65 - 79); гарантирует единство гражданства (ст. 6), экономического пространства (ст. 8) и правовой системы (ст. 15). Конституция Российской Федерации исходит из необходимости сохранения исторически сложившегося государственного единства, стабильности и конституционного правопорядка на всей территории России.

Политическая стабильность конституционного регулирования достигается благодаря поддержке доверия граждан к закону и действиям государства. Для этого необходимы разумная стабильность правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в законодательство, предоставление гражданам возможности посредством временного регулирования в течение разумного переходного периода адаптироваться к внесенным изменениям. Вследствие конституционного регулирования политической безопасности, органы государственной власти и местного самоуправления функционируют на основе принципов непрерывности, разграничения полномочий и ответственности за принимаемые решения. Будучи учрежденными Конституцией Российской Федерации и легитимированными волей народа, органы государственной власти и местного самоуправления обладают организационной и функциональной самостоятельностью. Их деятельность становится производной от правовой функции государства, его организующего и регулирующего воздействия на общественные отношения.

В целях обеспечения политической безопасности адекватной заменой имеющихся институтов данной безопасности (при условии реализации предложенных выше демократических преобразований) в будущей России должны стать, на наш взгляд, законодательные механизмы кон-

троля устойчивости политической системы. Это четкое разграничение политического экстремизма и свободы политической дискуссии, идеологического плюрализма и ответственности; обеспечение надлежащего баланса между ролью человека и его социальным положением, правами и обязанностями, деянием и воздаянием, трудом и вознаграждением, заслугами и их признанием, преступлением и наказанием. По справедливому мнению А.А. Фомина, "несовершенство правового обеспечения безопасности во многом связано с дефектностью действующего российского законодательства. С одной стороны, осуществилась гуманизация законодательства, предполагающая провозглашение и защиту прав и свобод человека и гражданина, создание механизмов для их реализации, ограничение произвола государства рамками закона и ликвидация бесправия личности. С другой - на формирующееся российское законодательство не могли не повлиять проблемы переходного периода: передел собственности, инфляция и падение производства, обнищание населения, рост преступности, коррупция"<sup>15</sup>.

Следует подвергнуть критическому осмыслению положения ст. 76 Конституции Российской Федерации о верховенстве актов субъектов Федерации над актами федеральных государственных органов, если будет доказан факт принадлежности соответствующего полномочия к исключительному ведению субъекта Федерации. Во-первых, подобные нормы создают у субъектов Федерации иллюзию конституционной допустимости неподчинения актам федерального центра, сепаратизма и конфронтации, в то время как на практике судебные органы чрезвычайно редко придерживаются анализируемых требований ст. 76 Конституции Российской Федерации. Сложно представить ситуацию, чтобы суд общей юрисдикции или арбитражный суд, скажем, признал указ Президента Российской Федерации или постановление Правительства Российской Федерации недействующим, а потому не подлежащим применению вследствие его противоречия закону субъекта Российской Федерации. Во-вторых, анализируемые нормы ст. 76 Конституции Российской Федерации имеют смысл только в условиях четкого конституционного закрепления предметов исключительного ведения субъектов Российской Федерации.

На практике наблюдаются противоположные тенденции. Статья 73 Конституции Российской

Федерации не содержит конкретного перечня предметов исключительного ведения субъектов Федерации. Предусмотренная же ст. 73 Конституции Российской Федерации норма о принадлежности к исключительному ведению субъектов Федерации всех полномочий, находящихся вне сферы ведения Федерации и ее полномочий по предметам совместного с субъектами Федерации ведения, есть не что иное, как отрицание государственного суверенитета Российской Федерации.

Следует признать, что подобные неточности нормативного содержания ст. 71-73, 76 Конституции Российской Федерации во многом явились следствием политической ситуации, в которой принималась действующая Конституция Российской Федерации. Вследствие острых противоречий между Президентом и Верховным Советом Российской Федерации, роспуска главой государства федерального парламента и местных представительных органов, досрочных депутатских выборов основным вопросом при разработке президентского варианта проекта конституции страны была проблема институциональной организации федеральной власти. Нормы ст. 71-73, 76 Конституции Российской Федерации напрямую заимствовали методологию, а зачастую - и содержание Федеративного договора<sup>16</sup>. В последующем России потребовалась существенная модернизация механизма разграничения предметов ведения и полномочий, однако в условиях неизменности Конституции Российской Федерации это мог осуществить лишь федеральный законодатель.

<sup>1</sup> *Липатов Э.Г.* Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества: автореф. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. С. 9.

<sup>2</sup> *Кочеткова Н.В.* Законодательное регулирование предметов ведения и полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления: проблемы оптимизации: автореф. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 9.

<sup>3</sup> *Чураков В.Г.* Конституционно-правовые модели взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с федеральными го-

сударственными органами: автореф. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2010. С. 7.

<sup>4</sup> *Кириенко Г.С.* Исключительное ведение субъектов Российской Федерации: конституционно-правовая теория и практика: автореф. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2010. С. 9.

<sup>5</sup> *Дубовик В.Н.* Уставная модель организации государственной власти в Москве: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 9-12.

<sup>6</sup> *Гапченко О.А.* Судебная защита как элемент обеспечения безопасности общества и личности в современной России // *Права человека и проблемы безопасности общества и личности в современной России.* Волгоград, 2009. С. 16.

<sup>7</sup> *Мохов Е.А.* Организованная преступность и национальная безопасность России. М., 2002. С. 15.

<sup>8</sup> *Райгородский В.Л.* Национальная безопасность России: политико-правовые средства обеспечения. Ростов н/Д, 2004. С. 113.

<sup>9</sup> См.: *Волков В.П., Дамаскин О.В., Сеченова Р.Р.* Обеспечение конституционной законности избирательного процесса в интересах безопасности государственного строительства. М., 2007. С. 38.

<sup>10</sup> *Красинский В.В.* Правовое обеспечение избирательного процесса в интересах национальной безопасности России. Тамбов, 2009. С. 45.

<sup>11</sup> *Кабьшев С.В.* Реализация Конституции РФ: пути оптимизации // *Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики.* М., 2008. С. 281.

<sup>12</sup> *Арановский К.В., Князев С.Д.* О понятии и разновидностях федерального принуждения в отношении к российской государственности // *Федеральное принуждение: вопросы теории и практики.* СПб., 2006. С. 11.

<sup>13</sup> *Страшун Б.А.* Российской Конституции 15 лет // *Реализация Конституции: от идей к практике развития конституционного строя (состояние и перспективы российского конституционализма на общемировом фоне).* М., 2008. С. 52.

<sup>14</sup> *Конституция Ирландии // Конституции государств Европейского союза.* М., 1997. С. 351.

<sup>15</sup> *Фомин А.А.* Основные направления совершенствования правозащитного механизма в сфере обеспечения безопасности личности // *Современное общество и право.* 2010. № 1. С. 47.

<sup>16</sup> О Федеративном договоре: постановление Съезда народных депутатов Рос. Федерации от 10 апр. 1992 г. // *ВС РФ.* 1992. № 17. Ст. 898.

*Поступила в редакцию 02.12.2011 г.*

## ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН И ЗОН ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

© 2012 А.Г. Зельднер

доктор экономических наук, профессор

Институт экономики Российской академии наук

E-mail: tzeldner@gmail.com

Анализируется правовая система обеспечения процесса функционирования особых экономических зон и зон территориального развития.

*Ключевые слова:* особые зоны, зоны территориального развития, налоговые льготы, таможенные преференции.

Мировой опыт показывает, что создание особых экономических зон (ОЭЗ), функционирующих на основе партнерских отношений государства, бизнеса и институтов гражданского общества<sup>1</sup>, - важнейшее условие для привлечения внебюджетных инвестиций и модернизации экономики на базе инноваций с целью производства конкурентоспособной продукции. Мировая практика насчитывает множество типологий особых экономических зон. В России их формирование начинается с реформирования экономики после 1990 г. И только с 2005 г. с принятием закона “Об особых экономических зонах в Российской Федерации” от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ (с последующими дополнениями) была заложена единая правовая и организационно-экономическая основа их функционирования.

Одновременно были внесены изменения в Таможенный и Налоговый кодексы, федеральные законы “Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности”, “Об иностранных инвестициях в Российской Федерации”, “Об Особой экономической зоне в Калининградской области” (от 22 января 1996 г. № 13-ФЗ) и “Об Особой экономической зоне в Магаданской области” (от 31 мая 1999 г. № 104-ФЗ). Согласно Федеральному закону от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ, “особая экономическая зона - это определенная Правительством РФ часть территории Российской Федерации, на которой действует особый режим предпринимательской деятельности”. Согласно российскому законодательству, предприятия, разместившиеся на территории ОЭЗ, получают налоговые каникулы по земельным, имущественным и транспортным налогам, а также

по налогу на прибыль взамен на обязательства компаний инвестировать в развитие ОЭЗ. Кроме налоговых преференций бизнес в открытые экономические зоны привлекают также таможенные льготы и низкие административные барьеры, проявляющиеся в том, что администрация ОЭЗ должна работать по принципу “одного окна”, защищая бизнес-партнеров от бюрократии и коррупции.

В соответствии с Законом об ОЭЗ<sup>2</sup> их основными задачами выступают: развитие высокотехнологических отраслей экономики, производство новых видов продукции, развитие инфраструктуры, развитие обрабатывающих отраслей промышленности, а также развитие портовых и туристско-рекреационных зон. В настоящее время в России функционирует 24 ОЭЗ четырех типов: четыре промышленно-производственного типа (ППЗ1), четыре технико-внедренческого (ТВЗ), три портовых (ПЗ) и тринадцать туристско-рекреационных (ТРЗ).

Принятые законодательные инициативы охватывали в основном федеральный уровень, не распространяясь на регионы. Регионы при создании особых зон могли наделять их преференциями лишь в рамках делегированных им прав по соответствующим налогам. И это при том, что ОЭЗ - часть регионально-муниципального пространства (локальная географическая сеть), на котором размещены, как правило, предприятия-резиденты, взаимодействие между которыми в большей части не налажены, что в значительной мере сдерживает развитие кластерного<sup>3</sup> подхода. Кластер как форма сети требует взаимодействия субъектов, входящих в нее. Здесь возник-

кает серьезная проблема сетевого взаимодействия, обеспечивающего конечный спрос в основном из-за отсутствия соответствующей нормативно-правовой системы.

Развитие кластерной системы как системообразующего фактора в инновационно-технологической сфере предполагает модернизацию реального сектора экономики и повышение его конкурентоспособности на разных уровнях. Именно при таком подходе кластеры становятся приоритетными точками экономического роста. И в этих условиях в полной мере может проявиться аллокационная функция государства в эффективном использовании ограниченных ресурсов в сферах, обеспечивающих наибольшую результативность, особенно с учетом координации работы всех крупных инновационно-технологических проектов, ФЦП, особых технико-внедренческих зон, технопарков и др. Но стимулирование участия регионов в инновационно-технологическом развитии сдерживалось отсутствием соответствующей правовой системы.

В 2011 г., учитывая возникшие в регионах проблемы по поводу организации региональных ОЭЗ и распространения на них преференций по налогам и таможенным платежам, Государственной думой 22 ноября 2011 г. был принят и опубликован 9 декабря 2011 г. в “Российской газете” федеральный закон “О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”. В Законе определено, что зона территориального развития - это часть территории Российской Федерации, на которой в целях ускорения социально-экономического развития субъекта Российской Федерации путем формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций в его экономику резидентам зоны территориального развития предоставляются меры государственной поддержки.

Для зон территориального развития, создаваемых на 12 лет, предоставляется специальный правовой режим господдержки для привлечения инвестиций (налоговые льготы, преференции при аренде земли, средства из Инвестиционного фонда РФ на строительство инфраструктуры). В то же время вводятся критерии для регионов, удовлетворение которым и обеспечивает создание зон территориального развития. Среди них: уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта, среднегодовые показатели развития промышлен-

ного производства, отношение среднедушевого дохода населения к прожиточному минимуму и др.

В целом, Закон о зонах территориального развития по форме практически копирует федеральный закон № 116 “Об особых экономических зонах в Российской Федерации”. Решение о создании зоны территориального развития принимается Правительством Российской Федерации и оформляется соответствующим постановлением.

Для субъектов РФ, которым разрешается создание зон территориального развития, устанавливается система показателей (за 10-летний период), которая учитывает: уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации; среднегодовые показатели развития промышленного и сельскохозяйственного производства; величину, характеризующую отношение среднедушевого дохода гражданина к прожиточному минимуму; миграционные и другие показатели.

Помимо общих требований к региону и муниципальным образованиям, на территории которых создаются зоны, определены показатели, которым они должны также соответствовать:

- среднегодовой показатель совокупного объема производства промышленной продукции, сельскохозяйственной продукции и выполненных по договорам строительного подряда работ на душу населения;

- среднегодовой показатель капитальных вложений на душу населения;

- среднегодовой показатель среднемесячной заработной платы и иные показатели, установленные высшим должностным лицом субъекта Федерации.

Создание зоны территориального развития допускается при наличии в муниципальном образовании или муниципальных образованиях, на территории которых предполагается создание такой зоны, документов территориального планирования и документов градостроительного зонирования, и это при том, что создание зоны должно быть учтено в стратегии социально-экономического развития субъекта РФ.

Важнейшее место в Законе о зонах территориального развития занимают меры господдержки, предоставляемые резидентам. Они включают:

- предоставление бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации для реализации в зоне территориального разви-

тия инвестиционных проектов с участием резидентов;

- создание объектов капитального строительства в области энергетики, транспорта, находящихся в государственной собственности Российской Федерации и необходимых для осуществления резидентами предпринимательской и иной экономической деятельности за счет федерального бюджета;

- предоставление резидентам в аренду земельных участков из состава земель, которые находятся в государственной или муниципальной собственности либо государственная собственность на которые не разграничена, в границах зоны территориального развития;

- предоставление налоговых льгот и инвестиционного налогового кредита (сроком на 10 лет) резидентам в соответствии с законодательством о налогах и сборах;

- предоставление государственных гарантий Российской Федерации по кредитам, привлекаемым юридическими лицами, в порядке, установленном бюджетным законодательством Российской Федерации;

- предоставление из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации в целях поддержки - предпринимательской и иной экономической деятельности, осуществляемой юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

Создание зоны территориального развития не препятствует предоставлению органами государственной власти, органами местного самоуправления других мер поддержки предпринимательской и иной экономической деятельности в такой зоне.

В условиях дефицита федерального бюджета большинства региональных и муниципальных бюджетов раздел Закона о мерах государственной поддержки, предоставляемой резидентам зон территориального развития, приобретает важнейшее значение. Только при наличии реальной государственной поддержки (особенно при формировании инфраструктуры) и можно рассчитывать на привлечение частного и иностранного капитала.

В принятом Законе о зонах территориального развития (ст. 13, п. 4) в качестве меры государственной поддержки указывается и “о предоставлении налоговых льгот... в соответствии с законодательством о налогах и сборах”. Такая же редакция о налогах дана в Федеральном законе № 116, но при этом четко оговорена специфика

применения различных налоговых льгот для ОЭЗ. В Законе о территориальных зонах не дано четких указаний о налоговых льготах и таможенных преференциях. Следует также учесть, что в Законе № 116-ФЗ введена дифференциация различных зон по уплате страховых взносов, причем особые привилегии сделаны для технико-внедренческих зон, которым установлены пониженные тарифы страховых взносов (в редакции федерального закона от 16 октября 2010 г. № 272-ФЗ “О страховых взносах в пенсионный фонд РФ, фонд социального страхования... федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования”). Единый социальный налог функционировал до января 2010 г., после чего был отменен. Вместо него были введены страховые взносы, дифференцированные по срокам и плательщикам. При этом предусмотрены пониженные страховые взносы для организаций и индивидуальных предпринимателей, имеющих статус резидента технико-внедренческой зоны.

Налог на прибыль. Статья 284 Налогового кодекса РФ содержит положения, обеспечивающие снижение налога на прибыль в части, относящейся к субъекту Федерации. При этом размер ставки налога на прибыль, полученной на территории ТВЗ, не может быть ниже 13,5 % (при общем размере 20 %). Как правило, субъекты Федерации принимают свои законодательные акты. Так, закон Московской области (в редакции от 25 декабря 2009 г. № 165/2009-03) в ст. 2 отмечает, что льготы по налогу на прибыль для резидентов ТВЗ предоставляются в виде снижения налоговой ставки, подлежащей зачислению в бюджет субъекта РФ не более чем на 4,5 процентного пункта.

Налог на имущество. Согласно Письму Министерства финансов РФ от 21 января 2008 г. № 03-05-04-01/2 в соответствии со ст. 381 второй части Налогового кодекса РФ, “освобождаются от налогообложения организации в отношении имущества, учитываемого на балансе организации-резидента особой экономической зоны, созданного или приобретенного в целях ведения деятельности на территории ОЭЗ... в течение 5 лет с момента постановки на учет указанного имущества”.

Такие же льготы законодательно имеются для резидентов ОЭЗ по транспортному налогу и по арендной плате. В соответствии с законом “Об

особых экономических зонах в Российской Федерации” (№ 116-ФЗ в редакции Федерального закона от 25 декабря 2009 г. № 340-ФЗ) резиденты освобождаются от уплаты земельного налога на 5 лет с момента возникновения собственности на земельный участок, предоставленный резиденту ОЭЗ (Федеральный закон от 3 июня 2006 г. № 75-ФЗ, п. 9). Если бы не было этого положения, то резидент-собственник земли обязан был бы в соответствии с законодательством платить земельный налог.

Таможенный режим в ОЭЗ. Территория таможенной зоны считается зоной таможенного контроля, а это означает, что товары размещаются и используются в пределах особой экономической зоны без уплаты таможенных пошлин и НДС. В то же время, согласно письму Министерства финансов<sup>4</sup>, товары, реализуемые резидентами особых экономических зон российским организациям, не являющимся резидентами особых экономических зон, подлежат налогообложению налогом на добавленную стоимость по ставкам в размере 10 или 18 %. По нашему мнению, такая система использования НДС реализуемых резидентами ТВЗ товаров в другие регионы России лишает возможности создания кластеров, ибо не стимулирует смежников к приобретению соответствующей продукции, произведенной в ТВЗ.

В целом, касаясь состояния функционирующей налоговой системы ОЭЗ, следует отметить, что она нуждается в более четком законодательном оформлении, и это полностью относится к создаваемым зонам территориального развития. Все принятые нормативно-правовые отношения носят в основном отсылочный характер. В этой связи целесообразно доработать Закон о зонах, распространив налоговые льготы на все зональные формы, закрепив законодательно стимулирование кластерных цепочек. По нашему мнению, необходима координация налогового и других кодексов, четко регулирующих механизм получения налоговых преференций как ОЭЗ, так и территориальных зон с учетом интересов всех субъектов Федерации. При этом необходимы гарантии от неблагоприятного изменения законодательства РФ о налогах и сборах<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> По Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., “достижение целей развития, успешная модернизация экономики и социальной сферы предполагают выстраивание эффективных механизмов взаимодействия общества, бизнеса и государства, направленных на координацию усилий всех сторон, обеспечение учета интересов различных социальных групп общества и бизнеса при выработке и проведении социально-экономической политики” (Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: [утв. распоряжением Правительства РФ от 17 нояб. 2008 г.] С. 16).

<sup>2</sup> Открытое акционерное общество “Особые экономические зоны” создано 12 апреля 2006 г. постановлением Правительства Российской Федерации. Все 100 % акций ОАО “ОЭЗ” находятся в федеральной собственности. Полномочиями по реализации прав акционеров ОАО “ОЭЗ” от имени РФ наделено Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами. В 2010 г. в связи с упразднением агентства возникла управляющая компания ОАО “ОЭЗ”.

<sup>3</sup> По определению, данному М. Портером, “...кластер - это сконцентрированные по географическому признаку группы взаимосвязанных компаний, специализированных поставщиков услуг, фирм в родственных отраслях, а также связанных с их деятельностью организаций в определенных областях, конкурирующих, но при этом ведущих совместную работу; кластер - форма сети, которая происходит в пределах географической локализации, в которой близость фирм и институтов гарантирует некоторые формы общности и увеличивает частоту и влияние взаимодействий” (Портер М. Конкуренция. М., 2005. С. 25).

<sup>4</sup> Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 21 января 2008 г. № 03-07-08/14.

<sup>5</sup> Акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, законы субъектов Российской Федерации о налогах и сборах, нормативные правовые акты органов местного самоуправления о налогах и сборах, ухудшающие положение налогоплательщиков - резидентов особых экономических зон, за исключением актов законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, касающихся налогообложения подакцизных товаров, не применяются в отношении резидентов особых экономических зон в течение срока действия соглашения о ведении промышленно-производственной, технико-внедренческой, туристско-рекреационной деятельности или о деятельности в портовой особой экономической зоне (в ред. федеральных законов от 3 июня 2006 г. № 76-ФЗ, от 30 окт. 2007 г. № 240-ФЗ) (Справочник резидента особой экономической зоны “Дубна”. Дубна, 2010. № 4. С. 44).

Поступила в редакцию 01.12.2011 г.

## ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ФУНКЦИЯ СРЕДНЕГО КЛАССА И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ

© 2012 Л.Ю. Грудцына

доктор юридических наук, доцент

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

Почетный адвокат России

E-mail: ludmilagr@mail.ru

Выражением свободы индивидов является свобода предпринимательской и иной не запрещенной законом деятельности. Благоприятные для осуществления предпринимательства условия рынка и экономики страны в целом способствуют формированию институтов гражданского общества и среднего класса, столь необходимых в экономически развитом и социально ориентированном государстве.

*Ключевые слова:* собственность, средний класс, право частной собственности, предпринимательство, экономические отношения, рыночная экономика, гражданское общество.

Ключевым понятием гражданского общества выступает свобода как условие и способ человеческого самоосуществления, отягощенного мерой персональной ответственности. В рамках гражданского общества и его институтов свобода проявляется не так, как в границах государства, где человек заявляет о себе как существо пассивное, страдательное, ибо оно объект внимания и манипулирования, заботы и наказания. Выражением свободы индивидов является свобода предпринимательской и иной не запрещенной законом деятельности (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ). А благоприятные для осуществления предпринимательства условия рынка и экономики страны в целом способствуют формированию среднего класса, столь необходимого в экономически развитом и социально ориентированном государстве.

Является ли средний класс гарантом стабильности и какое отношение он имеет к гражданскому обществу? Именно в гражданском обществе формируются общезначимые интересы, которые в идеале представляют собой своего рода “материю”, из которой строится государственная власть.

Иное дело, что именно представляет собой гражданское общество. Ведь это отнюдь не то, что формально выходит за пределы государственных структур. Если, скажем, наблюдается оголоустарствление общественных институтов, то граница, разделяющая общество и государство, становится аморфной и в той или иной мере смещается в сферу государственной власти (по Гегелю: власти как “неизбежной необходимости” су-

ществования гражданского общества), формируя в ней псевдообщественные институты. Примером таких институтов может служить КПСС и советская номенклатура, где в действительности и формировались интересы, на основе которых строился и функционировал государственный аппарат и само государство. Такого рода политический конгломерат появляется всякий раз, когда из-за волевых действий власти, осуществляемых на фоне слабости демократических институтов, естественные границы гражданского общества смещаются, а развитие самих институтов оказывается заторможенным. В современной России это можно наблюдать на примере нынешней партии власти - “Единой России”, основу которой составляет все та же номенклатура, но теперь уже нового вида. В данном случае повторяется не история, в действительности сегодня мы можем предметно и в динамике наблюдать еще один пример проявления объективных взаимозависимостей, в которых находятся гражданское общество и государство.

Однако такое объективно складывающееся положение дел тщательно камуфлируется властью, которая инициирует и создает типовые структуры конституционной модели гражданского общества “сверху”, а не “снизу”, как это можно видеть в классических образцах, сформулированных в научных трудах и реализованных на практике в развитых европейских странах. Но в силу могущества нынешней властной вертикали и слабости данного формируемого искусственно гражданского общества его объективный потенциал в значительной мере перемещается в сферу го-



сударства и жестко контролируемых им областей государственного управления. Как раз по причине этого искусственно создаваемые государством формально нормальные конституционные институты гражданского общества оказываются изначально обескровленными и весьма пассивными (вялыми), что имеет следствием низкую политическую активность и политическую самостоятельность подавляющей части населения страны. То, что слишком активно, власть или подавляет или эффективно регулирует, а то, что пассивно, она поддерживает, возмещая необходимую для демократической страны инициативу граждан инициативами самой власти, в пользу ее основной партии и вырастающих вокруг нее формально неформальных структур и движений, которые повсеместно именуют прокремлевскими.

По мнению К. Маркса, семья и гражданское общество сами себя превращают в государство. Именно они являются его движущей силой<sup>1</sup>. По Гегелю же, напротив, они порождены действительной идеей. Их объединение в государство не есть результат их собственного жизненного процесса; наоборот, это идея в своем жизненном процессе отделила их от себя.

Скорее следует согласиться (но не во всем) с К. Марксом, нежели с идеализмом Гегеля, выдвинувшим как константу и непреложную истину “действительную идею”<sup>2</sup>. Рассуждения К. Маркса менее абстрактны, а потому более объяснимы, в том числе с позиций исторического развития.

Фактом является то, что государство возникает из множества самых разных индивидов, существующего в виде членов семей и членов гражданского общества. Но возникнув и укрепившись исторически, государства в мире становятся сильными субъектами, управляющими проживающим на территории государства населением, регулирующими множество общественных, социально-экономических процессов, происходящих в государстве. Теперь можно признать следующее: государство является необходимым фактором создания и самого факта существования гражданского общества. Если не будет силы и государственной воли (принуждения) в определенных вопросах общественной жизни, все скатится к беспорядкам и хаосу. Не в последнюю очередь это касается гражданского общества, саморегулируемой системы, нуждающейся в постоянном контроле со стороны государства.

Сказанное лишь демонстрирует всю ту же объективную взаимосвязь государства и гражданского общества (в котором государство, безусловно, доминирует) применительно к особым примерам. Воистину гражданское общество и государство представляют собой единство и борьбу противоположностей. “В гражданском обществе каждый для себя - цель, - отмечал Георг Вильгельм Фридрих Гегель, - все остальное для него ничто”<sup>3</sup>. Или: “Гражданское общество является ареной борьбы частных индивидуальных интересов, войны всех против всех”<sup>4</sup>. И как раз эта-то война, которая сама является следствием социального единства и вытекающих из него ограничений, рождает необходимость мощного интегрирующего начала, коим и является государство.

Позже данные идеи развил Карл Маркс: “Там, где политическое государство достигло своей действительно развитой формы, человек не только в мыслях, в сознании, но и в действительности, в жизни, ведет двойную жизнь: жизнь в политической общности, в которой он признает себя общественным существом, и жизнь в гражданском обществе, в котором он действует как частное лицо, рассматривает других людей как средство, низводит себя самого до роли средства и становится игрушкой чуждых сил”<sup>5</sup>.

Спектр представлений о гражданском обществе достаточно широк, и все же можно определить наиболее общие черты этого понятия. К ним относятся: высокий уровень развития индивида и развитая социальная инфраструктура, правовые отношения и добровольность организаций, демократия и гласность и др. Под гражданским обществом следует понимать взаимосвязанную систему независимых от государственной власти общественно-политических институтов, участвующих в общественных отношениях (экономических, социальных, культурных, нравственных, духовных, корпоративных, религиозных), возникающих по поводу реализации гражданами своих прав и свобод и находящихся вне рамок политических (государственных) и частных (личных) отношений, но в рамках действующего национального законодательства.

Особенностью гражданского общества является заложенное в его институтах внутреннее противоречие: доминирующий в них частный интерес, развивая социальную и экономическую активность индивидов, осознание ими своих прав

и интересов, своей личностной индивидуальности, неизбежно порождает их конкуренцию и противостояние в различных негосударственных сферах (экономической, социальной, культурной и др.). Это внутреннее противоречие выступает движущей силой развития гражданского общества, прогресса общества и государства.

Западная экономическая наука исследует проблемы гражданского общества как основного средства защиты свободы индивида от опеки государства. Передовой европейский опыт изучения гражданского общества показывает, что уровень его сформированности отражает степень развития демократии. В отечественной политической науке проблематика гражданского общества изучается через взаимодействие его с государственной властью. Важным фактором формирования гражданского общества в России рассматривается государственная власть, выступающая нередко инициатором создания отдельных институтов гражданского общества<sup>6</sup>.

Устранение интегрирующего государственного начала, противостоящего индивидуализму субъектов гражданского общества, превращает гражданское общество в ничем не связанную совокупность индивидов, что способно привести к воцарению анархии<sup>7</sup>. Здесь не будет ни государства, ни гражданского общества. История дает множество примеров, когда из-за ослабления или гибели государства общество погружалось в анархию и смуту со всеми сопутствующими им бедствиями и кровопролитиями. Достаточно вспомнить Россию конца XVI - начала XVII в. Самая яркая иллюстрация из новейшей отечественной истории - перестройка и реформы, которые привели к крушению Советского Союза.

Кстати говоря, современное российское государство вряд ли можно назвать сильным. Его социалистический предшественник был не в пример мощнее. Слабости нового российского государства сопутствует аморфность гражданского общества и процесса его формирования. Само же гражданское общество в существенной мере замещается его политическим суррогатом, создаваемым новой номенклатурой в форме создаваемых ею политических псевдообщественных организаций. Вместе с тем политические события 4-7 декабря 2012 г. (выборы в Государственную думу шестого созыва и последовавшие за объявлением результатов выступления оппозиции и несогласных на Триумфальной площади Москвы

6, 10 и 24 декабря, а также массовые протестные выступления в других регионах страны) заставляют задуматься о возможных позитивных тенденциях и постепенной замене "политического суррогата" и псевдообщественных институтов полноценными институтами гражданского общества. Скорее всего, синдром "Триумфальной площади" в России может стать для нас, что несомненно усилит процесс консолидации гражданского общества.

Пока люди организуют свое сообщество на уровне процесса, они имеют возможность активно вмешиваться в свое творчество. Но как только это творчество обретает опредмеченные формы, оно получает относительную самостоятельность, независимость от тех, кто его создал, ибо в своем развитии оно уже подчиняется своим законам, а не воле своих творцов (созидателей). И наконец, свобода имеет множество проявлений, но не все они оцениваются адекватно. Чаще всего это восприятие на уровне "должного". Что касается свободы как результата преодоления одной из форм отчуждения человека от собственности, власти и культуры, то эту свободу может оценить лишь тот, кто прошел дорогу от невольника до вольноотпущенника, преодолев путь заложника чужой воли<sup>8</sup>.

Если в обществе отсутствует свобода или она не оценивается должным образом, то там нет и условий для возникновения и становления гражданского общества. Особенность гражданского общества заключается в том, что его нельзя создавать искусственно там, где отсутствует реальная свобода и ее адекватное восприятие, где отсутствует понимание ее ценности.

В России средний класс - это скорее срединный<sup>9</sup> класс, выделяемый не по доходу или образовательному уровню, а по пространственному расположению, по удаленности или приближенности к месту кормления.

Каковы же критерии, позволяющие выделять срединный класс в России (если понимать его исключительно в социокультурном смысле, как представителя особого образа жизни)? Быть представителем срединного класса - значит жить в относительном достатке, но не накапливая излишние запасы; жить по средствам, полагаясь только на собственные возможности. Но самое главное - жить, как все, не выходя за культурно-эстетические рамки поведения своей общности. Жить по совести, сообразуя свои действия с внут-

ренным чувством справедливости, долга и порядочности. Жить в согласии, в мире с другими людьми и в согласии с самим собой. Характеризует средний класс и ориентация на благополучие, на порядочность (в смысле следования заведенному порядку или традициям), на солидарность и умеренность во всем. К такому срединному классу можно отнести интеллигенцию, младший и старший офицерский состав Вооруженных сил России, предпринимателей, торговцев, фермеров. У них есть стабильные источники дохода, они ведут устойчивый образ жизни.

С точки зрения современных рационально-прагматических подходов, гражданская активность являет собой скорее патологию, некое отклонение от общепринятых и устоявшихся образцов поведения (точнее, невмешательства во что бы то ни было, если оно не затрагивает непосредственно индивида и его семью), поскольку быть активным не ради себя, а ради общества и Отечества, быть готовым на самопожертвование способен далеко не каждый.

Субъектами гражданского общества выступают те группы и индивиды, которые на практике выражают интересы общества, принося зачастую в жертву собственные интересы. Разумеется, не все представители среднего класса могут считаться субъектами гражданского общества. Чертами гражданственности и гражданской культуры, которые превращают представителей среднего класса России в субъектов гражданской жизни, являются: высокое служение обществу и всеобщим интересам; готовность к самопожертвованию во имя высоких гражданских идеалов; сверхнормативность, нелимитированность различных источников самодеятельности и культура, имеющая четкие гражданские ориентиры. И еще, в какой-то мере, девиантность по отношению к существующему нормативному порядку. С учетом этих социокультурных параметров, возможно, Россия и ее гражданское общество выйдут на нужные позиции.

Представить себе общественный прогресс без стремления к осуществлению начал равенства и свободы невозможно. Важно заметить, что равенство и свобода человека предполагают ответственность не только перед другими людьми, но, в первую очередь, перед собой. Лишь в этом случае она становится не тяжким грузом, а творческой силой и придает новую жизненную энергию. Только внутренне свободная, а следо-

вательно и внешне ответственная и свободная, личность способна разобраться в своих экономических, политических и правовых отношениях с другими людьми. Именно такая свободная и ответственная личность в силах провести переоценку и пересмотр характера и содержания данных общественных отношений, определить приоритеты в их развитии. Вот почему свободная и ответственная личность становится не только главной движущей силой, но и целью этого развития.

Роль российской государственной власти в становлении такой личности состоит в том, чтобы обеспечить ей соответствующие внешние условия для осмысления окружающей действительности, совершенствования общественных отношений. Решить такую задачу государство может двумя путями: с одной стороны, обеспечивая свободу выбора личности посредством предоставления ей максимума допустимых прав и свобод, при этом не нарушающих права и свободы других личностей; с другой стороны, устанавливая максимум ответственности личности за ее собственный выбор посредством соблюдения ею системы правовых норм, не допускающих нарушений прав и свобод других граждан.

Таким образом, государство, не вмешиваясь в частную жизнь человека, устанавливает определенные правовые нормы и обеспечивает их соблюдение всеми своими учреждениями и законами. Оно очерчивает те пределы, в которых гражданин может действовать по собственному усмотрению, не посягая при этом на права и свободы других граждан<sup>10</sup>.

Преобразования в России только тогда будут успешными, когда обеспечат условия для внутреннего саморазвития и самосовершенствования личностей, образующих гражданское общество. Таким образом, цель современных преобразований в России должна состоять в раскрытии созидательного потенциала личности. Чтобы решить эту задачу, государство и общество должны формировать демократические традиции и развивать экономические свободы.

Второе важнейшее условие формирования и укрепления современного российского гражданского общества состоит в создании эффективной системы экономических отношений, обеспечивающих экономическую свободу личности, формирование развитого социального слоя коллективных и индивидуальных владельцев средств производства, развитие института частной собствен-

ности, экономической конкуренции, активности, самостоятельности и равноправия хозяйствующих субъектов.

Защита собственности в России во многом означает защиту прав среднего класса, фундаментом экономической независимости которого в большинстве случаев является частная собственность. Защита собственности во многом зависит от силы гражданского общества. В этой связи следует отдавать отчет в том, что переделы собственности будут продолжаться до тех пор, пока, с одной стороны, власти не станет выгодно защищать права собственности, с другой - пока граждане будут пассивными в борьбе за свои права. Именно активная борьба граждан в защиту своей собственности, за совершенствование законов, равенство перед законом всех участников гражданского оборота, включая государственную власть, является сегодня главным фактором легитимизации собственности.

Актуальнейшая задача современной России - компромисс между новыми и старыми элитами - собственниками. Суть его - в окончании передела собственности и переводе процесса легитимизации собственности в русло цивилизованного, законодательно закрепленного перераспределения. Для этого необходимо законодательно закрепить равные условия конкуренции для всех хозяйствующих субъектов, разработать надежные средства правовой защиты собственности и, наконец, установить жесткую ответственность всех субъектов хозяйственной деятельности и органов государственной власти за несоблюдение законодательно установленных правил<sup>11</sup>.

Третье важнейшее условие формирования и укрепления гражданского общества - опора в государственном и общественном строительстве на общепризнанные демократические правовые принципы (защита прав и свобод человека и гражданина, равноправие граждан, верховенство закона, разделение властей) и институты (независимая судебная система, развитое местное самоуправление, эффективная многопартийность, независимые свободные СМИ, демократические и свободные выборы, гражданские инициативы). Демократия не устанавливается актом разрушения тоталитарной социальной организации. Ее становление - процесс, который займет еще многие годы и движущей силой которого являются личности и наиболее активные слои общества, заинтересованные в укреплении правовых инсти-

тутов государства, в повышении правовой культуры граждан, основанной на признании верховенства закона и приоритетности прав человека<sup>12</sup>.

Для современного состояния проблемы характерен дискуссионный вопрос: едино ли гражданское общество или из него можно выделить общества - экономическое и политическое. Неолибералы и неомарксисты, при всем различии их позиций, уверены, что экономика является частью гражданского общества ("модель Гегеля"). При этом первые сводят гражданское общество к свободной рыночной экономике, отождествляя гражданское и буржуазное общества и подчеркивая первостепенную роль собственности. Вторые говорят о социально ориентированной экономике или регулируемом на макроэкономическом уровне рынке.

Традиционно российское общество было не автономно, поэтому в нем глубоко укоренилась идея сильного государства. Как свидетельствует отечественная история, попытки ввести в российскую жизнь демократические элементы (они же - структуры и институты гражданского общества) приводили к негативным социальным последствиям. Так было во времена реформ Петра I, Александра II, Николая II, так случилось и во время перестройки.

Характеризуя российское общество, А.А. Зиновьев писал: "При этом типе организации доминирующим является не добровольная самоорганизация масс людей снизу, а принудительная организация сверху. Как это имело место в истории России с первых дней ее существования... При этом типе организации решающую роль в объединении людей в целое принадлежит системе власти и управления, а не другим факторам, в том числе - не экономике. Тут структурирование системы власти и управления образует основу социального структурирования вообще"<sup>13</sup>.

В экономическом аспекте гражданское общество - это общество цивилизованных рыночных отношений, в условиях рыночной экономики труд свободен: каждый должен иметь право самостоятельно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Важной характеристикой экономической организации гражданского общества является также свобода предпринимательства и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Рынок - своеобразный "компонент" экономической свободы - невозможен без развития пред-

принимательской деятельности: экономическая деятельность граждан в рыночных условиях строится в соответствии с общедемократическим принципом “разрешено все, что не запрещено законом”. Это позволяет свести воедино свободу и предпринимательство, экономику и демократию в рамках гражданского общества. В качестве первичного слоя здесь выступают отношения собственности, пронизывающие всю ткань экономических отношений и весь цикл общественного производства и потребления. В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности<sup>14</sup>.

Гражданское общество есть важнейшая составляющая демократического государства. Степень развития гражданского общества отражает уровень развития демократии. Уровень развития демократии зависит от того, в какой мере развито гражданское общество, а стабильность демократического процесса - от того, в какой мере политические институты отражают потребности гражданского общества, своевременно реагируя на протекающие в нем процессы. Она воплощается в институтах, отношениях, культуре, которые коренятся в гражданском обществе, в исторически сложившейся и относительно устойчивой системе социальных связей, ценностных ориентаций, норм общественного поведения.

Гражданское участие подразумевает под собой интересы всех слоев общества, которые должны быть представлены в политическом процессе и, несомненно, учитываться при принятии решений, а также вовлечение граждан в обсуждение и разработку политических, социально-экономических, культурных программ и проектов. Однако за 18 лет реформ наше общество и власть все-таки так и не научилась “говорить” друг с другом. Власть, сколько ни пытается, не может донести до общества суть осуществляемых преобразований, объяснить, зачем они нужны рядовому гражданину, как отразятся на его повседневной жизни. А общество не может внятно объяснить власти, чего от нее хочет, в том числе и потому, что многие общественные институты так и не смогли занять достойное место в государстве<sup>15</sup>.

Предпосылки возникновения гражданского общества в России уже созрели, но до сих пор существует слишком много факторов, препятству-

ющих появлению этого института. Гражданское общество - это общество, в котором значительное место занимают собственники, имеющие свои частные интересы. Частная собственность - краеугольный камень в развитии гражданского общества. Поэтому следует всячески содействовать образованию в стране среднего класса.

<sup>1</sup> Маркс К. Экономическо-философские рукописи 1844 года и другие ранние философские работы. М., 2010. С. 56.

<sup>2</sup> Гегель Г.В.Ф. Философия права. М., 1990. С. 225.

<sup>3</sup> Там же. С. 228. Об этом также писал Платон.

<sup>4</sup> Там же. С. 330. Гегель здесь использует известную характеристику Томасом Гоббсом естественного состояния, которое, по его определению, есть “война всех против всех”.

<sup>5</sup> Маркс К. К еврейскому вопросу // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 1. С. 390 - 391.

<sup>6</sup> Федорова Е.А. Взаимодействие государственной власти и формирующегося гражданского общества в современной России: дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2006. С. 10.

<sup>7</sup> Поздняков Э.А. Российское гражданское общество. Иллюзии и реальность // Политический класс. 2006. № 22. С. 6-7.

<sup>8</sup> Резник Ю.М. Формирование гражданского общества как фактор стабилизации российского социума. URL: <http://www.rustrana.ru>.

<sup>9</sup> Средние - это те, кто занимает срединное, промежуточное положение между “новыми русскими”, оказавшимися в нужном месте и имеющими баснословные доходы, и “старыми русскими”, растерявшимися, потерявшими веру в себя и в возможные ориентиры общественного развития.

<sup>10</sup> Баранов П.П. Институты гражданского общества в правовом пространстве современной России: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2003. С. 122.

<sup>11</sup> Аринин А.Н. Права и свободы человека и эффективное развитие России // Общественные науки и современность. 2002. № 1. С. 37.

<sup>12</sup> Круглов А. Региональные особенности формирования гражданского общества (на примере Москвы). URL: [http://www.nasledie.ru/politvnt/19\\_2/article.php?art=34](http://www.nasledie.ru/politvnt/19_2/article.php?art=34).

<sup>13</sup> Зиновьев А.А. Русский эксперимент. М., 1995. С. 29.

<sup>14</sup> Федоренко Д.В. Политико-правовые механизмы взаимодействия институтов гражданского общества и государства в современной России: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2007. С. 18-19.

<sup>15</sup> Юданов А.Ю. Конкуренция: теория и практика. М., 1998. С. 19.

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ ПРЕДПРИЯТИЯМИ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ НА ОСНОВЕ КОНТРОЛЛИНГА

© 2012 А.В. Мотин

Академический международный институт, г. Москва

E-mail: a.i.ashmarin@mail.ru

Проведен анализ деятельности производственного сектора уголовно-исполнительной системы России. На основе международного и отечественного опыта выработаны предложения по повышению эффективности организационно-экономического механизма управления учреждениями уголовно-исполнительной системы на основе использования контроллинга. Реализация данных предложений позволит повысить эффективность функционирования этой системы.

*Ключевые слова:* трудовая адаптация осужденных, организация производства, организационно-экономический механизм, контроллинг, структура управления, эффективность.

Функция исполнения наказаний является объективно необходимой для любого государства. Пока существует преступность, государство вынуждено обращаться к наказанию лиц, его совершивших.

По данным Международного центра по изучению тюремных заключенных International Centre for Prison Studies, в январе 2009 г. в мире насчитывалось более 9,8 млн. тюремных заключенных. Самое большое количество заключенных находится в США - 2,29 млн., в Китае - 1,4 млн. (плюс 850 000 под следственным задержанием). Сегодня США возглавляют список стран по количеству людей, находящихся в местах лишения свободы. Это четверть всех отбывающих наказание в мире. Если к числу заключенных добавить американцев, на которых распространяются процедуры условного и условно-досрочного освобождения, то получится, что 7,3 млн. чел. так или иначе охвачены системой наказаний - 3,2 % населения страны<sup>1</sup>. По состоянию на 1 октября 2011 г. в учреждениях уголовно-исполнительной системы (УИС) России содержалось 774,9 тыс. чел.<sup>2</sup>

Рост количества заключенных в мире и, соответственно, увеличение расходов на финансирование пенитенциарной системы заставили различные государства активно искать пути разрешения этой проблемы. История развития пенитенциарного дела во всем мире показывает, что труд в реформировании личности преступника играет ведущую роль, поскольку безделье заключенных не только вредно с точки зрения бла-

гополучия их пребывания в тюрьме и перспектив будущей жизни при освобождении, но и существенно осложняет функционирование тюрем. Великий русский писатель Ф.М. Достоевский, сам отбывавший наказание на каторге, оценивая роль труда в воздействии общества на личность преступника, писал: "Без труда и без законной, нормальной собственности человек не может жить, развращается, обращается в зверя... без работы арестанты поели бы друг друга, как пауки в склянке"<sup>3</sup>.

Организация занятости трудом заключенных служит основой пенитенциарной политики во многих странах, поэтому вполне естественно, что трудовой занятости заключенных как важнейшей стороне пенитенциарной деятельности уделяется значительное внимание и место в международно-правовых документах, регламентирующих эту деятельность в государствах, присоединившихся к соответствующим международным соглашениям.

В современной постановке пенитенциарных работ, главным образом, преследуется цель исправления преступников посредством приучения их к систематическому и притом производительному труду, соответственно, важнейшим инструментом для поднятия нравственного уровня преступников служит целесообразная организация тюремных работ. Сообразно, организация производства в учреждениях, где исполняются уголовные наказания, имеет целью не понуждение человека к труду, а является способом его адекватного включения в социально значимые отно-

шения, одной из главных задач которых в настоящее время является возвращение на свободу законопослушных граждан, способных обеспечить себя легальным источником доходов.

Основным правовым актом, определяющим деятельность УИС России, является Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации (УИК РФ). Следует отметить, что в значительной части положения УИК РФ совпадают с основными принципами Европейских пенитенциарных правил. Поэтому не случайно в ст. 1 закона Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» уточняется назначение труда осужденных: «Интересы исправления осужденных не должны подчиняться цели получения прибыли от их труда». Производственная деятельность осужденных не должна препятствовать выполнению основной задачи исправительных учреждений - исправлению осужденных.

В настоящее время в соответствии с п. 2 ст. 9 УИК РФ общественно полезный труд предстает одним из основных средств исправления осужденных. При этом речь идет о хорошо налаженном и оснащенном труде, поскольку экономически непродуктивный труд оказывается непродуктивным и педагогически.

Выполнение российским государством взятых на себя обязательств по соблюдению и защите прав и свобод лиц, осужденных к лишению свободы, и последственных, приведение условий их содержания к требованиям международных и российских стандартов сопровождалось значительным ростом государственных расходов на содержание УИС. За последние 10 лет эти расходы увеличились более чем в 3 раза и составили в 2011 г. 180,4 млрд. руб.

Названная проблема еще более актуализируется в связи с тем, что большинство осужденных находятся в экономически активном возрасте: в основном это мужчины (85,5 % от общей численности), относящиеся к возрастной группе 30-49 лет или 18-24 года (соответственно, 36,0 % и 27,3 % от общей численности)<sup>4</sup>, из чего следует вывод о существовании в УИС огромной армии экономически активного населения, которое должно быть сначала вовлечено в трудовую деятельность, а затем возвращено в эффективную экономическую жизнь страны.

В настоящее время годовые расходы на все виды содержания одного осужденного составля-

ют около 30 тыс. руб., т. е. примерно 82 руб. в сутки. Всего ежегодно Российское государство тратит на эти цели более 22 млрд. руб. Данные расходы должны компенсироваться удержаниями из заработной платы осужденных, однако реально возмещается не более 13 % указанных расходов. Для сравнения: в Швейцарии в новой женеvской тюрьме на содержание одного заключенного выделяется 200 франков в день<sup>5</sup>. Существовавший до начала реформ уголовно-исполнительной системы организационно-экономический механизм управления производством УИС сформировался в условиях административно-командной и переходной экономики и представлял собой хорошо отлаженную систему, когда приоритетами УИС были в значительной степени производственные показатели. Процессы управления в сфере производства были направлены как на привлечение осужденных к труду на основе широких хозяйственных связей и профессионального обучения, так и на получение прибыли от производственной деятельности.

Кризис экономики не замедлил сказаться на положении дел и в исправительных учреждениях. Были разрушены хозяйственные связи этих учреждений с предприятиями других министерств и ведомств, многие предприятия исправительной системы оказались на грани банкротства, а отсюда - незанятость осужденных трудом, неплатежи, задержки заработной платы персоналу учреждений и многие другие отрицательные факторы в деятельности исправительно-трудовой системы.

Производственная база УИС, особенности профессиональной квалификации осужденных коммерческие структуры не привлекали.

Все вышесказанное потребовало принятия мер, направленных, прежде всего на экономическую выживаемость этой системы. Преобразование в 1995 г. предприятий УИС в категорию государственных унитарных предприятий способствовало сохранению производственного сектора УИС. В этих условиях производство в местах лишения свободы сумело сохраниться: предприятия УИС освоили современные производства, нашли новых партнеров, наладили выпуск продукции, пользующейся спросом. В то же время создание государственных унитарных предприятий в системе УИС не в полной мере учитывало их специфику. Основной их задачей оставалась производственная деятельность, направленная, как

и прежде, на получение прибыли. В начале 1990-х гг. был принят и ряд других нормативных правовых актов, направленных на изменения в уголовно-исполнительной системе. Они в основном носили характер ситуативного реагирования на изменения в обществе и государстве, были ответной реакцией на имевшую место критику системы со стороны общественности и требования международно-правовых актов по правам человека и содержанию осужденных.

Оценка эффективности организационно-экономического механизма промышленного производства УИС во многом продолжала зависеть от результатов производственной деятельности, в том числе от показателей финансового состояния предприятия. Принятие федеральных законов от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» и от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», наряду с Налоговым кодексом РФ, резко осложнили и без того непростую ситуацию в производственном секторе УИС. Государственные структуры, ответственные за организацию и налогообложение предприятий, игнорировали разницу между предприятиями УИС, задачей которых, в первую очередь, стало обеспечение трудовой адаптации осужденных, и обычными предприятиями.

На обычном предприятии любой формы собственности главной целью является прибыль. Остальные декларируемые цели: удовлетворение потребностей покупателей, расширение рыночного сегмента, сохранение престижа фирмы и т.д. - в конечном счете направлены на прибыль. Если деятельность предприятия будет неэффективной, то ему грозит банкротство. Поскольку предприятия УИС созданы для исполнения уголовных наказаний и социальной адаптации осужденных и по определению не могут быть приравнены к коммерческим организациям, создаваемым для получения прибыли, постольку для пенитенциарного производства должен быть законодательно обеспечен иммунитет от банкротства.

В целях сохранения производства учреждений, исполняющих уголовные наказания, и обеспечения конституционных гарантий труда лиц, отбывающих наказания, руководством Министерства юстиции России принято решение о разработке и внедрении принципиально новой структуры привлечения осужденных к труду - центров трудовой адаптации осужденных и трудовых ма-

стерских. Центры трудовой адаптации осужденных призваны решать те же задачи, что и предприятия УИС - государственные унитарные предприятия, но в несколько другом правовом поле - они не смогут заключать договоры и выступать в качестве самостоятельного субъекта хозяйственной деятельности. Эти производственные единицы финансируются за счет средств государственного бюджета. Речь теперь не может идти о получении прибыли от трудового использования осужденных как источнике финансирования УИС. Основная задача - максимальное привлечение осужденных к труду.

Предприятия Федеральной службы исполнения наказаний производят свыше 100 тыс. наименований продукции машиностроения, металлообработки, лесозаготовительной, деревообрабатывающей, легкой промышленности, черной, цветной металлургии и других отраслей экономики. Ежегодно исправительными учреждениями изготавливается продукция, выполняется работ и оказывается услуг в объеме свыше 20 млрд. руб. Значительная часть (почти 50 %) выпускаемой продукции поставляется исправительными учреждениями для собственных нужд, а также по заказам силовых министерств и ведомств.

Привлечение на постоянной основе осужденных к общественно полезному труду на хорошо организованных рабочих местах выступает основой их трудовой адаптации и действенным средством дальнейшей ресоциализации. Производственный сектор УИС в таком случае становится важнейшей формой реализации государством своих социальных функций.

Радикальное реформирование национальной экономики и переход на рыночные механизмы хозяйствования привели к значительному ухудшению экономического положения производственного сектора УИС. Вследствие этого для производства УИС характерным является постоянное отвлечение полученных данным сектором доходов для пополнения недостающего бюджетного финансирования УИС, что ведет к постоянной нехватке оборотных средств у производственных структур. Получить кредитные ресурсы для пополнения оборотных средств в банковских учреждениях производственным структурам УИС невозможно вследствие того, что их бюджетное финансирование осуществляется через органы федерального казначейства. По результатам анкетирования сотрудников производственного сек-



тора УИС, такое положение не только не улучшает положения названных подразделений, но и может поставить под сомнение само существование производственного сектора УИС и затруднить возможность не только осуществления трудовой адаптации, но и в конечном итоге социальной реабилитации осужденных. Всего нами было опрошено 129 чел., из них 113 (87 %) выразили негативное отношение к лишению возможности предприятий УИС использовать заемные средства для оперативного решения производственных вопросов.

Кроме того, на функционирование производственного сектора УИС повлиял экономический кризис 2008-2009 гг. Он привел к сокращению государственных, муниципальных и коммерческих заказов, что сопровождалось уменьшением количества рабочих мест для осужденных. Негативным последствием этого является высвобождение осужденных из исправительных процессов, что может дестабилизировать криминогенную обстановку в местах лишения свободы. В данной связи остро встает проблема повышения эффективности производства с одновременным обеспечением трудовой занятости лиц, отбывающих наказания в виде лишения свободы, что невозможно без совершенствования организационно-экономического механизма управления предприятиями УИС.

Каждое предприятие обладает определенным потенциалом, поэтому система управления должна обеспечивать наиболее эффективное использование имеющихся ресурсов (основных, оборотных, трудовых), а также создавать условия и предпосылки для последовательного роста потенциала предприятия. Для улучшения ситуации на предприятиях, восстановления внутренней сбалансированности и целостности производства необходима целенаправленная скоординированная деятельность на всех уровнях управления. Одним из таких инструментов повышения эффективности деятельности предприятий является контроллинг.

В настоящий момент контроллинг выступает неотъемлемой частью современной системы управления компанией. Применение контроллинга способно существенно повысить эффективность функционирования производственного сектора УИС.

Место службы контроллинга в организационной структуре предприятия напрямую зависит от вида, размеров и характера деятельности предприятия. Для крупных предприятий характерно образование специального подразделения (отдела, службы), на небольших и средних предприятиях обычно функции контроллинга выполняют руководители различных отделов. Хотелось бы отметить, что чем меньше предприятие, тем выше место контроллинга в иерархии управления, так как часто в таких организациях сам руководитель берет на себя функции руководства контроллингом.

В условиях учреждений УИС контроллинг затрагивает не только производственные, но и другие подразделения, поэтому при организации специализированного структурного подразделения могут возникать конфликты интересов между службами предприятия.

Следовательно, при разработке положения о службе контроллинга необходимо уделять внимание вопросам подчиненности, а также размещению службы в структуре организации. Для учреждений УИС, по нашему мнению, наиболее оптимальным будет наделение организационно-аналитического подразделения функциями службы контроллинга. В пользу этого говорит тот факт, что данное подразделение подчиняется напрямую руководителю учреждения УИС и получает необходимую информацию от всех служб. При этом конфликт интересов будет сведен к минимуму. Кроме того, выработанные ими предложения могут быть оформлены как распоряжения руководителя.

Таким образом, построение организационно-экономического механизма управления учреждениями УИС на основе контроллинга позволит повысить эффективность осуществления трудовой адаптации и в конечном итоге социальной реабилитации осужденных.

<sup>1</sup> URL: [http://expert.ru/printissues/expert/2010/26/turmy\\_svobodnogo\\_mira](http://expert.ru/printissues/expert/2010/26/turmy_svobodnogo_mira).

<sup>2</sup> URL: <http://www.leftfootforward.org/2010/01/uk-prisoners-ratio-second-only-to-us-amongst-g7-countries>.

<sup>3</sup> Достоевский Ф.М. Записки из мертвого дома. М., 1984. С. 15.

<sup>4</sup> Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2011. № 5. С. 31.

<sup>5</sup> Преступление и наказание. 2010. № 2. С. 56.

Поступила в редакцию 02.12.2011 г.

## ПРАВОВЫЕ ПОДХОДЫ К ПОНЯТИЮ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА

© 2012 О.Ю. Бакаева

доктор юридических наук, профессор

Саратовский государственный социально-экономический университет

E-mail: kafedra\_itemeo@mail.ru

Государственный контроль и надзор рассматриваются с различных позиций: как одна из форм осуществления функций государства, как форма юридической деятельности, способ обеспечения законности и государственной дисциплины, как элемент администрирования. Показывается их место в системе государственного управления.

*Ключевые слова:* государственный контроль и надзор, юридическая деятельность, государственное управление, администрирование.

Функционирование общественных отношений в любом государстве в большинстве случаев требует адекватного правового регулирования, заключающегося во влиянии публичной власти на поведение людей, действия их объединений, социальные связи, деятельность различных субъектов и т.д. Такое регулирование, безусловно, должно подкрепляться соответствующим инструментарием, предполагающим, в частности, реализацию публично-правовых функций по осуществлению государственного контроля и надзора.

Выявление правовой природы государственного контроля и надзора следует проводить в первую очередь с уяснения его места в составе более сложных социальных, в том числе правовых, явлений. Именно такое толкование позволит раскрыть его сущность с выделением различных нюансов, оттенков, аспектов исследуемой правовой категории. С этой целью требуется обозначить терминологию, которой мы будем оперировать. К государственному контролю и надзору ученые применяют такие атрибутивные понятия, как вид, форма, метод, функция.

В Толковом словаре русского языка вид определяется как подразделение, входящее в состав высшего раздела, разновидность, тип<sup>1</sup>. Вид предполагает наличие классификации, где ему присущи определенные черты и признаки целого. Форма есть способ существования содержания, неотделимый от него и служащий его выражением, а под методом понимается способ теоретического исследования или практического осуществления чего-нибудь<sup>2</sup>. Как видно, и форма, и метод означают использование определенных способов, однако если форма отвечает на воп-

рос: как что-либо выражено?, то метод - с помощью чего это выражено или осуществляется? Зачастую форма может быть визуализирована. Например, формой деятельности органа исполнительной власти является принятие акта управления. Метод же позволяет использовать различные приемы для осуществления деятельности. Так, для принятия акта управления может быть использован метод единоначалия. Функция отождествляется с обязанностью и зависит от деятельности, а не от структуры или строения чего-либо<sup>3</sup>. Применительно к субъекту она отражает основные направления его деятельности. Однако функции могут быть присущи и правовым явлениям, категориям, понятиям, и тогда с их помощью характеризуется предназначение, роль. Так, фискальная функция налогов выражает их предназначение как доходов бюджетной системы.

Зачатки института контроля приходятся на период зарождения государства, а в настоящее время данная система сформировалась в единый механизм, используемый не только органами государственной власти, но и субъектами, наделенными соответствующими полномочиями. Известное выражение Ф. Энгельса о государстве как машине для подавления одного класса другим<sup>4</sup> предполагает существование средств для политического господства, в некоторых случаях и для классового насилия. Несмотря на очевидные различия государственно-правовых режимов, в каждом государстве власть использует собственные меры (не всегда демократические) для проведения в жизнь своей воли, отражающейся на объеме прав и свобод населения и выраженной, в числе прочих, в усилении государственного контро-

ля или, наоборот, в либерализации политики в той или иной сфере. Но даже в самом цивилизованном правовом государстве контролю отводится важная роль в деле сохранения законности и защиты правопорядка.

Итак, ни одно государство не может существовать без контроля. М.И. Байтин называет *контрольно-надзорную деятельность одной из форм осуществления функций государства*, она выполняется посредством действия всех разновидностей государственного надзора и контроля за законностью<sup>5</sup>. Не случайно Конституционный Суд РФ назвал государственный контроль (надзор) государственно-властным институтом<sup>6</sup>.

Устанавливая подходы к понятиям государственного контроля и надзора, в первую очередь необходимо установить их связь с правом. Такая связь очевидна, ее можно проиллюстрировать высказыванием, приведенным С.С. Алексеевым: *“legis virtus haes est: imperare, vetare, permittere, punire - сила закона состоит в том, чтобы приказывать, запрещать, разрешать, наказывать”*<sup>7</sup>. Как регулятор общественных отношений, право регламентирует и контрольные отношения, реализуемые в рамках определенной деятельности. Эта деятельность также носит юридический характер и именуется правовой.

Под юридической деятельностью в современной науке понимают “относительно самостоятельный элемент правовой системы общества, осуществляемый в соответствии с нормами материального и процессуального права государственными органами, должностными лицами и управомоченными ими общественными объединениями, направленный на достижение социально-значимых целей путем применения правовых средств, использования стимулов и ограничений и функционально ориентированный на получение опосредованных правом результатов для удовлетворения частных и общественных интересов”<sup>8</sup>. Правовая деятельность многогранна, она выражается в правотворчестве и правоприменении, которые в свою очередь включают спектр видов, форм, методов указанных направлений деятельности.

Наряду с правотворческой, правоохранительной и другими видами правовой деятельности, контрольно-надзорная деятельность отражает активные, властные действия уполномоченных субъектов, выражающиеся в совершении юридически значимых действий, принятии решений в

рамках своей компетенции. Непосредственным результатом правовой деятельности Р.В. Шагиева называется трансформацию “неправовой реальности в систему взаимных связанностей и обязательств субъектов правовых отношений, в рамках которых из множества вариантов поведения в области экономики, политики и т.д. воспроизводится вариант, основанный на началах справедливости, благоразумия, целесообразности: определяются условия приобретения субъективных прав и юридических обязанностей, сроки их использования и исполнения, требования к качествам объектов, порядок их передачи и др., благодаря чему оно становится правовым, т.е. более организованным и поэтому контролируемым”<sup>9</sup>. Результатом же контрольно-надзорной деятельности в случае ее эффективного осуществления может стать установление режима законности и правопорядка, на что, в принципе, и нацелен государственный контроль и надзор.

Производность государственного контроля и надзора от права означает в первую очередь регламентацию контрольно-надзорных отношений нормативно-правовыми актами. Так, федеральным законом “О полиции” полицейским органам вменяется в обязанности осуществление государственного контроля (надзора) за соблюдением правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения<sup>10</sup>. Сам же контроль (надзор) есть деятельность, осуществляемая в рамках правоприменения. Для его осуществления необходима система органов и организаций, наделенных соответствующими полномочиями.

*Анализ вопроса о причислении контроля и надзора к видам или формам правовой деятельности приводит к выводу об определении данных явлений как форм юридической деятельности.* Именно форма отражает совокупность действий, осуществление которых влечет последствия юридического характера. Контроль и надзор всегда есть действие, выражающееся, например, в проверке, экспертизе, аудите, мониторинге и влекущее в определенных случаях негативные последствия для подконтрольного (поднадзорного) лица.

Осуществление государственного контроля и надзора традиционно возложено на органы, относимые к исполнительной ветви государственной власти и нередко называемые органами го-

сударственного управления. Государственное управление признается основной определяющей формой реализации исполнительной власти и видом государственной деятельности<sup>11</sup>. Важнейшим направлением деятельности органов исполнительной власти является правоприменение, однако им присущи и правотворческие функции - издание подзаконных нормативных актов по вопросам, отнесенным к их компетенции.

Наделение органа государственного управления властными полномочиями обуславливает наделение его правом осуществлять от имени государства контроль и надзор. Соответствующими функциями наделено абсолютное большинство федеральных служб: Федеральная таможенная служба, Федеральная служба страхового надзора, Федеральная миграционная служба, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральная служба по финансовым рынкам, Федеральная налоговая служба, Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и др. Контрольно-надзорную деятельность также осуществляют ряд министерств (например, Министерство внутренних дел РФ, Министерство финансов РФ), агентств (например, Федеральное агентство по рыболовству, Федеральное агентство воздушного транспорта), а также специально уполномоченные субъекты (например, Центральный банк Российской Федерации и его территориальные учреждения). На необходимость расширенной трактовки контроля, осуществляемого не только государственными органами, но и иными звеньями социального управления, обращает внимание и Ю.А. Тихомиров<sup>12</sup>.

Обращаясь к формулировке понятий государственного контроля и надзора, следует констатировать отсутствие единообразия в толковании данных дефиниций. Сам законодатель зачастую смешивает указанные понятия, подменяя одно другим. Так, федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>13</sup> в ст. 2 дано единое понятие государственного контроля (надзора) как деятельности уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), направленной на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юриди-

ческими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями обязательных требований, установленных нормативно-правовыми актами. Интересно звучит название гл. 57 Трудового кодекса РФ «Государственный контроль (надзор) и ведомственный контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права». Тем самым в принципе противопоставляются категории государственного и ведомственного контроля. При этом, несмотря на широкое распространение исследуемых понятий, в абсолютном большинстве нормативных актов какие бы то ни было их трактовки отсутствуют.

Суждение о контрольно-надзорной деятельности как непреходящем атрибуте исполнительной власти<sup>14</sup> в целом сложилось и не требует дополнительного обоснования. Безусловно и то, что государственный контроль и надзор есть элемент государственного управления, а точнее, одно из его направлений или функция. Как управленческая функция контроль «имеет своим непосредственным назначением установление соответствия или несоответствия фактического состояния и деятельности управляемых заданному им состоянию»<sup>15</sup>. *Функцией государственного управления* признают государственный контроль и надзор многие ученые-административисты<sup>16</sup>. Указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» в числе функций указанных органов названы и функции по контролю и надзору, что подтверждает изложенный тезис. Ряд административных регламентов, принимаемых в последнее время органами исполнительной власти, раскрывает механизм реализации этой функции.

Между тем и органы исполнительной власти в свою очередь выступают в качестве подконтрольных субъектов. Иными словами, они могут быть одновременно и контролирующими, и подконтрольными субъектами. В науке излагается позиция о том, что «как парламентский, так и судебный контроль в отношении исполнительной власти не являются функцией системы управления, опосредующей взаимодействие управляющей и управляемой подсистем, а представляют собой элементы правового механизма «сдержек и противовесов»»<sup>17</sup>. Не умаляя верности второй части приведенного мнения, думается, что отри-

вание контрольной функции управления, даже если сам контроль направлен на деятельность органов публичной власти, противоречит сущности государственного управления, априори предполагающей контроль не только снизу доверху (ведомственный контроль), но и со стороны независимых органов (например, в рамках отправления правосудия).

Нацеленность государственного контроля и надзора на обеспечение законности позволило ученым причислить их к бесспорным способам обеспечения законности и государственной дисциплины<sup>18</sup>. С.Р. Абдулиной приводится соответствующее определение государственного контроля: “это способ обеспечения законности и государственной дисциплины в сфере реализации исполнительной власти, включающей проверку фактического выполнения нормативного акта, путей и средств достижения результата как с точки зрения законности, так и с точки зрения целесообразности, и принятие мер позитивного или негативного характера”<sup>19</sup>. По сути, обеспечение законности и государственной дисциплины есть основная цель государственного контроля и надзора. В зависимости от видов государственного контроля можно говорить о соблюдении финансовой, служебной, трудовой, военной, платежной дисциплины.

Понятие государственного управления тесно связано с категорией, недавно появившейся в юридической доктрине, - “администрирование”. Оно представляет собой управленческую деятельность, а следовательно, присуще органам публичной власти и строится на основе отношений власти и подчинения. Под администрированием толковые словари, как правило, понимают управление посредством приказов и распоряжений, а администрировать означает управлять, руководить чем-либо<sup>20</sup>. Такое определение в целом истинно, учитывая, что в широком смысле под управлением понимаются и организация, и прогнозирование, и мониторинг, и координация, и контроль. В то же время не представляется возможным отождествлять понятия государственного управления и администрирования. Управленческий процесс может выражаться и в нормотворчестве, и в выработке основных направлений государственной политики, и в реализации правовых норм, тогда как администрирование - это исключительно деятельность по исполнению уже принятых предписаний, в основе которой находится

метод командования. Иными словами, администрирование - это всегда управление, но управление не всегда есть администрирование. Такой подход позволяет признать администрирование составной частью государственного управления.

Учитывая, что управление невозможно без контроля, *государственный контроль и надзор следует признать элементом администрирования*.

Следует обратить внимание на взаимосвязь государственного контроля и надзора с правовым принуждением. По справедливому замечанию выдающегося итальянского юриста Бруно Леони, “у норм закона имеется негативный эффект, который является более действенным, чем любые позитивные эффекты, так как помешать людям сделать что-то, чего они хотят, легче, чем заставить их сделать что-то, чего они не хотят”<sup>21</sup>. В отношениях по производству государственного контроля и надзора подвластные субъекты, как правило, должны обеспечить соблюдение правовых предписаний (например, лицензионных условий). Однако, как и в рамках правового принуждения, мероприятия по государственному контролю и надзору (проверки, ревизии и пр.) могут быть связаны с определенными ограничениями, стеснением лица. Так, в ходе налоговой проверки у лица могут быть истребованы документы, проведена их выемка, назначена экспертиза, взысканы суммы недоимки, приняты обеспечительные меры. В ряде ситуаций, как указывает М.Б. Разгильдиева, “реализация правового принуждения сопряжена с предоставлением принуждаемому прав”<sup>22</sup>. В данной связи обеспечивается оптимальный баланс частных и публичных интересов, предполагающий, в частности, предоставление возможности подконтрольному лицу обжаловать действия (бездействие) должностных лиц государственных органов, совершаемые в рамках правового принуждения.

По верному утверждению Д.Н. Бахраха, “реализация контроля обеспечивается возможностью применения различных видов государственного принуждения”<sup>23</sup>. Это могут быть и меры юридической ответственности, и восстановительные меры, и меры общей и частной превенции.

Таким образом, государственный контроль и надзор следует рассматривать в контексте разнообразных, но взаимосвязанных между собой явлений, понятий, категорий. Их характеристика возможна через позиционирование государственного контроля и надзора:

- как форм осуществления функций государства;
- форм юридической деятельности;
- функций государственного управления;
- способов обеспечения законности и государственной дисциплины;
- элементов администрирования.

Рассмотрение места государственного контроля и надзора в спектре социальных явлений государственно-властного, правового, управленческого характера позволяет осмыслить сущность, определить правовую природу, систематизировать основные черты, выделить особенности различных их видов.

<sup>1</sup> *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. 3-е изд., стереотип., испр. и доп. М., 1995. С. 78.

<sup>2</sup> Там же. С.843, 346.

<sup>3</sup> Там же. С. 846-847.

<sup>4</sup> *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. 2-е изд. Т. 22. С. 200-201.

<sup>5</sup> Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1997. С.74-75 (автор параграфа - М.И. Байтин).

<sup>6</sup> По делу о проверке конституционности положений абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" в связи с жалобой гражданина В.В. Михайлова: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 18 июля 2008 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации (далее - СЗ РФ). 2008. № 31. Ст. 3763.

<sup>7</sup> *Алексеев С.С.* Собрание сочинений. В 10 т. Т. 8: Учебники и учебные пособия. М., 2010. С. 166.

<sup>8</sup> *Беляев В.П.* Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006. С. 10.

<sup>9</sup> *Шагиева Р.В.* Концепция правовой деятельности в современном обществе: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 14.

<sup>10</sup> О полиции: федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ: [в ред. от 6 дек. 2011 г.]. Ст. 12 // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; № 50. Ст. 7352.

<sup>11</sup> Большой юридический словарь / под ред. А.В. Малько. М., 2009. С. 199 (автор темы - Н.М. Конин).

<sup>12</sup> *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс: полный курс. М., 2001. С. 409.

<sup>13</sup> О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: закон от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ: [в ред. от 21 нояб. 2011 г.] // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249; 2011. № 48. Ст. 6728.

<sup>14</sup> Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / ред. Л.Л. Попов, М.С. Студеникина. М., 2004. С.64 (автор статьи - Л.А. Калинина).

<sup>15</sup> *Филатова А.В.* Организационно-правовые основы регламентации административных процедур контрольно-надзорной деятельности в области экономики: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. С. 55.

<sup>16</sup> См., например: *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. М., 1972. С. 38; *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Административное право: учеб. для вузов. М., 2004. С.41 (автор параграфа - Ю.Н. Стариков) и др.

<sup>17</sup> *Шмалий О.В.* Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти (теоретико-методологические аспекты): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д. 2011. С. 29.

<sup>18</sup> См.: *Конин Н.М.* Административное право России. Общая и особенная части: курс лекций. М., 2004. С.234-236; *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. Саратов, 2009. С. 115.

<sup>19</sup> *Абдулина С.Р.* Судебный контроль как способ обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 14.

<sup>20</sup> См., например: *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Указ. соч. С. 17.

<sup>21</sup> *Леони Б.* Свобода и закон / пер с англ. В. Кошкина; под ред. А. Куряева. М., 2008. С. 230.

<sup>22</sup> *Разгильдиева М.Б.* Правовое убеждение и принуждение: теоретические основы (на примере финансового законодательства): монография / под ред. Н.И. Химичевой. М., 2012. С. 207.

<sup>23</sup> *Бахрах Д.Н.* Административное право России: учебник. М., 2000. С. 395.

Поступила в редакцию 02.12.2011 г.

---

## СИСТЕМА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

© 2012 М.А. Лапина

доктор юридических наук, профессор

Всероссийская государственная налоговая академия

Министерства финансов Российской Федерации

E-mail: a.i.ashmarin@mail.ru

В статье кратко изложены современные концепции системы административного процесса (юрисдикционная и управленческая). На основе положений теории права и государства, теории государственного управления, конституционного права, административного права и процесса автором предложена объединенная концепция системы административного процесса, включающая в себя три составляющие - административные процедуры, административную юрисдикцию и административную юстицию.

*Ключевые слова:* общество, государство, право, государственное управление, административное право, управленческий процесс, административный процесс, административные процедуры, административная юрисдикция, административная юстиция.

Административный процесс призван системно регулировать государственное управление - деятельность преимущественно органов исполнительной власти, осуществляющих управленческий процесс при помощи административно-процессуальных норм.

Прежде всего, следует отметить *несистемность административного процесса*. Требование системности является одним из базовых к любому явлению и должно включать в себя определенные структурные элементы, которые находятся в строго определенной взаимосвязи и взаимодействии. Только при наличии общепринятой системы административный процесс сможет эффективно функционировать как единая и весьма сложная система.

Имеющиеся в России концепции административного процесса не позволяют комплексно и целостно охватить современную систему административного процесса, что, в свою очередь, снижает эффективность функционирования в целом государственной власти, органов государственного управления.

До сих пор в административном праве и процессе идут жаркие споры не только о сущности административного процесса, но и о его системе и структурных элементах.

Такое явление, возможно, объясняется тем, что в традиционном юридическом смысле понятие "процесс", как правило, отождествляется с деятельностью судебных органов по рассмотрению и разрешению конкретных уголовных, гражданских,

трудовых и прочих дел (уголовный и гражданский процесс). Однако в подобном понимании процесс сводится лишь к правоохранительной деятельности, составляющей главное содержание деятельности судебных органов - функции правосудия.

Основы существующих в настоящее время двух концепций - "юрисдикционного"<sup>1</sup> и "управленческого"<sup>2</sup> подходов к сущности и содержанию административного процесса - были заложены в середине 60-х гг. прошлого столетия и до сих пор есть сторонники названных концепций.

Согласно юрисдикционной концепции, административный процесс - "особый вид исполнительной и распорядительной деятельности, связанной непосредственно с возможностью реализации *в принудительном порядке* соответствующих административно-правовых актов, определяющих права и обязанности участников материального административного отношения"<sup>3</sup>, "регламентированная законом деятельность *по разрешению споров*, возникающих между сторонами административного правоотношения, не находящимися между собой в отношениях служебного подчинения, а также по применению мер административного принуждения"<sup>4</sup>.

Большинство ученых начиная со времен советского административного права признавали понятие административного процесса в более широком смысле. К ним относятся Д.Н. Бахрах, А.Е. Лунев, В.М. Манохин, Г.И. Петров, В.Д. Сорокин, С.С. Студеникин, Ц.А. Ямпольская. Пожа-

луй, наиболее четко раскрыл сущность административного процесса в СССР А.П. Корнев: “Советский административный процесс есть деятельность, состоящая в реализации полномочий по осуществлению функций государственного управления и применению норм материального административного права, протекающая в порядке и формах, установленных законодательством”<sup>5</sup>. Обстоятельно обосновал управленческую концепцию и до конца жизни ее развивал известный ученый-административист В.Д. Сорокин<sup>6</sup>.

В современных научных трудах и учебниках по административному праву и административно-процессуальному праву структура административного процесса представлена различно.

С.Н. Махина предлагает включить три вида производств: основные, специальные и особое (производство по обращениям граждан)<sup>7</sup>. И.И. Кононов, придерживаясь традиционных взглядов на соотношении “процесс” и “производство”, включает в административный процесс следующие две разновидности: административно-распорядительный процесс и административно-охранительный, далее подразделяющиеся на административные производства<sup>8</sup>.

И.В. Панова также предлагает разделять административный процесс на виды процессов: 1) административно-нормотворческий процесс; 2) административно-правонаделительный (оперативно-распорядительный процесс - вид административного процесса, регламентирующий правоприменительную, неюрисдикционную деятельность) процесс и 3) административно-юрисдикционный процесс. Каждый из трех перечисленных процессов, в свою очередь, включает в себя определенные административные производства<sup>9</sup>. Позиция ученой полностью совпадает с мнением одного из ведущих ученых-административистов - Д.Н. Бахраха<sup>10</sup>. Позднее, в 3-м издании учебника “Административно-процессуальное право России”, И.В. Панова, раскрывая предмет административно-процессуального права, выделяет три блока отношений:

- административно-процессуальную деятельность исполнительных органов публичной власти и Банка России, включающую три вышеперечисленные разновидности административного процесса;

- административные процедуры, охватывающие внутриорганизационную процедурную деятельность администрации;

- административное судопроизводство, в рамках которого рассматриваются три категории административных дел: “жалобные дела..., административное судопроизводство в собственном смысле слова... и административно-судебное санкционирование”<sup>11</sup>.

Как правило, авторы учебников, изданных в последние годы, выделяют две основные составляющие административного процесса: административно-процедурную и административно-юрисдикционную, состоящие, соответственно, из процедурных производств и административно-юрисдикционных производств<sup>12</sup>. Схожую точку зрения имеет А.П. Алехин, выделяя внесудебную процессуальную деятельность (правотворческую и правоприменительную, а также рассмотрение государственными органами споров) и административное судопроизводство (процесс). Внесудебный управленческий процесс ученый дифференцирует на административно-процедурную и административно-юрисдикционную процессуальную деятельность. В целом, административно-процессуальная деятельность в зависимости от однородности дел подразделяется на виды - отдельные административные производства<sup>13</sup>.

Большинство ученых-административистов сходятся во мнении, высказанном А.В. Мелехиным: “Основу для формирования понятия административного процесса в широком (правоприменительном) и узком (правоохранительном) смысле составляет административно-процессуальная деятельность, подразделяющаяся на: административно-процедурную и административно-юрисдикционную”<sup>14</sup>.

Собственную концепцию системы административного процесса предлагает известный ученый Ю.А. Тихомиров, который выделяет позитивную и коллизионную части административного процесса. Особое внимание он уделяет международным актам, в частности, документам Совета Европы, “способствующим активной реализации гражданами своих прав в отношениях с администрацией и их надежной защите”<sup>15</sup>. По мнению ученого, в административном процессе, исходя из классификации административно-процессуальных норм по формам, определяемым их целевым и функциональным назначением, “допустимо выделить: 1) общие процедуры (регламенты, правила) деятельности исполнительных органов и других организаций, 2) специальные процедуры, порядок разрешения тех или иных дел



(земельных, жилищных и др.), 3) коллизионные процедуры, посвященные разбору коллизионных, конфликтных ситуаций и споров”<sup>16</sup>. По сути дела, Ю.А. Тихомиров охватывает все сферы деятельности управленческих органов и предлагает нормативно их закрепить административными процедурами и регламентами, включая и административно-юрисдикционную деятельность органов исполнительной власти (коллизионные процедуры) и “смешанные административно-судебные процедуры”.

Наиболее созвучные с точкой зрения автора данной статьи взгляды изложены крупнейшим ученым-административистом Н.Г. Салищевой в 2007 г., логично предлагающей рассматривать три вида административного процесса: административные процедуры, административную юрисдикцию и административную юстицию. Но при этом Н.Г. Салищева рассматривает административные процедуры “прежде всего как внешнее проявление публичных полномочий органами власти...”; административную юрисдикцию не только в административном порядке, но и судьями; а административную юстицию как “судебный контроль за деятельностью публичной администрации в ее взаимоотношениях с гражданами и организациями, т.е. с неподчиненными субъектами”<sup>17</sup>.

Предлагаемая нами *Объединенная концепция системы административного процесса* основана на положениях теории права и государства, теории государственного управления, конституционного права и процесса, административного права и процесса. Схематично систему административного процесса в современном российском праве и государстве можно представить следующим образом (рис. 1).

Существование любого общества предполагает наличие определенного государственного образования. Государство находится в тесной взаимосвязи с правом (его нормами). В основе построения системы административного процесса находятся гражданин, его права, обязанности в государственном управлении, гарантии реализации его прав и обязанностей органами публичной власти. Административно-правовое положение индивидуума, его статус основываются на взаимодействии с государством, от которого исходит система правовых норм. Создавая нормы права, государство действует непосредственно, через свои уполномоченные на то органы, или же опосредованно, путем передачи своих полномочий

негосударственным организациям. При этом само государство и государственная власть должны носить правовой характер. В теории государства и права существуют различные суждения о характере взаимоотношений государства и права. Так, в 1903 г. известный немецкий социолог и правовед Георг Еллинек создал теорию параллелизма, согласно которой государство и право развиваются параллельно, отождествляя при этом государственный порядок и правопорядок. Ученый доказывал, что создаваемое государством право обязывает не только подвластных индивидов, но и само государство<sup>18</sup>. Подавляющее большинство теоретиков права, с которыми следует согласиться, считают, что нормы права обуславливаются правотворческой деятельностью государства, издаются или санкционируются им. Право охраняется и обеспечивается государством, а в случае нарушения требований, содержащихся в нормах права, применяется государственное принуждение<sup>19</sup>.

В целом, право, все его отрасли служат правовым обеспечением управления в обществе, управления государством, государственными делами. Основные функции государство осуществляет на основе принципа разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную не по содержанию их деятельности, а по ее формам - на законодательство, управление и правосудие.

Государственное управление, в узком смысле, опосредуется конституционным и административным правом. Административное право регулирует организацию и деятельность специального аппарата - органов исполнительной власти, собственно управленческую деятельность<sup>20</sup>.

Управленческая, исполнительная деятельность осуществляется в определенной последовательности. Данная последовательность совершения управленческих действий и операций и составляет процесс управления. Порядок совершения управленческих действий регламентируется нормами права, и в связи с этим процесс приобретает юридический характер. Управленческие процессуальные действия регулируются административно-процессуальными нормами. Следовательно, *административный процесс* - это урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность, направленная на разрешение индивидуальных дел в сфере государственного управления уполномоченными на то

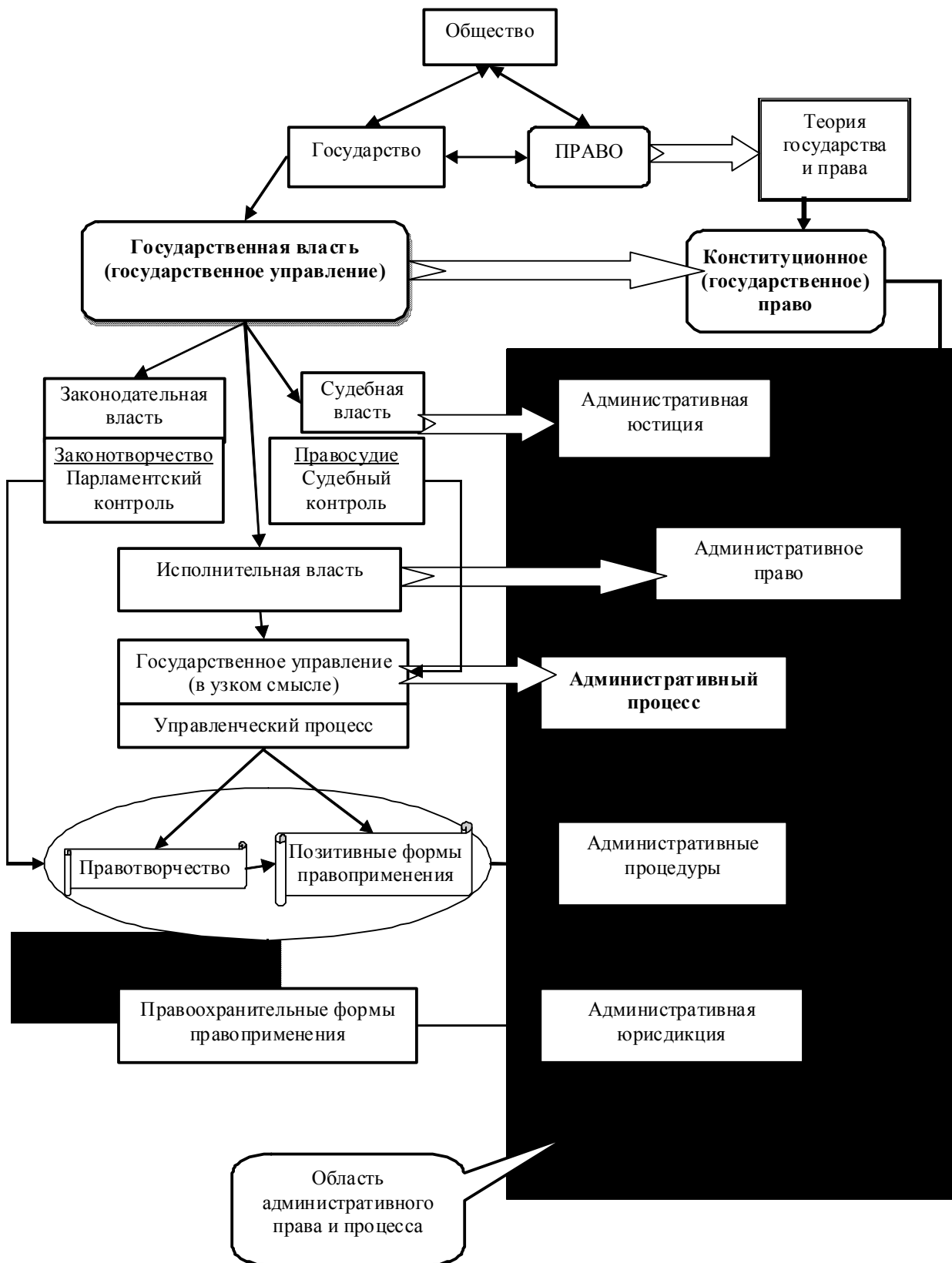


Рис. 1. Система административного процесса в современном российском праве и государстве

органами исполнительной власти Российской Федерации, а в предусмотренных законом слу-

чаях и другими полномочными субъектами административно-процессуальных отношений. Ад-

министративный процесс направлен на обеспечение правильной реализации материальных административно-правовых и иных норм права, которые неотделимы от административно-процессуальных норм в том смысле, что процесс есть форма реализации, претворения в жизнь предписаний, содержащихся в нормах материального права.

Реализация материальных норм административного права осуществляется с соблюдением юридических предписаний, определяющих порядок совершения правореализационных действий.

Действующие административно-процессуальные нормы содержатся в законах и иных нормативных актах. Эти нормы устанавливают порядок принятия и издания правоприменительных и других правореализационных актов, права и обязанности участников административного процесса и т.п.

Административный процесс обладает рядом специфических признаков:

1) это последовательно совершаемые действия по осуществлению управленческой деятельности. Административный процесс выступает формой реализации норм материального административного и некоторых иных отраслей права, специфической юридической формой управленческого процесса. Содержанием административного процесса являются управленческие процессуальные отношения, возникающие между субъектами процесса, совершаемые в определенной последовательности действия и операции органов публичной власти, осуществляющих свои полномочия и обязанности в сфере управления (преимущественно органов исполнительной власти, а также судов, осуществляющих административное правосудие);

2) характерная особенность административного процесса, отличающая его от других видов процесса (уголовного, гражданского), состоит в

том, что он охватывает более широкий круг общественных отношений, имеет более сложную структуру административных процедур и производств, регламентируемую многочисленными административно-процессуальными нормами;

3) сфера его применения не исчерпывается реализацией материальных норм административного права и защитой административно-правовых отношений. Правоприменительная деятельность органов государственного управления, органов исполнительной власти, должностных лиц и других субъектов управления нередко встречается с жизненными фактами, разрешение которых может быть осуществлено посредством применения не только норм административного права, но и норм финансового, налогового, земельного и других отраслей права. Нормы указанных отраслей права применяются в соответствии с правилами, установленными административно-процессуальными нормами.

Административный процесс основан на принципах законности; объективности (материальной истины); равенства человека и гражданина перед законом и органом, разрешающим дело; гласности административного процесса, а также ответственности за нарушение правил процесса и за принятый акт (решение).

Административный процесс включает в себя три составляющие - административные процедуры, административную юрисдикцию и административную юстицию (рис. 2).

В большей мере административный процесс носит позитивный характер и связан с реализацией основных функций государства. Органы исполнительной власти, осуществляя управленческий процесс, главным образом, реализуют формы государственного управления позитивного характера (правотворчество и регулятивное правоприменение). Органы исполнительной власти осуществляют управленческую и исполнительно-распорядительную деятельность путем примене-

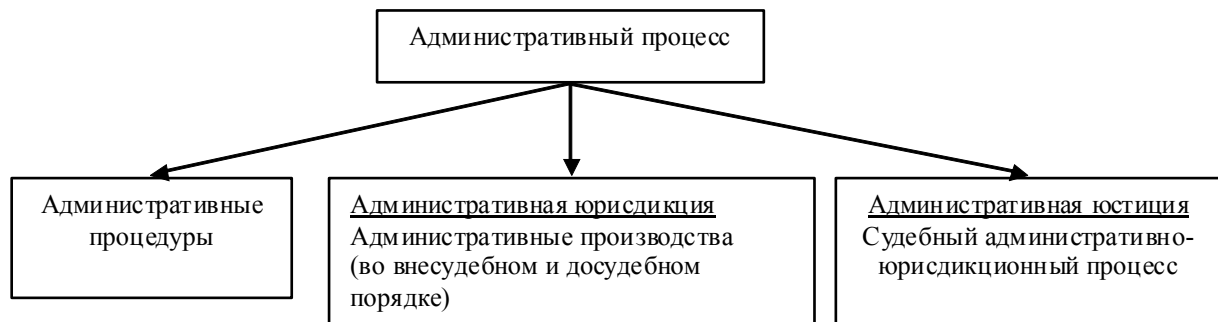


Рис. 2. Структура административного процесса

ния административных процедур, регламентированных процессуальными нормами административного права.

Административные процедуры представляют собой установленную последовательную деятельность уполномоченных органов государственного управления по реализации своей компетенции на основе административно-процессуальных норм.

В целом, под административными процедурами понимают:

- 1) порядок принятия нормативных актов государственного управления;
- 2) процедуры организации работы органов государственного управления;
- 3) процедуры рассмотрения обращений (предложений и заявлений) граждан и организаций по реализации их прав и законных интересов в сфере государственного управления;
- 4) определенные процедуры в сфере экономики (регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним; лицензирование отдельных видов деятельности; контрольно-надзорные процедуры; процедуры технического регулирования и т.д.);
- 5) разрешительные процедуры (разрешения на частную охранную и детективную деятельность, на владение, ношение и перевозку оружия и боеприпасов);
- 6) поощрительные процедуры со стороны государства и др.

Как справедливо отмечает И.Н. Барциц, «поскольку целью установления административной процедуры является выполнение государственных и муниципальных функций и оказание публичных услуг, постольку ее назначение - ограничивать произвольное административное усмотрение и вводить легальные критерии действий служащих, должностных лиц, государственных и муниципальных структур, граждан и юридических лиц. Упорядочение деятельности придает ей открытый и заранее предсказуемый характер, а следовательно, способствует ее эффективности, прозрачности и демократичности»<sup>21</sup>.

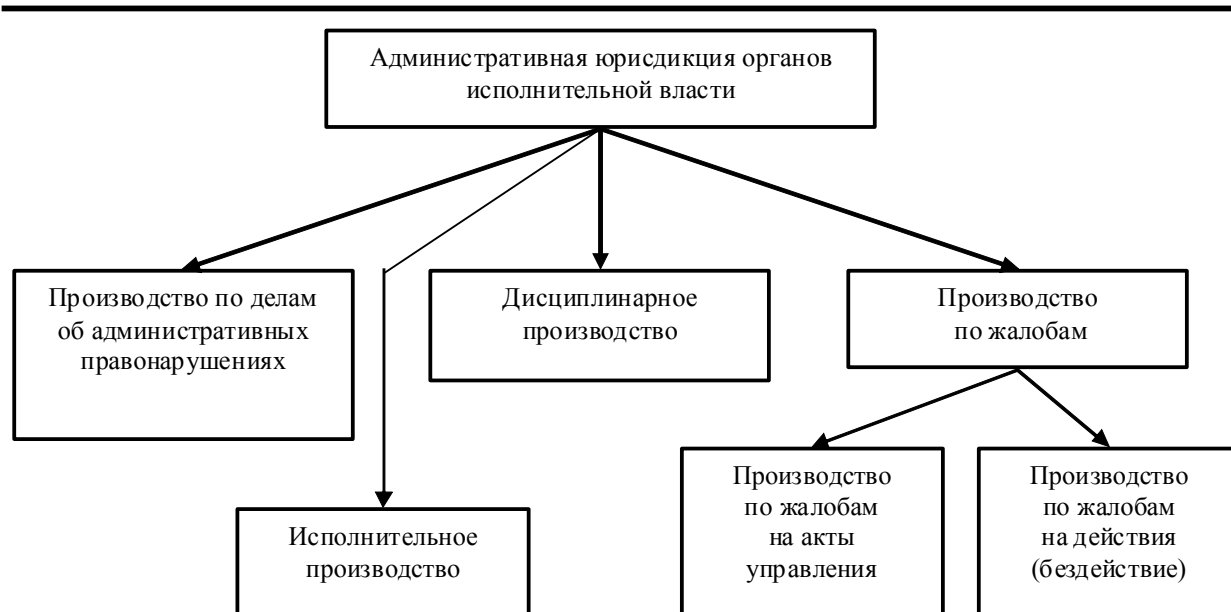
Практически все административные процедуры должны быть регламентированы. Анализируя статистические данные при помощи СПС «КонсультантПлюс», следует отметить, что на сегодня только на федеральном уровне органами исполнительной власти разработано и успешно

применяется порядка восьмисот административных регламентов, касающихся упорядочения оказания государственных услуг, осуществления контрольно-надзорной деятельности, процедуры принятия ведомственных нормативных правовых актов, взаимодействия с иными органами публичной власти и др.<sup>22</sup>.

Если ранее большинство административистов их называли административными производствами, то сейчас прослеживается тенденция к расширенному толкованию административных процедур. В них включают коллизионные процедуры и даже административно-судебные процедуры. К примеру, в самом наименовании федерального закона от 4 ноября 2005 г. № 137-ФЗ (редакция от 24 июля 2009 г.) «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию административных процедур урегулирования споров» административно-юрисдикционные отношения предлагается регулировать при помощи административных процедур, что, на наш взгляд, недопустимо, хотя в тексте самого закона словосочетание «административные процедуры» не используется.

В процессе реализации функций государственного управления органами исполнительной власти могут возникнуть противоречия - споры, конфликт интересов, включая служебные споры в системе государственной службы, конфликтные явления при взаимодействии с гражданами, юридическими лицами и т.д. Такие конфликтные ситуации чаще всего могут разрешаться административно-правовыми способами при помощи административных производств, применяемых во внесудебном или досудебном порядке, т.е. административной юрисдикции. Основные административные производства схематично представлены на рис. 3.

Другой вариант разрешения споров - в судебном порядке при помощи административной юстиции. В настоящее время создание административных судов в качестве самостоятельного вида правосудия, по мнению большинства административистов (Е. Абросимова, С. Женетль, А. Зеленцов, Л. Николаева, И. Панова, Ю. Стариков, Н. Хаманева), неоправданно затянулось, хотя теория административной юстиции достаточно глубоко разработана. Конституция Россий-



**Рис. 3. Основные административные производства административно-юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти**

ской Федерации, выделив административное судопроизводство в качестве самостоятельного вида правосудия, изначально заложила необходимость создания административных судов. Специалисты в области административной юстиции предлагают реализацию конституционных положений посредством разработки и принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и образования в Российской Федерации системы федеральных административных судов. Внедрение в правовую систему административной юстиции не только обеспечило бы защиту субъективных публичных прав граждан и организаций, но и способствовало бы более эффективному разрешению споров о компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Институт административной юстиции представляет собой не только административное судопроизводство, но и средство судебного контроля за законностью деятельности органов государственного управления, в целом - субъектов публичной власти. В рамках института административной юстиции осуществляется *судебный административно-юрисдикционный процесс*, посредством которого рассматриваются административные дела в соответствующих судебных органах государственной власти.

В предлагаемой концепции системы (структуры) административного процесса четко разграничены его составляющие части по двум основаниям:

1) выделены границы административных процедур и административной юрисдикции в зависимости от правовых форм реализации исполнительной власти (в целом, органов публичной власти)<sup>23</sup>. В случае правотворчества и позитивной формы правоприменения органы публичной власти осуществляют ведомственную правотворческую деятельность (например, разрабатывают административные регламенты, издают нормативные акты управления), оказывают публичные услуги или выполняют иные функции (издают индивидуальные акты управления, контрольно-надзорные, регистрационные, лицензионные и др.) путем осуществления *административных процедур*. Правоохранительные формы правоприменения реализуются только при возникновении спора или нарушении норм права путем *административной юрисдикции* - административно-юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти и иных уполномоченных органов (их должностных лиц), осуществляющих *административные производства* по делам об административных правонарушениях, производства по жалобам, дисциплинарные производства и др.;

2) выделены границы административной юрисдикции и административной юстиции. Административная юрисдикция разграничивается с административной юстицией в зависимости от субъектов, их осуществляющих. Если *административная юрисдикция* представляет собой деятельность публичных органов во внесудебном или до-

судебном порядке, то *административная юстиция* - это осуществление правосудия, главным образом, по делам об административных правонарушениях и осуществление судебного контроля за законностью нормативных и ненормативных правовых актов, принимаемых органами публичной власти и их должностными лицами.

<sup>1</sup> Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., 1964.

<sup>2</sup> Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. М., 1968.

<sup>3</sup> Там же. С. 11.

<sup>4</sup> Там же. С. 16.

<sup>5</sup> Корнев А.П. Кодификация советского административного права. М., 1970. С. 67-68.

<sup>6</sup> Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002.

<sup>7</sup> Махина С.Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж, 1999. С. 73-89.

<sup>8</sup> Кононов И.И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования. Киров, 2000. С. 67-134, 140-231.

<sup>9</sup> Панова И.В. Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2000. С. 8-9.

<sup>10</sup> См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. М., 2004. С. 547; Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов. М., 1996. С. 153-156.

<sup>11</sup> Панова И.В. Административно-процессуальное право России. М., 2011. С. 15-16.

<sup>12</sup> См. например: Дмитриев Ю.А., Евтеева А.А., Петров С.М. Административное право: учебник. М., 2005. С. 332; Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. М., 2006. С. 391-418.

<sup>13</sup> Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России: учебник. М., 2007. С. 363.

<sup>14</sup> Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: курс лекций. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс". 2009. С. 150.

<sup>15</sup> Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2005. С. 603-632.

<sup>16</sup> Там же. С. 606.

<sup>17</sup> Административное право России: курс лекций / К.С.Бельский и др.; под ред. Н.Ю. Хаманевой. М., 2007. С. 505-522.

<sup>18</sup> Еллинек Г. Общее учение о государстве / вступ. ст. И.Ю. Козлихин. СПб., 2004.

<sup>19</sup> Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права: учебник. М., 2006. С. 337, 339.

<sup>20</sup> Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 38.

<sup>21</sup> Барццц И.Н. Система государственного и муниципального управления: учеб. курс. В 2 т. Т. 2. М., 2011. С. 140.

<sup>22</sup> Под административным регламентом исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг., одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789р, понимается нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти или органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, определяющий последовательность действий органа исполнительной власти (административные процедуры), обеспечивающую исполнение государственных функций, включая предоставление государственных услуг, эффективную работу структурных подразделений и должностных лиц, реализацию прав граждан и организаций.

<sup>23</sup> Имеются в виду органы местного самоуправления, органы и иные организации, которые непосредственно выполняют свою деятельность по установленным административными регламентами определенным административным процедурам.

Поступила в редакцию 03.12.2011 г.

## ДОГОВОР СТРАХОВАНИЯ В СИСТЕМЕ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫХ ДОГОВОРОВ

© 2012 М.Я. Шиминова

доктор юридических наук, профессор

Московский государственный институт международных отношений (университет)

Министерства иностранных дел Российской Федерации

E-mail: Elena-Mikhaylovna@yandex.ru

Теоретическая дискуссия о месте договора страхования в системе гражданско-правовых договоров имеет несомненную практическую значимость. Реальный характер данного договора подтверждается решением арбитражного суда по конкретному спору. Раскрываются особенности проявления признаков публичного договора в страховых отношениях, и обосновывается целесообразность дальнейшего расширения сферы его действия.

*Ключевые слова:* страховые услуги, гражданско-правовые договоры, договор страхования, защита прав потребителей, гарантии, страховое возмещение.

Теоретические споры о юридической природе страхового договора имеют давнюю историю и неизменно привлекает внимание ученых разных поколений<sup>1</sup>. Не лишена эта проблема и практической значимости.

Общепризнано, что договор является основной правовой формой страхового обязательства. Однако при характеристике договора страхования и выявлении его особенностей, как верно замечено в литературе<sup>2</sup>, только признак возмездности, который нашел отражение в легальном определении договоров как имущественного, так и личного страхования (ст. 929, 934 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ)), не подвергался сомнению ни одним из авторов. Все же остальные вызывают оживленную дискуссию и порождают различные оценки и суждения.

Нет единства мнений в научной литературе относительно единства института страхования. Причем не только о возможности общего определения договора страхования, включающего такие его разновидности, как договоры имущественного и личного страхования, но также и других договоров, по формулировке И. Степанова - договоров “за премию” и “взаимного страхования”<sup>3</sup> и, кроме того, отличного от обычного - договора перестрахования.

В российской правовой доктрине деление страхования на имущественное и личное всегда играло довольно значительную роль, выступая важным звеном в классификации страховых договоров, в отличие от зарубежной, где оно, как правило, подразделяется на страхование убытков и страхование сумм.

Действующее гражданское законодательство, в отличие от предыдущего<sup>4</sup>, не содержит

общей, единой дефиниции договора страхования<sup>5</sup> и содержит определение двух его разновидностей: договора имущественного (ст. 929 ГК РФ) и договора личного страхования (ст. 934 ГК РФ). Такое решение законодателя имеет как сторонников, так и противников. Заметим, что дискуссия по вопросу о единстве института страхования и соотношении имущественного и личного страхования велась еще в дореволюционной юридической литературе, обнаруживая весьма крайние суждения. А.М. Гуляев утверждал, что “между обоими видами страхования в существе дела нет ничего общего, потому что страхование имущества предназначено к устранению тяжелых экономических последствий гибели имущества, между тем как страхование лица представляет собой только своеобразный способ сбережения”<sup>6</sup>.

Сторонником единства договора страхования выступал Г.Ф. Шершеневич. Довольно оригинально обосновывая свою позицию, он писал, что “основное различие между страхованием имущества и страхованием лица состоит в том, что первое строится на наличности убытков, тогда как второе только на их возможности. В первом договоре страховщик платит потому, что имеются убытки от события, во втором договоре страховщик платит потому, что убытки могли быть”<sup>7</sup>.

В юридической литературе советского периода О.С. Иоффе формулировал обобщающий вывод о том, что “советские юристы не ставят под сомнение единство института страхования, но обосновывают его по-разному”<sup>8</sup>. С его точки зрения, единство состоит в том, что “все виды страхования служат единой цели: возмещению внезапно возникших имущественных потерь путем их распределения между как можно более

широким кругом субъектов. Экономические потребности образования правового института не всегда получают в нем непосредственное отражение. Но в конечном счете только им он обязан и своим появлением, и единством своего содержания<sup>9</sup>.

В настоящее время подход законодателя, реализованный в ГК РФ, разделяется рядом ученых. Так, по мнению Е.А. Суханова, последовательное проведение дифференциации договоров имущественного и личного страхования является более обоснованным в силу очевидных различий субъектного состава, характера страховых случаев, содержания и объектов страхования, а также способа страхового возмещения<sup>10</sup>.

В свете рассматриваемой дискуссии представляется полезным обратить внимание на тот факт, что к идее общей конструкции договора страхования склонялись еще составители проекта Гражданского уложения России. Обоснование ими соответствующего решения, на наш взгляд, не только не утратило своего значения, но заслуживает поддержки и реализации. Оно сводится к следующему: «Представлялось бы не только возможным, но с теоретической точки зрения правильным в начале статей о договоре страхования поставить одно общее определение его»<sup>11</sup>. Как отмечалось, в законе «О страховании» уже давалось общее, возможно, не вполне совершенное, понятие договора страхования. В юридической литературе также предпринимаются попытки сформулировать в общем виде определение единого договора страхования<sup>12</sup>.

Такой подход находится в соответствии с концепцией структуры действующего ГК РФ, правда, не до конца последовательной. В нем впервые по сравнению с ранее действовавшими гражданскими кодексами сделан шаг в направлении выделения общих положений и формулирования единого определения договора (с его последующими разновидностями) в таких отношениях, как купля-продажа (гл. 30); рента (гл. 33); перевозка (гл. 40); аренда (гл. 34), подряд (гл. 37); перевозка (гл. 40); хранение (гл. 47).

Составляющим и бесспорным признаком юридической природы договора страхования, как имущественного, так и личного, является его законодательно установленная возмездность (ст. 929, 934, 954 ГК РФ).

Согласно ст. 929 ГК РФ, по договору имущественного страхования одна сторона (страховщик)

обязуется за обусловленную договором плату (страховую премию) при наступлении предусмотренного в договоре события (страхового случая) возместить страхователю или иному лицу, в пользу которого заключен договор (выгодоприобретателю), причиненные вследствие этого события убытки в застрахованном имуществе либо убытки в связи с иными имущественными интересами страхователя (выплатить страховое возмещение) в пределах определенной договором суммы (страховой суммы).

Определение размера причиненных убытков нередко является предметом спора.

Характерно в данном отношении следующее арбитражное дело. ОАО «Северное морское пароходство» («СМП») обратилось в арбитражный суд Архангельской области с иском к страховому открытому обществу «Росгосстрах-Архангельск» (ОАО «Росгосстрах-Архангельск») о взыскании 92 310 руб. невыплаченного страхового возмещения. В удовлетворении исковых требований было отказано. В кассационной жалобе ОАО «СПМ» просило отменить решение суда, указав, что судом нарушены нормы материального права. По мнению подателя жалобы, суд неправомечно указал, что сумма уплаченного истцом *налога* на добавленную стоимость при работах по ремонту поврежденного транспортного средства и приобретении запасных частей не может быть взыскана с ответчика на основании ст. 5 закона РФ «О налоге на добавленную стоимость». Кроме того, не основан на нормах закона и вывод суда о невозможности удовлетворения требований в части взыскания стоимости запасных частей без учета амортизационного взноса.

При рассмотрении жалобы из материалов дела суд установил, что между сторонами был заключен договор добровольного страхования автотранспортных средств, в числе которых значился автомобиль «Вольво». Стоимость автомобиля с учетом износа определена в размере 230 000 000 руб. (в старом масштабе цен). Страховая сумма установлена равной стоимости автомобиля. Факт заключения договора удостоверен соответствующим полисом.

В результате дорожно-транспортного происшествия застрахованный автомобиль получил повреждение. В соответствии с представленной калькуляцией стоимость восстановительного ремонта автомобиля составила 228 666 руб., из которых стоимость запасных частей - 150 555 руб., стоимость ремонтных работ - 40 000 руб., *налог* на добавленную стоимость за запасные части и восстановительные работы - 38 111 руб. Платежными поручениями ОАО «Росгосстрах-Архангельск» перечислило на счет ООО «Техпортатосервис», выполнявшего восстановительные работы, денежную сумму в размере 136 555 руб. Согласно смете восста-



новительного ремонта автомобиля ответчиком установлена стоимость необходимых для ремонта деталей в размере 96 555 и 40 000 руб. - стоимость работ.

Таким образом, ОАО «Росгосстрах-Архангельск» выплатило страховое возмещение без учета уплаченного ОАО «СМП» налога на добавленную стоимость за производство работ и при приобретении новых деталей, а также с учетом амортизационного износа деталей, подлежащих замене.

В соответствии с п. 39 Правил добровольного страхования автотранспортных средств размер ущерба определяется страховой организацией на основании составленного ею акта осмотра поврежденного объекта, сметы на ремонт (восстановление) с учетом документов, полученных от компетентных органов. Пунктом 42 Правил установлено, что страховое возмещение за повреждение транспорта выплачивается в размере ущерба, если страховые суммы соответствуют действительной стоимости объекта страхования на момент заключения договора. При этом действительная стоимость автотранспорта - его стоимость в новом состоянии за минусом процента износа (п. 12 Правил).

На основании изложенного вывод суда об отсутствии оснований для взыскания с ОАО «Росгосстрах-Архангельск» стоимости необходимых для ремонта запасных частей без учета амортизационного износа подлежащих замене деталей, составляющих 30 %, кассационная инстанция считает правильным.

В то же время кассационная инстанция считает *неправомерным вывод суда об отсутствии оснований* у ОАО «СМП» требовать взыскания с ответчика 38 000 руб., составляющих *уплаченный налог на добавленную стоимость на приобретенные запчасти и выполненные работы по восстановлению автомобиля. Уплаченная ОАО «СМП» названная сумма налога на добавленную стоимость как неотъемлемая часть цены товара является убытками последнего, а значит, подлежит взысканию.* Довод имущественного страхования ОАО «СМП» о том, что, поскольку п. 41 Правил, определяющий, какие суммы не включаются в стоимость ремонта, не предусматривает исключения уплаченного налога на добавленную стоимость, следует признать правильным. Согласно ст. 929 ГК РФ по договору имущественного страхования страховщик при наступлении предусмотренного в договоре страхового случая обязуется возместить другой стороне причиненные вследствие этого события убытки в пределах определенной в договоре суммы. На основании изложенного кассационная инстанция постановила, что обжалуемый судебный акт подлежит изменению. Руководствуясь ст. 174, 175, 176 АПК, арбитражный суд Северо-Западного округа постановил: решение АС Архангельской области по делу № АО5-3001 изменить. Взыскать с ОАО «Росгосстрах-Архангельск» в пользу ОАО «Северное морское пароходство» 380 111 руб. страхового возмещения и 412 руб. госпошлины, уплаченной по кассационной жалобе.

Непрекращающиеся научные споры вызывает вопрос о консенсуальности или реальности договора страхования. Приверженцы есть как с той, так и с другой стороны. Однако в последнее время особо активные и не всегда успешные попытки предпринимаются для обоснования именно консенсуальной природы рассматриваемого договора. Утверждается даже, что для договора страхования «введена конструкция, которой нет ни в одном другом виде договоров, - заключенный, но не действующий договор»<sup>13</sup>. С подобным суждением невозможно согласиться.

С нашей точки зрения, договор страхования может быть как консенсуальным, так и реальным. И в этом нет никакой уникальности, поскольку в Гражданском кодексе подобное уже есть, например, при регулировании договора дарения. Хотя нельзя не признать, что юридическая природа этого договора не порождает споров в силу четкости и определенности легального определения договора дарения, содержащегося в ст. 572 ГК РФ. Иначе обстоит дело с договором страхования. Согласно закону как по договору имущественного страхования (ст. 929 ГК РФ), так и по договору личного страхования (ст. 934 ГК РФ), одна сторона (страховщик) *обязуется* за обусловленную договором плату (страховую премию) при наступлении предусмотренного в договоре события (страхового случая) возместить другой стороне причиненные вследствие этого события убытки или, соответственно, выплатить единовременно или выплачивать периодически обусловленную договором сумму. Таким образом, как правильно отмечается в литературе, если опираться на приведенные в законе определения договора страхования, то его неизбежно следует признать консенсуальным.

Вместе с тем ст. 957 ГК РФ устанавливает, что договор страхования, если в нем не предусмотрено иное, вступает в силу в момент уплаты страховой премии или первого ее взноса, т.е. налицо черты реального договора (п. 2 ст. 433 ГК). Поэтому договор по общему правилу должен считаться реальным<sup>14</sup>.

Точку зрения о реальном характере договора страхования отстаивали в свое время такие маститые ученые, как К.А. Граве и Л.А. Лунц, которые утверждали, что закрепление в законе зависимости между моментом заключения договора страхования и моментом уплаты страховых платежей обязывает к признанию реальности страхового договора<sup>15</sup>.

Норма п.1 ст. 957 носит диспозитивный характер и, следовательно, допускает возможность иного вступления в силу договора страхования, чем момент уплаты страховой премии, но только, если об этом прямо предусмотрено договором. В условиях конкурентной среды страховые компании в ряде случаев используют такое право. Диспозитивность вступления в силу договора страхования устанавливается в Правилах страхования отдельных видов и, как правило, связывается с формой уплаты страхового взноса. Например, Правила коллективного страхования работников от несчастных случаев за счет средств предприятия, учреждения, организации страховой компании «ИНФОРМСТРАХ» предусматривают, что договор страхования вступает в силу со дня, следующего за днем уплаты страхового взноса (первого или единовременного), при уплате страховой премии наличными деньгами, при безналичной форме уплаты - с даты зачисления денег на счет страховщика, если договором не предусмотрено иное (п. 2.4).

Поскольку срок действия договора страхования относится к существенным (п.4 ст. 942 ГК РФ), постольку стороны при заключении конкретного договора должны во избежание спора четко и определенно устанавливать момент вступления в силу договора страхования. При отсутствии такого соглашения сторон договор должен признаваться реальным в соответствии с общим правилом, закрепленным в п. 1 ст. 957 ГК РФ о вступлении его в силу в момент уплаты страховой премии. На это обстоятельство обратил внимание Президиум ВАС РФ.

Страховщик обратился к страхователю (предприятию, заключившему договор страхования своих работников от несчастных случаев) с иском о взыскании процентов за просрочку уплаты страховой премии. В обоснование своего требования он указал, что между ним и страхователем был заключен договор страхования, в котором установлен срок уплаты страховой премии - не позднее чем через три дня с момента подписания договора. Страхователь же в нарушение договора уплатил премию через месяц после подписания договора. Поскольку обязательство по уплате премии является денежным, просрочка уплаты служит основанием для применения ответственности, установленной ст. 395 ГК РФ. Арбитражный суд в иске отказал, правомерно руководствуясь следующим. Согласно п. 1 ст. 957 ГК РФ договор страхования, если в нем не предусмотрено иное, вступает в силу в момент уплаты страховой премии или

ее первого взноса. В договоре страхования, заключенном между истцом и ответчиком, не был предусмотрен момент его вступления в силу. Следовательно, договор начал действовать в момент уплаты премии, т.е. через месяц после его подписания. Поэтому отсутствовали основания для применения к страхователю ответственности за просрочку платежа.

Деление договоров страхования на имущественные и личные традиционно для российского права. Новеллой действующего Гражданского кодекса является расширение круга объектов по договору имущественного страхования. Так, согласно п. 2 ст. 929 ГК РФ по договору имущественного страхования могут быть, в частности, застрахованы такие имущественные страховые интересы, как: 1) риск утраты (гибели), недостачи или повреждения определенного имущества; 2) риск ответственности по обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц, а в случаях, предусмотренных законом, также ответственности по договорам - риск гражданской ответственности; 3) риск убытков от предпринимательской деятельности из-за нарушения своих обязательств контрагентами предпринимателя или изменения условий этой деятельности по не зависящим от предпринимателя обстоятельствам, в том числе риск неполучения ожидаемых доходов.

Как следует из указанной статьи, в настоящее время по договору имущественного страхования допускается страхование гражданской ответственности двух видов: деликтной (ст. 931 ГК РФ) и договорной (ст. 932 ГК РФ).

При страховании ответственности по договору установлено несколько ограничений для использования данной разновидности страхования. Так, согласно ст. 932 ГК РФ, во-первых, допускается страхование риска ответственности по договору только самого страхователя за нарушение его договорных обязательств. Несоблюдение этого требования влечет ничтожность договора; во-вторых, выгодоприобретателем при страховании риска ответственности по договору может быть только тот, перед кем страхователь должен нести ответственность за нарушение существующих договорных обязательств, даже если он был заключен в пользу другого лица или в нем не указано, в чью пользу он заключен. Иными словами, страхование риска договорной ответственности возможно только непосредственно в инте-

ресах того, кто является контрагентом страхователя по конкретному договору, и кредитор сам не может застраховать ответственность своего должника по обязательству последнего, вытекающую из заключенного между ними договора. И в-третьих, пожалуй, самое существенное ограничение применения страхования договорной ответственности заключается в том, что такая разновидность имущественного страхования допускается только в случаях, прямо предусмотренных в законе.

В настоящее время страхование договорной ответственности установлено п. 3 ст. 358 ГК РФ, согласно которому ломбард обязан страховать в пользу залогодателя за свой счет принятые от граждан в залог вещи в полной сумме их оценки. Пункт 2 ст. 587 ГК РФ обязывает плательщика ренты застраховать в пользу получателя ренты риск ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение рентных обязательств. Обязанность продавца или покупателя страховать товар по договору купли-продажи определена ст. 490 ГК РФ. Договором строительного подряда может быть предусмотрена обязанность стороны, на которой лежит риск случайной гибели или случайного повреждения объекта строительства, материалов, оборудования и другого имущества, используемых при строительстве, либо ответственность за причинение при строительстве вреда другим лицам (ст. 742 ГК РФ).

Федеральный закон РФ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» от 23 декабря 2003 г.<sup>16</sup> предусматривает обязательность участия всех банков в системе страхования вкладов (ст. 3). Страхование вкладов осуществляется в силу указанного закона и не требует заключение договора страхования (п. 3 ст. 5), однако банк обязан предоставлять вкладчикам информацию о своем участии в системе страхования вкладов, порядке и размерах получения возмещения по вкладам (ст. 6).

Установленные ст. 929 и 932 ГК РФ ограничения страхования договорной ответственности призваны стимулировать надлежащее исполнение участниками гражданского оборота договорных обязанностей. Вместе с тем нельзя не обратить внимание на то, что кредитор, не имеющий права страховать договорную ответственность своего должника за нарушение договора в силу указанных статей, может использовать возможность, предоставленную ему третьей разновидностью

имущественного страхования, а именно договором страхования предпринимательского риска (ст. 933 ГК РФ), согласно которому страхуют риск убытков от предпринимательской деятельности из-за нарушения обязанностей контрагентом предпринимателя, преодолев таким образом установленный запрет и снижая тем самым вероятность неблагоприятных последствий самостоятельной, осуществляемой на свой риск деятельности, направленной на систематическое получение прибыли (ч. 3 ст. 2 ГК РФ), в то время как другие участники гражданских правоотношений - не предприниматели - лишены возможности защитить свои имущественные интересы при помощи страхования ответственности по договору, что нельзя признать оправданным.

Отнесение в российском законодательстве страхования гражданской ответственности за причинения вреда к договору имущественного страхования вызывает возражение у некоторых представителей экономической науки, однако оно находится в полном соответствии с действующей мировой практикой. По мнению К.И. Пылова, подобное решение законодателя разрешило существовавшую проблему возможности применения права регресса по договорам страхования гражданской ответственности.<sup>17</sup> Дело в том, что в соответствии с действовавшей ст. 22 Закона о страховании к страховщику переходило право требования к лицу, ответственному за причиненный вред, только по договорам страхования имущества. В настоящее время в силу ст. 965 ГК РФ, если договором имущественного страхования не предусмотрено иное, к страховщику, выплатившему страховое возмещение, переходит в пределах выплаченной суммы право требования, которое страхователь (выгодоприобретатель) имеет к лицу, ответственному за убытки, возмещенные в результате страхования (суброгация). Повторим, что страхование гражданской ответственности - одна из разновидностей договора имущественного страхования (ст. 929 ГК РФ).

Общепризнанным в теории страхования можно считать отнесение договора страхования к алеаторным сделкам. А вот по вопросу об условном характере данного договора единства мнений в научной литературе нет. Право страхователя на получение страхового возмещения в имущественном страховании и страховой суммы в личном и корреспондирующая обязанность страховой организации по выплате, соответствующей

условиям договора денежной выплате, обусловлены наступлением предусмотренного страхового случая. Это обстоятельство послужило для некоторых авторов основанием для отнесения договоров страхования к условным сделкам. Против подобного подхода аргументированно выступал в свое время В.И. Серебровский. Он подчеркивал, что, во-первых, основная обязанность, лежащая на страхователе, уплата страховой премии, не находится в зависимости от какого-либо условия или срока, во-вторых, наступление предусмотренного в договоре события есть не случайная, добавочная часть страхового договора, а часть договора существенная, необходимая<sup>18</sup>. Еще более определенно по данному вопросу высказался О.С. Иоффе, отметив, что ненаступление предусмотренного события приводит только к одному последствию: у страховщика не появляется обязанность уплатить страховое возмещение (страховую сумму). Все же другие последствия, возникшие из установленного обязательства (например, сохранение за страховщиком права на полученные платежи), остаются неприкосновенными<sup>19</sup>. К сказанному можно добавить, что, согласно ст. 157 ГК РФ, сделка считается совершенной под отлагательным условием, если стороны поставили возникновение прав и обязанностей в зависимости от обстоятельства, относительно которого неизвестно, наступит оно или нет. Договор страхования, по общему правилу, вступает в силу в момент уплаты страховой премии, после чего у сторон возникают права и обязанности, в частности право осуществить дополнительное имущественное страхование, если имущество или предпринимательский риск застрахованы лишь в части страховой суммы (ст. 950 ГК РФ), назначить или изменить выгодоприобретателя (ст. 929, 955 ГК РФ), страхователь также обязан незамедлительно сообщить страховщику о ставших ему известными значительных изменениях в обстоятельствах, сообщенных страховщику при заключении договора (ст. 959 ГК РФ) и др.

Помимо исторически сложившейся в доктрине традиционной классификации гражданско-правовых договоров как двусторонних сделок (реальные-консенсуальные и др.) законодателем в гл. 27 подразд. 2 ГК РФ поименовано и раскрыто понятие двух неизвестных советскому гражданскому праву договоров, таких как публичный договор (ст. 426 ГК РФ) и договор присоединения (ст. 428 ГК РФ), а также предварительный дого-

вор (ст. 429 ГК РФ) и договор в пользу третьего лица (ст. 430 ГК РФ). В этой же главе законодательное закрепление получил принцип свободы договора (ст. 421 ГК РФ). Следует отметить, что все перечисленные виды договоров применимы к страхованию. В ст. 929 ГК РФ прямо установлено, что договор личного страхования является публичным, это предопределяется его особой социальной значимостью. Определение публичного договора и его особенности содержится в ст. 426 ГК РФ. Режим публичных договоров, как отмечает М.И. Брагинский<sup>20</sup>, является исключением из того общего, который опирается на принцип свободы договора, не допускающего понуждение к заключению договора, за исключением случаев, когда обязанность его заключения предусмотрена законом или добровольно принятым обязательством. Указанное исключение представляет собой один из случаев действия публичного начала в гражданском праве, направлено на защиту прав граждан как более слабой в экономическом отношении стороны, а потому право требовать заключения публичного договора предоставлено только стороне-потребителю, но не той, которая их оказывает.

Почти сразу после принятия части второй ГК РФ в литературе было выражено отрицательное отношение к публичности договора личного страхования. К.И. Пылов утверждал, что признание его таковым не соответствует существу страхования. В подтверждение такой позиции указывалось на то, что конкретные правила оказания страховых услуг по договорам личного страхования имеют ограничения и могут даже предусматривать основания для отказа в заключении договоров в отношении страхователей (застрахованных) лиц с учетом их состояния здоровья, наличия серьезных заболеваний, трудоспособности, возраста, рода деятельности и др. Кроме того, автор отмечал, что страховщик не может оказывать услуги в сфере личного страхования по одинаковым для всех застрахованных лиц ценам, поскольку страховые тарифы рассчитываются с учетом объекта страхования и характера страхового риска и потому не могут быть одинаковыми для всех<sup>21</sup>. С подобным суждением согласиться нельзя, хотя нельзя и не отметить то, что определенные особенности применения ст. 426 ГК РФ в рассматриваемых отношениях существуют.

Публичный характер договора личного страхования предполагает обязанность страховой

компании заключать такой договор с каждым, кто к ней обратится, не оказывая предпочтение одному лицу перед другими. Отказ коммерческой организации (а страховая компания именно таковой и является) от заключения публичного договора при наличии возможности предоставить потребителю соответствующую услугу не допускается. Невозможность заключить договор должна иметь обоснованный, объективный характер и причины. В страховой практике под такими обстоятельствами, являющимися основаниями для отказа в заключении договоров, понимается повышенная опасность для здоровья гражданина: наличие тяжелых заболеваний, инвалидность, возраст и соответственно большая вероятность наступления страхового случая. Они определены и четко сформулированы в стандартных правилах проведения конкретных видов личного страхования. Установление подобного ограничения не рассматривается в страховой доктрине как противоречащее ст. 426 ГК РФ.

Что касается аргумента о необходимости установления в публичном договоре одинаковых для всех потребителей цен, то, действительно, в конкретных персональных страховых договорах размер страховых премий не является, но он и не должен быть одинаков, поскольку страховщик при определении размера страховой премии, подлежащей уплате по договору страхования, вправе применять разработанные им страховые тарифы, определяющие премию, взимаемую с единицы страховой суммы, с учетом объекта страхования и характера страхового риска (п. 2 ст. 954 ГК РФ), а также степени опасности воздействия на жизнь и здоровье страхователя, различного рода негативных, в том числе и профессиональных, факторов, его возраста, срока действия договора и др.

По мнению В.С. Белых, критерий одинаковой цены применительно к договору личного страхования следует рассматривать как установление единого порядка ее определения и формирования, и с этим утверждением трудно не согласиться. «Одинаковость» цены как признак публичности договора личного страхования относится не к отдельным лицам, а к таким категориям, группам страхователей, для которых указанные выше факторы (возраст, состояние здоровья, характер и степень рисков, профессиональные условия, срок действия договора и др.) являются

совпадающими, а потому страховая премия, как цена страховой услуги, одинакова.

Отнесение договора личного страхования к публичным обеспечивает в большей степени гарантии защиты прав граждан как потребителей страховых услуг. Поэтому представляется целесообразным и необходимым признать публичным и договор имущественного страхования с участием граждан. Такой шаг законодателем уже сделан. С 2003 г. действует федеральный закон РФ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств», согласно ст. 1 которого договор обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств является публичным договором.

<sup>1</sup> См.: *Степанов И.* Опыт теории страхового договора. Казань. 1878; *Шершеневич Г.Ф.* Курс торгового права. Т.П. СПб., 1908; *Райхер В.К.* Общественно-исторические типы страхования. М., 1947; *Граеве К.А., Луниц Л.А.* Страхование. М., 1960; *Иоффе О.С.* Обязательственное право. М., 1975; *Шминова М.Я.* Компенсация вреда гражданам. Гражданско-правовое регулирование. М., 1979; *Брагинский М.И.* Договор страхования. М., 2000; *Белых В.С., Кривошеев И.В.* Страхование право. М., 2001; *Воицинина М.В.* Договор страхования в российском гражданском праве // Научные труды Московской академии экономики и права. Вып. 11. М., 2003; *Аганеев В.Е., Голубь П.С.* К вопросу о классификационных признаках договора страхования деликтной ответственности // Актуальные проблемы защиты гражданских прав: материалы науч.-практ. конф. Коломна, 2005.

<sup>2</sup> См.: *Аганеев В.Е., Голубь П.С.* Указ. соч. С. 48.

<sup>3</sup> *Степанов И.* Указ. соч. С. 11.

<sup>4</sup> Согласно ст. 388 ГК РСФСР 1964 г., «по договору добровольного страхования организация обязуется при наступлении указанного в договоре события (страхового случая): по имущественному страхованию - возместить страхователю или иному лицу, в пользу которого заключен договор, понесенный ущерб (выплатить страховое возмещение) в пределах обусловленной по договору суммы (страховой суммы), а когда имущество застраховано не в полной стоимости, - соответствующую часть ущерба, если иное не предусмотрено правилами страхования; по личному страхованию - уплатить страхователю или иному лицу, в пользу которого заключен договор, обусловленную по договору страховую сумму, независимо от причитающихся ему сумм по государственному социальному страхованию, социальному обеспечению и сумм, причитающихся в порядке возмещения вреда; Страхователь обязуется

вносить установленные договором страховые платежи”.

<sup>5</sup> Общее, единое понятие договора страхования содержалось в законе РФ от 27 ноября 1992 г. “О страховании”, в ст. 15 которого говорилось: “Договор страхования является соглашением между страхователем и страховщиком, в силу которого страховщик обязуется при страховом случае произвести страховую выплату страхователю или иному лицу, в пользу которого заключен договор страхования, а страхователь обязуется уплатить страховые взносы в установленные сроки. Договор страхования может содержать и другие условия, определяемые по соглашению сторон, и должен отвечать общим условиям действительности сделки, предусмотренным гражданским законодательством Российской Федерации”. Однако Законом РФ от 31 декабря 1997 г. № 157-ФЗ, переименовавшим указанный акт в закон РФ “Об организации страхового дела в Российской Федерации”, глава вторая, посвященная договору страхования (ст. 15-24), была исключена, поскольку страхование стало подробно регулироваться нормами гл. 48 ч. второй ГК РФ 1995 г.

<sup>6</sup> Гуляев А.М. Русское гражданское право. СПб., 1913. С. 478.

<sup>7</sup> Шершеневич Г.Ф. Указ. соч. С. 443.

<sup>8</sup> Данное утверждение не совсем точно, поскольку в то время встречались и другие суждения (см.: Серебровский В.И. Понятие страхового договора в советском праве // Право и жизнь. Кн. 2-3. 1926. С. 37).

<sup>9</sup> Иоффе О.С. Указ. соч. С. 731.

<sup>10</sup> Суханов Е.А. Комментарий Гражданского кодекса РФ // Хозяйство и право. 1996. № 10.

<sup>11</sup> Цит. по: Брагинский М.И. Указ. соч. С. 73.

К сожалению, редакционная комиссия воздержалась от общего определения, руководствуясь следующими соображениями. Определение договора только в том случае может иметь значение, если, с одной стороны, оно обнимает все разновидности данного догово-

ра, а с другой - дает действительно возможность отличить данный договор от всех других договоров, т.е. если оно не страдает чрезмерной отвлеченностью. Комиссия убедилась, что все бывшие в виду ее определения договоры страхования не удовлетворяют одновременно указанным двум требованиям, и поэтому полагала, что, исходя из желания придать отдельным правилам Уложения возможно конкретную редакцию, надлежит в отношении определения договора страхования прийти к тому заключению, что страхованию имущества и страхованию лиц должны быть посвящены отдельные определения (см: Гражданское уложение. Кн. 5: Обязательства: Проект Высочайше учрежденной Редакционной Комиссии по составлению Гражданского Уложения. Т. 5. С объяснениями. СПб., 1899. С. 17).

<sup>12</sup> См.: Белых В.С., Кривошеев И.В., Митричев И.А. Страхование право России: учеб. пособие. М., 2009. С. 197-198.

<sup>13</sup> Фогельсон Ю.Б. Комментарий к страховому законодательству. М., 2000. С. 170-171. Такая точка зрения разделяется В.С. Белых и И.В. Кривошеевым и используется для обоснования консенсуальности договора страхования (см.: Страхование право России: учеб. пособие. М., 2009. С. 202).

<sup>14</sup> Гражданское право: учебник: в 3 т. 4-е изд. / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М., 2003. С. 500.

<sup>15</sup> Граве К.А., Луиц Л.А. Страхование. М., 1960. С. 55.

<sup>16</sup> Собрание законодательства Рос. Федерации. 2003. № 52. Ст. 5029, с послед. изм.

<sup>17</sup> Пылов К.И. Новое в регулировании страхования // Финансы. 1996. № 8. С. 33.

<sup>18</sup> Серебровский В.И. Избранные труды по наследственному и страховому праву. М., 1999. С. 339.

<sup>19</sup> Иоффе О.С. Указ. соч. С. 736.

<sup>20</sup> Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право: Общие положения. М., 1997. С. 197, 201.

<sup>21</sup> Пылов К.И. Новое в регулировании страхования. (К принятию второй части Гражданского кодекса РФ) // Финансы. 1996. № 8. С. 33.

Поступила в редакцию 06.12.2011 г.

## ОСНОВНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

© 2012 М.С. Таболина

Московский государственный институт электроники и математики

(технический университет)

E-mail: m.tabolina@gmail.com

Рассматриваются основные показатели эффективности оказания государственных услуг и анализируются существующие в России проблемы, препятствующие разработке единых стандартов оказания государственных услуг с учетом потребностей граждан и необходимого качественного уровня.

*Ключевые слова:* государственная услуга, показатель эффективности, ноу-хау.

С точки зрения экономики, услуга - деятельность, полезный результат которой не имеет овеществленного характера<sup>1</sup>.

Как и товар на рынке, услуга - это объект купли-продажи. Однако она не материальна и используется непосредственно во время производства. В связи с этим В.И. Видяпин в "Экономической теории"<sup>2</sup> подчеркивает отсутствие ответственности в стоимости услуги.

Появление термина "государственные услуги" стало не только заимствованием заграничного опыта, но и осознанием изменившейся социальной роли государства в обществе. Государство стало более чутко реагировать на потребности и экономические реалии общества.

Государственная услуга - некий товар, который поставляется государством напрямую или же путем инвестирования в частный сектор, который, в свою очередь, становится производителем.

Попытки объяснить понятие государственной услуги прослеживаются в различных законах и нормативных актах. Косвенное толкование данного термина имеет место в Федеральном законе о государственной гражданской службе и Налоговом кодексе РФ.

По мнению А.В. Степанова, государственные услуги представляют собой нормативно установленный способ обеспечения прав и свобод, а также законных интересов граждан и организаций государственными органами власти<sup>3</sup>. Среди признаков услуг исследователь обозначил индивидуальный характер их предоставления и возможность реализации прав клиентом перед органами государственной власти.

Функционирование государство осуществляет путем контроля, ценовой политики, а по запро-

су физических или юридических лиц оно обеспечивает оказание соответствующих услуг.

Концепция реформирования государственной службы утвердила понятие государственной услуги и ответственности чиновников перед гражданами. Необходимость исполнения должностных обязательств перед услугополучателями стала неотъемлемой частью функционирования государственного аппарата. Граждане получили возможность требовать оказания надлежащего уровня услуг в установленный срок.

Говоря об особенностях формирования стоимости государственной услуги, следует отметить, что изначально ввиду высокой социальной значимости нельзя переносить на услуги рыночные механизмы ценообразования без изменений. Формирование тарифов исключительно на рынке привело бы к тяжелым экономическим последствиям как для государства, так и для потребителей услуг. Поэтому государство взяло в свои руки схему создания цен на услуги и выпустило ряд законов относительно размеров и порядка выплат. Однако в условиях переходной экономики стало ясно, что сугубо централизованных методов тарификации недостаточно. Требуется более гибкий подход, сочетающий в себе контроль государства и влияние рыночных механизмов на тарифное ценообразование. На сегодня продолжают изыскания в области нахождения оптимальных условий для образования гибкой стоимости на государственные услуги, разрабатываются новые законодательные акты и проводится анализ рыночной экономики для выявления нужд потребителей.

Однако остаются и проблемы, связанные в основном со слабой системой обратной связи, от-

сутствием четкого перечня государственных услуг и недостаточной проработанностью нормативно-правовых норм, регулирующих данную область. В связи с этим возникают споры относительно введения в перечень новых услуг, их стоимости. Отсутствие стандартизации государственных услуг приводит к дефициту государственных услуг, с одной стороны, и переизбытку (навязыванию) - с другой.

Государственные органы самостоятельно организуют порядок предоставления той или иной услуги, ценообразование, срок выполнения. Вследствие этого делается упор на наиболее выгодные проекты без необходимого анализа нужд потребителей.

Многозначность понятия государственных услуг объясняется разнообразными направлениями функциональной деятельности административной реформы и разделением функций исполнительной власти в связи с контролем бюджетных расходов и ответственностью за исполнение обязательств.

В связи с оказанием государственных услуг у граждан и юридических лиц возникают определенные требования к государственным служащим относительно их профессионализма: внимательности, готовности предоставить точную информацию, отсутствия материальной заинтересованности и т.д.<sup>4</sup>

Говоря о требованиях, предъявляемых к государственным служащим, следует отметить, что:

- предоставление государственных услуг требует от служащего рассмотрения граждан как клиентов, в первую очередь оплачивающих деятельность органов власти;

- следует также различать процесс предоставления услуги и результат, что требует профессиональных качеств и опыта;

- важно знать мнение потребителей о своей работе и постоянно обновлять эти данные путем проведения опросов и анкетирования.

Если говорить в целом о государственном секторе, то следует подчеркнуть, что его реформирование является попыткой снизить расходы государства, увеличить эффективность принятия политических решений и повысить качественный уровень оказания государственных услуг. Безусловно, для улучшения показателей эффективности оказания услуг необходим длительный период времени, требуется также система анализа ре-

зультативности обратной связи с потребителями этих услуг.

С экономической точки зрения в первую очередь важно оказание государственных услуг на определенном качественном уровне. Удовлетворенность граждан определенным набором услуг и отсутствие чрезмерного участия государства в этом процессе могут значительно улучшить сегодняшний уровень взаимодействия между ними.

На данный момент актуальным стал вопрос введения системы стандартов на государственные и муниципальные услуги, поскольку именно государственная стандартизация выступает средством защиты интересов общества и конкретных потребителей, кроме этого, распространяется на все уровни управления, что увеличивает необходимость повышения уровня эффективности оказания государственных и муниципальных социальных услуг посредством формирования стандартов и проработки механизма их обеспечения<sup>5</sup>.

Под стандартом оказания государственной услуги понимается определенный набор требований к порядку оказания услуги органом власти, сочетающий ноу-хау в технической, материальной и ресурсной сферах с нуждами потребителей. В письменной форме стандарт государственной услуги устанавливается нормативно-правовым актом, определяющим место оказания услуги (желательно в транспортной доступности от определенного района), необходимый для ее предоставления промежуток времени, цены на услуги, требования к квалификации персонала и информационную поддержку клиентов. Иными словами, стандартизация услуг подразумевает некий договор между государством и обществом, где указывается, что действительно требуется от государства, а что является лишним.

Процесс стандартизации государственных услуг в целом определяется следующими направлениями:

- повышением качества государственных услуг путем вовлечения в процесс физических лиц, юридических лиц и контролирующих органов;

- оптимизацией качества услуг, т.е. разграничением сфер деятельности и влияния, передачей некоторых услуг в частный сектор без серьезных последствий для потребителей (повышения цен, падения качества и так далее), прекращением навязывания государственных услуг принудительно;



- конституционной защитой прав и интересов потребителей со стороны органов власти и должностных лиц.

В соответствии с проектом федерального закона Российской Федерации “О стандартах оказания государственных услуг” под стандартами государственных услуг понимаются “установленные нормативными правовыми актами и единые на всей территории Российской Федерации требования к объему, качеству и условиям предоставления государственной услуги”<sup>6</sup>. Что касается одинакового объема предоставления услуг в центральной части России и по регионам, то данное требование несложно соблюдать. Говоря же об эффективности и условиях предоставления услуг, невозможно отметить наверняка, будут ли они одинаковы на всей территории или же будут различаться в зависимости от бюджета и местоположения соответствующего государственного органа. Однако стандарты качества и доступности государственных услуг для граждан устанавливаются актами Президента и Правительства РФ, таким образом, обеспечивая исполнительную власть соответствующими полномочиями на пути к осуществлению контроля и надзора за предоставлением данных услуг.

Ключевыми показателями, влияющими на ценность государственной услуги, по мнению автора, являются:

- эффективность производства государственной услуги (т.е. оперативность, отсутствие расточительности ресурсов);

- качество конечной услуги.

Оперативность услуги подразумевает оказание услуги в заранее оговоренный срок, как, например, обязательство выдать загранпаспорт по истечении тридцати дней, а также своевременное реагирование на вопросы, жалобы, предложения со стороны граждан. На сегодняшний момент более всего способствует оперативности предоставления информации “электронное правительство” и возможность консультирования в режиме он-лайн.

По данным статистики, функционирование “электронного правительства” эффективно снижает временные затраты на получение необходимой информации и оформление документов.

Само понятие “качество” весьма неоднозначно, однако его сущность лежит в наиболее полном удовлетворении потребителя путем максимально точного соблюдения всех его требований и пожеланий.

Таким образом, основные показатели эффективности сводятся к своевременному реагированию на ситуацию, к экономии ресурсной составляющей, планированию и анализу текущей деятельности.

В итоге видно, что вышеописанные показатели являются взаимосвязанными, поскольку эффективность определяет во многом качество услуги, т.е. насколько четко, профессионально и своевременно услуга была оказана, а качество, в свою очередь, не может обеспечиваться без оперативности, целенаправленности и задействования всех необходимых ресурсов.

<sup>1</sup> Санникова Л.В. Услуги в гражданском праве России. М., 2006. С. 5-15.

<sup>2</sup> Видятин В.И. Экономическая теория: учебник. М., 2003.

<sup>3</sup> Степанов А.В. Стратегия развития государственных административных услуг в регионе (организационно-экономический аспект): дис. ... канд. экон. наук. М., 2009. С. 59.

<sup>4</sup> Профиль. 2006. № 8. С. 11.

<sup>5</sup> Цыбулевская Н.А. Формирование стандартов на государственные и муниципальные социальные услуги населению. Екатеринбург, 2008.

<sup>6</sup> В постановлении Правительства РФ № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации”» в перечень впрямую не включены показатели, характеризующие степень использования ИТ-технологий в регионах и характеризующих успешность мероприятий по формированию “электронного правительства”.

Поступила в редакцию 07.12.2011 г.

## ГЛОБАЛИЗАЦИЯ ФИНАНСОВЫХ РЫНКОВ И ИЗМЕНЕНИЕ СТРУКТУРНЫХ СВЯЗЕЙ В МИРОВОЙ ЭКОНОМИКЕ

© 2012 Д.В. Каменщик

кандидат экономических наук

Московский государственный институт электроники и математики

(технический университет)

E-mail: OET2004@yandex.ru

За последние три десятилетия финансовые рынки претерпели глубокие изменения: резко возросли трансграничные потоки капитала, на рынках появились новые сложные финансовые инструменты, значительно повысилась скорость и простота проведения расчетных операций, стали надуваться ценовые “пузыри” на рынке финансовых активов.

*Ключевые слова:* реальный и финансовый сегменты экономической системы, финансовые шоки, длинные волны технологических революций, ценовые “пузыри”, финансовые инструменты, финансовые активы, глобальные рынки.

Системный подход к трактовке мировой экономики позволяет выделить две составляющие организационных процессов в ее рамках: один из них сводится к увеличению количества участвующих в международных экономических отношениях национальных хозяйственных подсистем, другой - к укреплению уже сложившихся структурных связей между ними, что имеет следствием формирование функциональной взаимозависимости участников разной национальности<sup>1</sup>.

Исключительно полезна в данном случае конкретизация К. Марксом сущности указанных организационных механизмов, также связанных между собою диалектически. Речь идет о такой их форме, как международное разделение (обособление, специализация) экономической деятельности разной национальности, с одной стороны, и параллельного формирования структурных связей на основе ее транснациональной интеграции (кооперации, объединении) - с другой. Методология, впервые положенная К. Марксом в основу дифференциации или специализации труда в национальном хозяйстве, остается актуальной и при исследовании ее международных форм проявления. По его мнению: “Если иметь в виду лишь сам труд, то разделение общественного производства на его крупные роды, каковы земледелие, промышленность и т.д., можно назвать общим (*im Allgemeinen*) разделением труда; распадение этих родов производства на виды и подвиды - частным (*im Besonderen*) разделением труда, а разделение труда внутри мастерской - единственным (*im Einzelnen*) разделением труда”<sup>2</sup>.

Используя диалектический подход к трактовке явления специализации экономической деятельности между субъектами разной национальности, можно с определенностью выделить соответствующую ей форму объединения. Становясь устойчивой, эта система взаимосвязей экономических агентов поверх национальных границ формирует структурные уровни мировой экономики, изменение которых происходит под воздействием шоков.

На основе международного общего разделения труда сформировалась такая организационная форма взаимосвязей, как внешняя торговля, обеспечивающая трансграничное движение разнообразных материальных благ между национальными экономиками. Дальнейшее ее развитие обусловило специализацию хозяйственных систем на экспорте и импорте продукции крупных сфер материального производства. Эта тенденция была преобладающей до середины 50-х гг. прошлого столетия, когда в структуре мирового товарного оборота львиную долю занимали товары, отражающие общее разделение труда.

Позднее на базе международного частного разделения труда сформировалась межотраслевая и внутриотраслевая специализация хозяйственной деятельности различных стран, организационно представленной стабильными трансграничными (поверх границ) потоками капиталов различной национальности, которые укрепляли связи между национальными подсистемами глобальной экономики, обусловленными внешней торговлей товарами и услугами<sup>3</sup>. Начиная с 1960-х гг. ускорение

роста мирового товарного обращения объясняется структурными изменениями в мирохозяйственной сфере, сближением хозяйствующих субъектов, углублением международной специализации, связанной с выходом за национальные рамки сначала частного (внутриотраслевого), а затем (1970-е гг.) и единичного (поузлового и технологического) разделения труда. Международное единичное разделение труда послужило объективной основой организации таких форм хозяйственной деятельности, как транснациональные (многонациональные) корпорации, которые явились микроструктурами не столько национальной, сколько глобальной экономики.

Другими словами, в процессе укрепления международных экономических отношений, превращения их в постоянно действующие, неизменно воспроизводимые возникали, формировались диалектические пары участников международных экономических отношений, которые, с одной стороны, стали зависеть исключительно от устойчивости взаимосвязей экономических агентов разной национальности, а с другой - представлять собою те структурные связи глобальной экономики, которые создавали в ее границах внешнюю среду функционирования интегрирующих в нее таких национальных хозяйств. Именно эти связи опосредовали выход сначала третьей и первой стадий национального воспроизводства за пределы стран, а затем и второй ее стадии, создав, таким образом, оперативно действующий механизм передачи воздействия внешних по отношению к национальным подсистемам факторов.

Такое качество международных экономических связей означает ограничение возможностей обособленного развития национальных хозяйств, для которых внешний фактор превращается в приоритетный с точки зрения определения вектора их долгосрочного развития. Философская трактовка организационных процессов в рамках глобальной экономики позволяет рассматривать их через призму формирования диалектических отношений по поводу обмена материальными и нематериальными активами между участниками разной национальности, формирующими диалектические пары. На этом основании можно сделать однозначный вывод о том, что такого качества международные экономические отношения:

во-первых, укрепляют зависимость национальных подсистем, представителями которых являются их участники;

во-вторых, превращаются в идеальный механизм передачи шоковых воздействий от одного из участников диалектических пар к другим в зависимости от тех проблем, которые могут возникнуть в национальной среде по системе прямых и обратных связей;

в-третьих, делают невозможным одностороннее решение проблем участниками диалектической пары в мировой экономике с ориентацией исключительно на национальные возможности вне и независимо от состояния глобальной мегасистемы;

в-четвертых, определяют приоритет решения проблем нарушения международных экономических отношений (как разрыва непрерывности) в мировой экономике на глобальном уровне в качестве основы восстановления "непрерывности" на уровне национальных экономических подсистем. Это обусловлено тем, что разрыв диалектических связей в рамках мировой экономики влечет за собой шоковые последствия для их участников в силу невозможности быстрого замещения партнеров и объектов обмена между ними.

Именно разрыв непрерывности под влиянием шокa уничтожает существовавшие механизмы восстановления равновесия на национальном уровне<sup>4</sup>. Это, с одной стороны, а с другой - с точки зрения глобальной экономики на этой основе восстанавливаются новые диалектические пары, опосредующие международный обмен материальными и нематериальными благами и услугами, что и обуславливает новое качество структурных связей между национальными подсистемами на глобальном уровне.

Формирование постоянно надстраивающихся над национальными системами образований, повторяющих последние по своему образу и подобию, но на более высоком структурном уровне, представляет собой не что иное, как процесс организации диалектических пар, которые осуществляют взаимный обмен материальными и нематериальными благами. Такая трактовка организационных процессов на глобальном экономическом пространстве позволила получить результаты, которые подтверждаются основателем современной фрактальной геометрии - Б. Мандельбротом. Именно он использовал фрактальную геометрию в качестве математического аппарата определенной инвариантности в физическом мире: пространственных и временных структур, остающихся неизменными даже при изменении

масштаба наблюдений. В его понимании фрактал выступает образованием, обладающим особым видом инвариантности или симметрии, особой связью между целым и его частями, когда “целое можно разбить на меньшие части, но каждая будет его повторением”<sup>5</sup>. “...Тогда мультифрактал (в нашем случае глобальная экономика. - К.Д.)... - это структура или объект, в которых присутствует более одного масштабного коэффициента, т.е. некоторые части целого уменьшаются (уменьшается их роль. - К.Д.) быстрее, другие - медленнее”<sup>6</sup>. Именно множественное совпадение дисбалансов в структурных связях в национальных подсистемах и в рамках глобальной мегасистемы дают эффект разрыва непрерывности, когда перестают действовать законы поддержания и восстановления целостности (равновесия) на каждом из упомянутых выше уровнях.

В свете положений Б. Мандельброта можно углубить сущностное представление о шоках как механизмах реализации этих разрывов непрерывности<sup>7</sup>: именно они сопровождают качественные скачки в диалектике системы глобальной экономики (или ее национальных подсистем), свидетельствующие о приобретении ею нового качества в состоянии структурных связей, обуславливающих ее целостность. Будем различать результаты воздействия шоков в контексте разрывов диалектических связей по поводу обмена материальными товарами и услугами (при выходе за национальные границы 3-й стадии процесса национального воспроизводства), в процессе транснационального движения финансовых ресурсов (при опосредовании международными экономическими отношениями 1-й стадии) и в условиях транснационализации его 2-й стадии.

Известный аргентинский экономист Альдо Феррер связывает восходящую фазу первой волны глобализации с периодом XV/XVI - XVIII вв., когда радикально изменилась вся структура международной торговли. По его оценкам, в 1500 г. до 60 % мирового товарооборота представляли внутриконтинентальные поставки, 34 % - обмен товарами между Европой и азиатскими странами и еще 6 % - африканская торговля<sup>8</sup>. К 1800 г. соотношение стало обратным: на внутрирегиональную торговлю приходилось уже 42 % мирового товарооборота, на новую европейско-американскую торговлю - 25 %, европейско-азиатскую - 22 %. Оставшиеся 12 % отражали торговлю Африки с тремя упомянутыми регионами, причем

примерно половину этой величины составляла работоторговля с Америкой<sup>9</sup>. Однако, в целом, даже к началу XIX в. значительная по тем временам стоимость мирового экспорта (порядка 25 млрд. долл.) не превосходила и 3 % производимого в мире продукта. Глобальный рынок товаров утвердился как самостоятельный сегмент мировой экономики, окончательно сложился и приобрел свою особую динамику в конце XVIII - первой половине XIX в. Начало финансовой глобализации относится к концу XVIII - XIX вв., а ее ускоренное развитие к периоду последней четверти XIX в. - первой трети XX в., что было обусловлено кардинальной перестройкой международного разделения труда.

Разрыв товарных обменов между диалектически связанными экспортерами и импортерами вследствие шоков не вызывал синхронизации колебаний макроэкономической динамики в странах - участницах внешней торговли, поскольку рынок товаров, скорее, олигопольный, монопольный, монополистически конкурентный, но никак не конкурентный. Другими словами, вряд ли существует две одинаковые национальные экономики, дублирующие структуру товарного производства и потребления, объяснением тому является масса различающихся факторов, начиная от количественных параметров (населения, наличия ресурсов, структуры производства, предпочтений в потреблении) и кончая качественными (уровнем экономического развития, склонностью к сбережению, потреблению, инвестициям и т.п.). Следовательно, ценовые шоки на мировых товарных рынках несли шоковые разрушения конкретно для стран-участниц, не синхронизируя их колебания экономической активности на национальном уровне.

Истинная глобализация была связана с обособлением и выходом за национальные границы 1-й стадии процесса воспроизводства, ускоренной революционными преобразованиями производственной (2-й) стадии национального воспроизводства. Именно последние явились тем инструментом, который сделал возможным массированное поглощение финансовых ресурсов в производство на стадии внедрения революционных преобразований средств труда и технологий и расширения масштабов производства товаров.

Формирование неэквивалентного денежного обмена материальных и нематериальных активов связано, во-первых, со стремлением хозяй-

ствующих субъектов отложить текущее удовлетворение своего платежеспособного спроса путем конвертирования его в производные финансовые и товарные инструменты, обращающиеся на мировых финансовых рынках. А во-вторых, невостребованность все более значительных по размерам финансовых активов реальным сектором геоэкономики обусловила обособление в ее рамках подсистемы финансов, развивающихся по своим собственным законам. Это произошло на стадии развития международного единичного разделения труда в рамках транснациональных воспроизводственных комплексов.

По различным подсчетам, от 2/3 до 3/4 потенциальных инвестиционных ресурсов в глобальной экономике не могут быть востребованы транснациональным воспроизводством, что заставляет их изыскивать любую форму вложения, позволяющую сохранить их ценность в течение определенного времени. На этой основе и возник механизм перераспределения вновь созданной в глобальной экономике стоимости (как части валового глобального продукта) на неэквивалентной и долговой основе посредством дифференцированного по активам финансового рынка. Именно он явился основой формирования глобальных финансов, обособленных в системе глобальной экономики, в рамках которых деньги опосредуют движение нематериальных активов, не востребованных в качестве инвестиционных ресурсов реальным сектором транснационального воспроизводства. По этой причине они стали конвертироваться в различного рода деривативы на рынке производных финансовых и товарных инструментов.

Данное обстоятельство, обусловившее отделение реального сектора глобальной экономики от виртуального (оторванного от материальной основы), связанного с финансовыми рынками, было усилено революционным изменением технологической базы осуществления актов купли-продажи активов, требующих для своего совершения платежа, между резидентами разной национальности. Новая информационная революция была реализована в полной мере и дала феноменальную отдачу лишь в сфере финансовых операций, многократно ускорив скорость перемещения финансовых потоков буквально по всему земному шару. В противоположность этому реальный сектор глобальной экономики не смог воспользоваться результатами информационной революции в силу инерции, связанной с огромными

денежными ресурсами, вложенными в специфические активы, которые к ее началу еще не были морально изношены.

Финансы и реальный сектор экономики: инструментарий фрактальной геометрии позволяет Б. Мандельброту математически описывать рынок как турбулентное образование<sup>10</sup>. Основным двигателем финансового рынка, по мнению Б. Мандельброта, не стоимость и не цена, а разница цен; не усреднение продажной или покупной цены фондовых инструментов, а арбитраж (одновременная купля и продажа одного финансового инструмента на разных рынках с целью получения прибыли от расхождения цен).

Именно Б. Мандельброт впервые назвал финансовые рынки турбулентными и поставил цель обнаружить порядок в беспорядочном, форму в бесформенном.

Огромный спрос на финансовые ресурсы породил необходимое предложение кредитных и фондовых средств, которые и обеспечивали революционные прорывы в производстве.

Однако на стадии исчерпания возможностей революционных преобразований в промышленности или, как в 2000-х гг., инновационной паузы эта созданная в предыдущих периодах финансовая подсистема перестает быть востребованной в реальном секторе экономики и “отрывается” от породившей ее основы, что свидетельствует о качественном скачке в диалектической связи реального и финансового сегментов уже глобальной экономики. Диалектика отрицания отрицания в данном случае оборачивается приоритетностью финансовых потоков над процессами реального воспроизводства. Именно транснациональное перемещение финансовых потоков по национальным кредитным и фондовым рынкам, которые практически идентично повторяют структуры финансового рынка в странах мира, независимо от их национальности, различаясь лишь приоритетностью банковской или фондовой подсистем, способно синхронизировать макроэкономические динамики в национальных сегментах глобальной экономики. Вследствие этого меняется и качество шоковых разрывов в диалектических связях по поводу обмена нематериальных активов. И чем меньше реальный сектор востребует финансовых ресурсов из циркулирующих на глобальном экономическом пространстве, тем больше возможностей для ценовой “турбулентности”, по словам Б. Мандельброта, тем больше возмож-

ностей для расхождения базовых цен активов и выпущенных под их обеспечение и без всякого обеспечения финансовых инструментов.

Так, под воздействием ценовых шоков на рынках материальных и нематериальных активов, формировалась целостность мировой экономики как система взаимодействия различных форм международного разделения труда: общего и частного, с одной стороны, и единичного внутрикорпоративного (внутрифирменного) - с другой. Организация на их базе разнообразных форм международной кооперации и соответствующих видов обмена хозяйственной деятельностью - проявление закономерностей развития современной глобальной экономики. В результате мировая экономика сформировала собственную структуру, обусловленную совокупностью транснациональных (действующих поверх государственных границ) экономических связей хозяйствующих субъектов (национальных хозяйств, экономических интеграционных группировок, транснациональных корпораций и банков и т.п.) разной национальности. Эти различного рода международные экономические отношения постепенно приобрели качество диалектической взаимозависимости их участников, разрыв которых мог иметь шоковые последствия для соответствующих экономических систем. Формирование диалектических пар в международных экономических отношениях привело к тому, что внешний фактор, представленный мировой экономикой, стал конкурировать с внутренними в определении тенденций развития национальных хозяйств. Одновременно формирование диалектических отношений поверх национальных границ означало, что национальные государства потеряли возможность контролировать все факторы экономического развития своих стран и стали вынуждены адаптироваться к воздействию глобальной экономики и финансов, учитывая их влияние при разработке национальной экономической политики.

<sup>1</sup> На каждом этапе организации целостности глобальной экономики эти две составляющие совмещены в тех или иных пропорциях в каждой конкретной форме международного экономического образования.

<sup>2</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Собр. соч. В 6 т. Т. 3. М., 1985. С. 135.

<sup>3</sup> Шишков Ю.В. О категории "мировая экономика" // МЭ и МО. 1993. № 4.

<sup>4</sup> Пилипенко З.А. Влияние глобальных финансовых шоков на мировую экономику: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М., 2012.

<sup>5</sup> Мандельброт Б., Хадсон Р.Л. (Не)послушные рынки: фрактальная революция в финансах: пер с англ. М., 2006. С. 165.

<sup>6</sup> Там же. С. 254. Экономисты обычно оценивают реальный риск рынка его неустойчивостью, принимая за единицу измерения стандартное отклонение кривой Гаусса. Степенной закон действует, когда высота каждого интервала равна корню квадратному из его ширины (т.е. высота равна ширине в степени 1/2). Согласно стандартной модели финансов, в которой изменение цен описывается кривой Гаусса, вероятность банкротства равна приблизительно  $10^{-20}$ , или одному шансу из ста миллиардов миллиардов. Но, выбирая другую степень, мы генерировали диаграммы с разными уравнениями долгосрочной зависимости. Добавив вертикальные скачки, мы получили диаграммы (хлопковых) цен с "толстыми хвостами" и разрывами. Если цены колеблются бурно, что и продемонстрировал Б. Мандельброт для хлопкового рынка, то шансы стать банкротом стремительно возрастают: речь уже идет об одном шансе из десяти или тридцати (Там же. С. 256, 282).

<sup>7</sup> Кстати, шоки могут реализовываться разрывы непрерывности на любом структурном уровне экономических систем: на национальном, региональном, глобальном и т.п. И в этом смысле они могут по-разному разрушать механизм эффективных рынков.

<sup>8</sup> Ferrer A. Historia de globalizacion. Origenes del orden economic mundial. Buenos Aires, 1996. P. 89-93.

<sup>9</sup> Давыдов В.М., Бобровников А.В., Теперман В.А. Феномен финансовой глобализации. Универсальные процессы и реакция латиноамериканских стран. М., 2000. С. 20.

<sup>10</sup> Мандельброт Б., Хадсон Р.Л. Указ. соч. С. 278.

Поступила в редакцию 07.12.2011 г.

## КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ТЕОРИИ ИЗМЕНЕНИЯ ТЕХНОЛОГИЧЕСКОЙ СТРУКТУРЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

© 2012 В.В. Матвеев

кандидат экономических наук, доцент

Всероссийский заочный финансово-экономический институт, г. Москва

E-mail: OET2004@yandex.ru

В статье речь идет о том, что замещение трансформационного спада российской экономики ее восстановительным ростом с 1998 г. происходило путем использования значительного потенциала простаивающих мощностей и огромного по объему морально и физически изношенного оборудования, возвращением профессионалов в производство и наличием инвестиционного бума.

*Ключевые слова:* инновации, двигатель экономического роста, промышленность, невозобновляемые источники сырья, технологическая структура промышленности.

С начала 2000-х гг. в России складывалась “ресурсорасточительная” модель развития национальной экономики, необходимость отказа от которой продиктовал глобальный экономический кризис 2008-2009 гг. В результате снижалась наукоемкость промышленного производства, что предопределяло торможение процессов перехода национальных экономик из стадии кризиса в стадию экономического подъема со всеми логически вытекающими из этого негативными последствиями<sup>1</sup>.

В новых условиях посткризисного развития сложившаяся до 2008 г. технологическая база не позволяет обеспечить прежний рост потребления, например, первичной энергии на уровне более 2 % в год в долгосрочной перспективе. Приоритетным становится ресурсосберегающий, наукоемкий тип развития промышленного производства и кардинальное изменение гедонистической психологии потребителей топливно-энергетических ресурсов.

В данной связи магистральное направление развития российской промышленности связано с формированием высокоэффективного инновационного комплекса страны, позволяющего расширить ресурсные ограничения и изменить одностороннюю зависимость от внешнего (ценового) фактора, обусловленного конъюнктурой мировых товарных рынков, и многократно повысить наукоемкость национальной промышленности<sup>2</sup>. Реализация этой цели приведет к расширению использования накопленных производственных фондов, вовлечению в процесс производства высококвалифицированной рабочей силы.

Такое требование новейшего времени обуславливает необходимость выявления системы факторов долгосрочного экономического роста, использование которых позволит сформировать наукоемкую макротехнологическую структуру промышленного производства, преодолеть научно-техническое и технологическое отставание страны и обеспечить долгосрочные темпы экономического роста России.

Все сказанное выше раскрывает актуальность и практическую значимость всестороннего исследования внутренних механизмов формирования наукоемкой структуры национальной промышленности в качестве важнейшего фактора перевода экономики из стадии стагнации в фазу устойчивого экономического роста. Речь идет о создании условий для быстрого перемещения национальной производственной системы вверх по уровням технологического развития, что идентично ускоренному росту инновационного комплекса страны, увеличению производства товаров и услуг с большой добавленной стоимостью, высокой наукоемкостью при одновременном повышении реальных доходов населения. Так совмещаются тенденции общего экономического развития страны и структурного совершенствования технологической основы ее материального производства.

Природа научно-технического развития может быть понята лишь при условии анализа проблем изменения макротехнологической структуры национального воспроизводства и вопросов финансового порядка. Традиционно механизм экономического (промышленного) развития описы-

вается с помощью таких показателей, как норма накопления и капиталоемкость (норма отдачи): при росте нормы накопления растут темпы экономического роста, и наоборот, если уменьшается норма накопления, то темпы роста непременно снижаются. В результате формируются определенные пределы, за рамками которых нельзя расширять норму накопления, поскольку полученный таким образом положительный эффект погашается снижением отдачи. На этой основе формулируются рекомендации относительно оптимальной нормы накопления, при достижении которой ее увеличение, сопровождаемое снижением отдачи, не приводит к снижению темпов роста.

Однако данные рассуждения позволяют судить лишь о внешних формах проявления реальных процессов в макротехнологической структуре национальной промышленности, не раскрывая сути происходящих изменений<sup>3</sup>. А между тем существуют внутренние механизмы их реализации, поскольку технологическая структура национальной экономики, которая, кстати, и предопределяет потенциал ее модернизации, представляет собой взаимодействие ее различных уровней, в соответствии с которыми и осуществляется распределение материальных и финансовых ресурсов. Нижний уровень технологической структуры представлен массовыми ресурсами, дешевыми, доступными, но некачественными, дающими низкую отдачу и мало связанными с новыми технологиями. Соответственно, более высокие уровни опираются на технологии и ресурсы более высокого порядка, позволяющие инициировать высокие технологии, обеспечивающие ускоренный рост наукоемкого производства как основы модернизации национальной промышленности. В процессе развития ограниченные запасы массовых ресурсов исчерпываются и замещаются ресурсами и технологиями более высокого технического уровня. Другими словами, существуют определенные законы взаимодействия этих крупных технологических составляющих, посредством которого и осуществляется экономический рост. Знание этих закономерностей позволяет понять основные условия формирования и ускорения тенденций к модернизации реально сектора экономики.

Первый теоретический подход имеет в своей основе идеи Й. Шумпетера<sup>4</sup> (1939) о неравномерном характере экономического роста и нововведениях как факторе данной неравномерности.

Согласно этой теории, нововведение нарушает экономическое равновесие, которое затем восстанавливается на новом уровне под воздействием процессов экономической конкуренции. При переходе экономической системы к новому состоянию равновесия предприниматель, первым внедривший нововведение, получает избыточную прибыль, величина которой уменьшается по мере применения данного нововведения другими фирмами. Внедрение нововведения и последующий процесс восстановления экономического равновесия на новом уровне выражаются в неравномерности экономического роста.

Вторая составляющая теоретической основы исследования связана с теорией многоуровневой экономики академика АН СССР Ю.В. Яременко, главной идеей которой является представление о технологической разнородности (технологических уровнях) отраслей народного хозяйства<sup>5</sup>. Технологические уровни опосредуют распределение технологических ресурсов - рабочей силы, оборудования, материалов, финансовых ресурсов и т.п. При этом нижние слои используют, следуя Ю.В. Яременко, массовые ресурсы, верхние - качественные. Именно эта теория в свое время послужила основой концепции развития научно-технологического потенциала и организационно-экономических механизмов согласованного управления созданием и освоением комплексных технологий (Н. Комков) и концепции производственно-экономических систем (Н. Иващенко).

Мы исходим из того, что в основе экономического развития лежит изменение технико-экономической парадигмы, обусловленное, в свою очередь, потоками замещения массовых ресурсов ресурсами, способными обеспечить формирование и распространение новых технологий, т.е. новых технологических кластеров. Пропорции между разнокачественными ресурсами могут меняться, однако при этом в национальном воспроизводстве обеспечивается одновременное сравнительно устойчивое сосуществование ресурсов различного качественного уровня.

Разделив условно вслед за Ю.В. Яременко всю совокупность народнохозяйственных ресурсов на две категории, мы получили качественные ресурсы ( $\bar{R}$ ) и массовые ресурсы ( $R$ ), которые выражают крайние состояния в качественной дифференциации факторов производства. При этом в любой национальной экономике рабочая сила, оборудова-



ние, материалы имеют достаточно широкий и относительно стабильный диапазон качественных характеристик. Качественные различия однотипных ресурсов не носят случайного характера и достаточно стабильно сохраняются и устойчиво воспроизводятся на протяжении сравнительно длительных промежутков времени в относительно медленно меняющейся структуре национальной промышленности. Пропорции между разнокачественными элементами изменяются, но сама разнородность ресурсов не является отклонением от нормы, а лишь выступает, по словам Й. Шумпетера, признаком перехода к новому более высокому состоянию макротехнологической парадигмы.

В итоге всю совокупность народнохозяйственных ресурсов  $R$  можно представить в виде

условного множества  $R = \{\bar{R}, \underline{R}\}$ , где в общем

случае  $\bar{R} = \{R_1, \dots, R_p\}$ ,  $\underline{R} = \{R_{p+1}, \dots, R_n\}$ .

Если обозначить совокупность ресурсов, ранжированных по качеству, как

$R = \{R_1, \dots, R_i, \dots, R_n\}$ , где  $R_i = \bigcup_{k=1}^K R_i^{(k)}$  -

объединение различного вида ресурсов ( $k=1, \dots,$

$K$ )  $i$ -го качественного ранга, то  $R^{(k)} = \bigcup_{i=1}^n R_i^{(k)}$  -

весь объем ресурсов  $k$ -го вида (например,  $k=1$  - рабочая сила,  $k=2$  - оборудование,  $k=3$  - энерго-

носители и т.д.) и  $R = \{R^{(1)}, \dots, R^{(k)}, \dots, R^{(K)}\}$ .

Увеличение объема качественных ресурсов - это необходимое условие распространения новых комбинаций (новых межотраслевых технологических кластеров) как основы модернизации системы национального воспроизводства. При этом важно выделить типы инноваций, которые предопределяют скорость данных процессов. К. Перес обосновала критерии разделения инноваций на три типа по степени их влияния на национальное воспроизводство и институциональную среду. Первый тип - улучшающие нововведения, которые отражают процесс изменения существующих продуктов и процессов и возникают в различных отраслях на более или менее постоянной основе. Второй - радикальные нововведения, которые появляются уже более неравномерно во

времени, сопровождаясь открытием новых "полей" рыночных возможностей. Третий тип нововведений - технологическая революция, базовой характеристикой которой является всеобъемлющее влияние на экономическую систему и которая выражается в изменении общих условий производства и распределения продукции, в возникновении новых отраслей. Эти разные типы нововведения реализуются в процессе наращивания объема качественных ресурсов в двух основных процессах. Во-первых, когда наличные качественные ресурсы используются в производстве преимущественно в целях своего собственного воспроизводства, в результате чего создается некий замкнутый цикл. Во-вторых, когда они широко замещают массовые ресурсы, компенсируя их возможности и генерируя процессы мультипликации высоких технологий во всех отраслевых структурах национальной промышленности.

Экономику, нацеленную на максимально ускоренную модернизацию национальной промышленности, можно разделить на несколько различающихся по своему техническому уровню групп производств: подразделения высокого научного и технологического потенциалов и подразделения относительно более низких технологических возможностей. Если разноуровневые группы производств расположить в определенной последовательности по их качественным рангам ( $S = \{S_1, \dots, S_\gamma, \dots, S_\omega\}$ , где  $\gamma \in [1, 2, \dots, \omega]$ ),

то ранг каждой группы будет отражать одновременно характер технологии, свойства вовлекаемых ресурсов и выпускаемой продукции, между которыми существует непосредственная взаимозависимость и вытекающее отсюда качественное

единство:  $S_\gamma = \bigcup_{l=1}^L S_\gamma^l$ , где  $S_\gamma$  - объединение раз-

личных хозяйственных организаций ( $l = 1, \dots, L$ ) с данной характеристикой качественного уровня  $\gamma$ .

Важнейшую роль в механизмах мультипликации научных и технологических нововведений в структуре национальной промышленности играют процессы замещения массовых ресурсов качественными, которые приводят к перемещению всей промышленной технологической структуры вверх по технологической пирамиде. Именно этот процесс опосредует распространение новых межотраслевых технологических кластеров в национальной промышленности. Количественно

состояние замещающих процессов в экономике может быть охарактеризовано с помощью коэффициентов замещения. Средний народнохозяйственный коэффициент замещения ( $d$ ) есть производная возможного наращивания качественных

$$\text{ресурсов: } d = \left| \frac{\partial R}{\partial \bar{R}} \right|.$$

Увеличение доли качественных ресурсов, направляемых в нижние звенья, приводит к замедлению развития подразделений верхнего уровня. Однако неполное удовлетворение потребностей нижележащих звеньев в качественных ресурсах может вызвать диспропорциональность и нарушить поступательный рост всей экономической системы, затормозить генерирование и распространение нововведений.

Научный и технологический потенциал отрасли выражается не только в тех предпочтительных позициях, которыми она располагает в отношении качественных ресурсов, но также и в том, какого рода ресурсы низшего ранга выполняют в этой отрасли компенсирующие функции (когда массовые ресурсы вытесняют качественные). Общая схема ее реализации такова: чем выше ранг отрасли, тем, соответственно, более высокого ранга ресурсы используются в ней в целях компенсации. Так реализуется на практике механизм повышения наукоемкости реального сектора экономики, ускоряются процессы его модернизации как основной источник его внутреннего развития.

Относительное увеличение объема качественных ресурсов, потребляемых низшими звеньями, означает замещение этими ресурсами массовых ресурсов или любых других ресурсов более низкого ранга. Фактически речь идет о конкретном механизме мультипликации нововведений, которые посредством распределения качественных ресурсов распространяются на всю систему воспроизводства. В частности, эффективность замещения массовых ресурсов на  $\gamma$ -м хозяйственном уровне можно охарактеризовать ранговым коэффициентом замещения, который является обратным ранговому коэффициенту ком-

$$\text{пенсации } d_{\gamma} = \left| \frac{\partial Q_{\gamma}(R)}{\partial Q_{\gamma}(\bar{R})} \right| = \frac{1}{q_{\gamma}}.$$

Стимулы и ограничения модернизации в отдельных сферах промышленного производства определяются тем, что они входят в единую национальную систему распределения ресурсов посредством механизма, опосредующего как нисходящие (замещающие), так и восходящие (компенсирующие) потоки ресурсов. Обозначим их как  $Q_{\alpha\gamma}(R)$  - нисходящий поток и  $Q_{\gamma\alpha}(R)$  - восходящий поток.

Восходящие потоки ресурсов опосредствуют компенсирующие функции нижних уровней по отношению к высшим и состоят как из потоков продукции преимущественно текущего потребления, так и из потоков рабочей силы, первоначально занятой в замыкающих звеньях хозяйственной иерархии и постепенно перемещающейся в выдвинутые вперед подразделения.

Нисходящие потоки являются средством трансформации сложившегося качественного состояния нижележащих хозяйственных звеньев и включают в себя элементы капитальных затрат, поставки материалов и энергии, потоки квалифицированной рабочей силы. Последние могут формироваться как за счет рабочей силы, занятой первоначально в высших звеньях, так и за счет кадров, вновь подготовленных учреждениями образовательной сферы, входящими в состав верхних хозяйственных уровней. Собственно, последнее и определяет суть процессов модернизации макротехнологической структуры промышленности.

<sup>1</sup> См.: Полтерович В. Гипотеза об инновационной паузе и стратегия модернизации // *Вопр. экономики*. 2009. № 6; Lipsey R., Beker C., Carlaw K. What Requires Explanation // *General Purpose Technologies and Economic Growth* / E. Helman (ed.). Cambridge, 1988. P. 15-54 и др.

<sup>2</sup> Глазьев С. О программе антикризисных мер // *Журнал Новой экономической ассоциации*. 2009. № 1-2.

<sup>3</sup> Дементьев В. Длинные волны экономического развития и финансовые пузыри. Препринт No WP/2009/252. М., 2009.

<sup>4</sup> Шумпетер Й. Капитализм, социализм, демократия. М., 2004.

<sup>5</sup> Яременко Ю.В. Теория и методология исследования многоуровневой экономики. М., 1997.

Поступила в редакцию 07.12.2011 г.

## “ОТРИЦАНИЕ ОТРИЦАНИЯ” ВО ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ОБЪЕКТИВНОГО И СУБЪЕКТИВНОГО НАЧАЛ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ

© 2012 О.Э. Фотина

кандидат экономических наук

Московский государственный институт электроники и математики

(технический университет)

E-mail: OET2004@yandex.ru

В статье речь идет об организованных сбережениях граждан, которые традиционно являются источником внутренних инвестиций в национальную экономику. В этом смысле их объем и структура, доля накоплений населения, привлеченных кредитно-финансовыми организациями, выступают ресурсом экономического развития.

*Ключевые слова:* сберегательное, кредитное и страховое поведение домашних хозяйств, организационно-экономические отношения в экономической системе; механизм рыночного равновесия.

Изменение теоретических представлений о роли кредитных институтов в развитии реального сектора национальной экономики в условиях рынка связано с именем Й. Шумпетера и его “Теорией экономического развития”. Именно он отрицал их чисто техническую функцию опосредования актов обмена на условиях срочности, возвратности и платности. В разработанной им теоретической модели, описывающей переход национальной экономики “из состояния отсутствия развития к развитию”, банкам принадлежит важная, если не определяющая роль.

С макроэкономической точки зрения кредитные учреждения выполняют функцию опосредования уже накопленной покупательной способности, не прося авансировать то, что еще не создано. Именно в такой постановке проблемы возникает вопрос об источниках финансирования процесса развития (роста) в рыночной экономике, т.е., по выражению Й. Шумпетера, о “создании нового спроса до создания нового предложения”.

Кредитные институты и население прошли трудный путь сближения интересов: постепенно банки вынуждены были от спекулятивных операций поворачиваться лицом к мелким вкладчикам, а население пыталось определить место кредитно-банковских структур в своей хозяйственной практике. В этом случае банковский сектор выступает не только в качестве механизма перераспределения финансовых потоков, но и в качестве одного из важнейших элементов национальной воспроизводственной системы. Управляя

процессами накопления и потребления финансовых ресурсов, финансовые посредники выступают как основной механизм финансирования экономического роста. Такой подход приводит к необходимости трактовки поведения индивидуальных инвесторов на рынке финансовых ресурсов, т.е. их финансового поведения.

Понятие “финансовое поведение” в экономике трактуется достаточно расширительно в зависимости от основных целей исследования. Так, Е.В. Бояркина и М.В. Малышева определяют финансовое поведение как “деятельность индивида на финансовом рынке, связанную с эффективным инвестированием финансовых ресурсов”. Однако в центре их внимания находятся не только инвестиции как таковые, но и процессы накопления средств. Основной проблемой при определении финансового и сберегательного поведения домашних хозяйств выступает встраивание его в ряд таких понятий, как потребление, сбережение и инвестирование.

В ходе анализа финансового поведения следует особо выделить подход, который использовала Н.Н. Ивашиненко, выделившая четыре типа моделей поведения населения на рынке финансовых услуг: рациональную, традиционную, альтруистическую и аффективно-иррациональную. При таком подходе динамика ипотечного жилищного кредитования выступает в качестве функции от взаимного согласования субъектами финансового сектора и домашних хозяйств оценок по поводу перспективной эффективности рынка

секьюритизированных ценных бумаг, обеспеченных залогом недвижимости.

Не случайно, Й. Шумпетер вполне справедливо в трактовке источников финансирования экономического роста отошел от “занижения” объема “существующей покупательной силы”, включая в них не только предпринимательскую прибыль, но и сбережения хозяйствующих субъектов, обусловленные их стремлением получить процентный доход (т.е. сбережения рантье). При этом открытыми остаются проблемы финансирования экономического развития, поскольку они не связаны с механизмом финансирования производственной деятельности за счет самофинансирования.

Вне контекста институциональных изменений предлагаемая Шумпетером модель неспособна ответить на вопрос о характере рыночного финансирования нововведений при переходе от депрессии к подъему, т.е. на стыке двух различных волн экономического развития. Особенно значимым данное обстоятельство оказывается в случае финансирования развития в современной российской экономике. В ней не только практически полностью отсутствуют элементы развития в терминологии Й. Шумпетера, но и организация ее финансовой системы не ориентирована на вложения в нововведения (что подтверждает длительность “депрессивной стабилизации”).

Для ответа на данные вопросы необходимо обращение к иной, более “пессимистической”, чем у Й. Шумпетера, оценке условий взаимодействия финансового и реального секторов. Такая оценка представлена в книге Дж.М. Кейнса “Общая теория занятости, процента и денег”, которая является вехой в формировании современных представлений о характере взаимодействия финансового и реального секторов в условиях стабилизации экономического роста. Несмотря на значительные несовпадения теоретических воззрений Дж.М. Кейнса и Й. Шумпетера, обе книги отличались принципиально новым взглядом на роль финансовой системы: у Й. Шумпетера - через призму теории развития, у Дж.М. Кейнса - макроэкономической теории, доказывающей зависимость совокупного дохода от текущего состояния финансовых условий инвестиционного процесса.

Основой рассуждений Дж.М. Кейнса становится обращение к триаде фундаментальных пси-

хологических факторов финансового поведения домашних хозяйств: “психологической склонности к потреблению, психологического предположения о будущем доходе от капитальных активов и психологического восприятия ликвидности”. Первый из этих факторов был использован при обосновании ключевой роли инвестиций в формировании агрегированного выпуска. Последние два строятся на зависимости динамики инвестиций от деятельности финансовой системы. С точки зрения отдельного инвестора, это позволяет производить переоценку эффективности инвестиций на постоянной основе. Именно финансовые учреждения играют главную роль в процессе указанных переоценок, оперируя основной массой национальных сбережений с целью их последующего инвестирования. С помощью разделения рынка производственных инвестиций и финансового рынка Дж. М. Кейнс смог обосновать существование особого “психологического” механизма зависимости динамики инвестиций и, соответственно, совокупного дохода от деятельности финансового сектора. В процессе инвестирования восприятие ликвидности как компонента массовой психологии предопределяет склонность хозяйствующих субъектов хранить часть богатства в ликвидной форме, т.е. в форме денег. При этом предпочтение ликвидности является главным образом функцией неопределенности, а процентная ставка оказывается “премией”, которая “должна быть предложена, чтобы побудить людей держать их богатства в какой-нибудь иной форме, нежели денежной”. В условиях альтернативности вложений хозяйствующих субъектов именно норма процента оказывается величиной, определяющей равновесие на рынках капитальных активов. Цены капитальных благ, а значит, и объемы инвестирования изменяются до тех пор, пока предельная эффективность капитала не сравняется с нормой процента. При этом банковские учреждения могут влиять на данный процесс посредством изменения объема денежной массы.

Однако статическая схема анализа оказалась эффективной при доказательстве зависимости инвестиций и совокупного дохода от деятельности финансовых учреждений, но не при оценке характера указанного влияния. Для решения последней задачи требуется динамическая теория, описывающая процессы изменения массовых ожиданий и, соответственно, “правил” поведения хо-

звующих субъектов во времени. Она позволяет рассматривать динамику развития капиталовложений в качестве функции от взаимного согласования субъектами финансового и реального секторов оценок по поводу перспективной эффективности инвестиций.

Развивая теорию Дж.М. Кейнса, Х. Мински отмечал, что “для понимания краткосрочной динамики бизнес-цикла и долгосрочной эволюции экономики необходимо понимать правила, которые определяют доминирующие финансовые взаимоотношения и фактор, обуславливающий организацию финансовой системы”. Он признает ориентированную на прибыль предпринимательскую деятельность финансовых учреждений, которая постоянно революционизирует структуру и институциональные условия финансовых взаимоотношений в экономике. При таком подходе финансовая система становится ключевым фактором хозяйственного развития.

Следуя по пути конкретизации трактовки организационно-экономических отношений в России, необходимо выделить объективную и субъективную их стороны, связав их со спецификой торгуемых материальных и нематериальных активов и особенностью поведения диалектически взаимосвязанных участниками актов купли-продажи на конкретном рынке. Противоречивость и согласованность отношений между ними по поводу обмена того или иного актива проявляется в форме колебаний рыночных цен вокруг его базовой стоимости. Воздействие внешнего фактора на состояние структурных связей между участниками диалектических пар не будет являться шоковым до тех пор, пока ценовые колебания не преодолеют предельных для каждого конкретного рынка (*сегментов рынка, региональной или национальной экономической системы*) значений. В этом контексте можно утверждать, что шоковое воздействие на структурные связи любой хозяйственной целостности (выводящее его за предельные границы) реализуется посредством ажиотажного поведения одной группы участников диалектических связей, превращающихся в доминанту рыночных отношений и демонстрирующих иррациональное поведение участников либо на стороне спроса, либо на стороне предложения<sup>1</sup>.

Именно указанный субъективный поведенческий механизм наращивания дисбаланса в рыночном обмене определенного актива реализует шоковое воздействие внешнего фактора на струк-

туру экономической системы, внешне проявляясь в увеличивающейся амплитуде колебаний цен вокруг базовой стоимости актива. Как только одна сторона сделки начинает постоянно нарушать структурную несбалансированность диалектических отношений на рынке, иррационально наращивая спрос или предложение, рыночная цена актива плавно или скачкообразно растет или падает в сравнении с его базовой стоимостью. Именно в данном смысле любой шок по форме выступает в качестве ценового, вызывая *эффект раздвоения*<sup>2</sup> рыночной цены актива и его реальной (базовой) стоимости<sup>3</sup>. Инициирование этого разрыва внешними шоками и преодоление ценой актива ее предельных для конкретного рынка значений и вызывает разрушение структурных связей системы, обусловленное разрывом отношений между участниками диалектических пар (покупателями и продавцами).

Для объяснения ажиотажного поведения на рынке одной группы участников обмена (либо на стороне спроса, либо на стороне предложения) Дж. Акерлоф и Р. Шиллер ввели “мультипликатор доверия”<sup>4</sup>. Подобно мультипликатору потребления<sup>5</sup>, он возникает потому, что в цикле расходов несколько кругов: изменение в доверии приведет в следующем круге к изменению как доходов, так и доверия, и каждое из этих изменений будет, в свою очередь, влиять и на доход, и на доверие на всех последующих кругах. Такая мультипликация доверия приводит либо к росту, либо к падению спроса (прямо пропорционально доверию) на тот или иной актив, в результате, например, первоначальный рост спроса на него, толкая рыночные параметры к определенному пределу, завершается в конечном итоге массовым сбросом актива в обмен на ликвидные средства<sup>6</sup>. Именно в данном процессе реализуется *эффект раздвоения* как отрыв рыночной цены актива сначала вверх от его реальной стоимости, а затем ниже ее значения. В этом эффекте реализуется противоречивость диалектического единства цены актива (определяемого рынком) и базовой стоимости (оцениваемой производителем), покупателя и продавца: как только под влиянием шокового воздействия внешних факторов структурные связи между ними выходят за свои пределы, экономическая система теряет свою структурную стабильность.

Три “кита” современной макроэкономики состоят из предпосылок рациональности, преследо-

вания собственных интересов и равновесия. Они воспринимались как неприкосновенные до кризиса 2007 г. Изменять их означало отказываться от основ теории. Постшоковая экономика медленно уходит от этих постулатов к более широким понятиям и принципам целенаправленного поведения, разумного собственного интереса и устойчивого развития. Экономическая наука становится все в большей мере исследованием ограниченно рациональных агентов в условиях недостатка информации. Это означает, что экономическую систему следует рассматривать как сложную, которая обладает эмерджентными свойствами, и, чтобы ее понять, недостаточно простого анализа ее элементов. На процесс оптимизации в сложных системах оказывают влияние история и институты. Это означает, что ключевую роль в понимании сложных систем играет институциональная структура<sup>7</sup>. В продолжение данной мысли можно утверждать, что шоково-распространительная теория развития глобальной мегасистемы позволяет рассматривать ее подвижки в сторону укрепления целостности под влиянием ценовых шоков на товарных и финансовых рынках и по мере увеличения охвата стран постшоковой рецессией<sup>8</sup>. Укрепление целостности глобальной экономики осуществляется постепенно по мере превращения всего многообразия международных экономических отношений в структурные, связывающие в диалектические пары непосредственных участников разной национальности. Отсутствие возможности их прервать без существенных негативных последствий для национальных подсистем мировой экономики означает изменение механизма поддержания равновесия на национальном уровне: в новом качестве механизм равновесия (эффективных рынков) на национальном уровне замещается механизмом динамической устойчивости глобальной экономики. Именно этот механизм становится первостепенным для поддержания равновесия на уровне национальных подсистем, а в его фундаменте - поведенческое основание, которое априори отрицает равновесное основание.

<sup>1</sup> Речь идет о поведении доминирующей группы участников обмена (на рынке, группе рынков, в одной или нескольких экономических системах), которые и определяют колебания рыночных цен торгуемых активов либо вверх, либо вниз от их базовой стоимости.

<sup>2</sup> В современной литературе этот феномен описывают в контексте *надувания и схлопывания ценового "пузыря"* (см.: Смирнов А.Д. Макрофинансы I: методология моделирования пузырей и кризисов // Экон. журн. ВШЭ. 2010. Т. 14. № 3. С. 275-310). Приблизительно в том же значении употребляют термин "точка бифуркации", однако значение последнего более связывается с ветвлением, т.е. появлением перспективы много- и разновекторного движения системы. Для выделения аспекта двойственности - базовой стоимости актива и его рыночной цены и конкретного феномена их расщепления автор ввел термин "раздвоение" и не использовал уже существующий "бифуркация". Хотя раздвоение является частным случаем бифуркации.

<sup>3</sup> Финансовый пузырь возникает, когда цена актива неоправданно завышена по сравнению с доходами, которые он принесет (Дементьев В.Е. Финансовые пузыри на длинных волнах экономического развития // Экономика и математические методы. 2011. Т. 47. №1. С. 39-46).

<sup>4</sup> По Дж.М. Кейнсу, существуют мультипликаторы потребления инвестиций, государственных расходов, отражающие, соответственно, изменение макроэкономических параметров (ВВП), вызванное увеличением на 1 долл. дохода, инвестиций или государственных расходов.

<sup>5</sup> Shiller: R. Irrational Exuberance. Princeton, 2000.

<sup>6</sup> В "Иррациональном изобилии" показано, как идеи, подстегнутые первоначальным ростом фондовых рынков, передаваясь от человека к человеку подобно инфекции, способны привести к нарастанию потока оптимистических историй о том, что наступила новая эра. Ажиотаж инвесторов сам по себе способствует размножению подобных историй (Shiller R. Irrational Exuberance, 2nd ed. Princeton, 2004).

<sup>7</sup> Понимание сложной системы изложено в: Auyang S. Foundations of Complex-System Theories in Economics, Evolutionary Biology and Statistical Physics. Cambridge, 1998.

<sup>8</sup> Пилипенко З.А. Влияние глобальных финансовых шоков на мировую экономику: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М., 2012.

Поступила в редакцию 07.12.2011 г.

**ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ.  
ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВО**