

VI Байкальский международный экономический форум



АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

Качество жизни: законодательные аспекты модернизации

Москва
2010

В основу аналитического доклада положены результаты мониторинга российского законодательства по широкому кругу проблем, связанных с качеством жизни граждан. Предлагаемый доклад после рассмотрения и соответствующей доработки будет использован при подготовке очередного Доклада Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации».

Аналитический доклад продолжает и развивает традицию аналитического обеспечения работы Байкальского экономического форума и проходящих в его рамках конференций.

На предыдущих форумах в Иркутске были представлены доклады: «Стратегия развития России в Азиатско-Тихоокеанском регионе в XXI веке», «Здоровье нации как парадигма экономического и социального развития. Проблемы и ответственность бизнеса», «Место России в экономической интеграции Евразийского континента». К проводимым в рамках Байкальского экономического форума конференциям¹ были подготовлены доклады «Россия в глобализирующемся мире: новые требования к стратегии развития» и «Приграничное сотрудничество: взаимодействие цивилизаций».

При подготовке аналитического доклада были использованы материалы:

официальных Интернет-сайтов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации; федеральных и региональных органов государственной власти; парламентских слушаний, «круглых столов», конференций, проведенных Советом Федерации; комитетов и комиссий Совета Федерации, персональных сайтов членов Совета Федерации; семинара-совещания руководителей аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросу совершенствования аналитического обеспечения законодательной деятельности; семинара «Реалистическое моделирование», Межрегионального общественного движения «Здоровье нации», аналитических вестников Аналитического управления Аппарата Совета Федерации; государственных научно-исследовательских институтов и организаций РАН, РАМН, федеральных министерств и ведомств, информационно-аналитических изданий общественных организаций, некоммерческого партнерства «Союз ветеранов госбезопасности»; средств массовой информации.

¹ В Улан-Удэ и Чите.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Глава 1. Приоритетные направления повышения качества жизни	5
1.1. Возможные меры государственной политики по повышению качества жизни	5
1.2. Развитие предпринимательства как ключевой фактор повышения качества жизни населения	12
1.3. Сохранение и развитие интеллектуального потенциала нации	15
1.4. Улучшение жилищных условий как важнейшее условие повышения качества жизни	22
1.5. Устойчивое развитие сельских территорий – основа повышения качества жизни сельского населения	25
Глава 2. Актуальные проблемы модернизации общества и государства	29
2.1. О реализации федерального законодательства в области противодействия коррупции субъектами Российской Федерации	29
2.2. Электронные технологии в борьбе с коррупцией	40
2.3. Совершенствование работы с обращениями граждан и организаций в органы государственной власти	45
2.4. Проблемы и первые результаты внедрения предоставления услуг в электронном виде	55
2.5. О совершенствовании правовых основ противодействия терроризму в Российской Федерации	59
2.6. Развитие института государственной службы – важнейшее условие модернизации государственного управления	74
Глава 3. Актуальные вопросы законодательного обеспечения инновационного развития	90
3.1. Создание рынка инноваций: законодательный аспект	90
3.2. О законодательном обеспечении реализации научно-технической политики и развитии наукоградов в Российской Федерации	100
3.3. О состоянии законодательства, регулирующего деятельность оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации	110

Глава 4. Региональные и отраслевые аспекты государственной политики	140
4.1. Азиатско-Тихоокеанский регион и национальная безопасность России	140
4.2. Экономические аспекты национальной безопасности России в Азиатско-Тихоокеанском регионе	150
4.3. Демографическое развитие России и региональные особенности демографических процессов в Сибири и на Дальнем Востоке.....	158
4.4. О разграничении расходных полномочий и их финансовом обеспечении	164
4.5. Актуальные проблемы сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	170
4.6. О ходе реализации итоговых решений I и II Невского международного экологического конгресса (декабрь 2008 года, май 2009 года)	176
Глава 5. Актуальные вопросы развития инфраструктуры Сибири и Дальнего Востока	188
5.1. О мерах по развитию инфраструктуры морского и речного транспорта в регионах Крайнего Севера	188
5.2. О проблемах повышения надежности энергообеспечения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях	198
5.3. Пути повышения энергоэффективности российской экономики	204
5.4. О реализации решений Байкальского экономического форума.....	213

Глава 1. Приоритетные направления повышения качества жизни

1.1. Возможные меры государственной политики по повышению качества жизни

Сегодня ключевым направлением развития российской экономики является курс на скорейшую модернизацию. Очевидно, что реализация этой задачи требует не только кардинального обновления технологической базы, но принципиального изменения подходов к социальной политике. Иными словами, в модернизации нуждается не только промышленность и экономические институты, но и социальная сфера, которая остается наиболее «слабым звеном» нашей социально-экономической системы и абсолютно не соответствует требованиям рыночной экономики.

Во многом это следствие того, что при переходе к рынку фактически ни одна отрасль нашей социальной системы не подвергалась целенаправленному реформированию. В условиях коренной ломки отношений собственности в экономике социальная сфера оставалась формально государственной, а на практике происходило ее спонтанное и стихийное приспособление к новым рыночным условиям.

Между тем, в истории нет ни одного примера успешной модернизации, которая бы осуществлялась за счет свертывания социальных программ и пренебрежения к вопросам человеческого развития. Напротив, история «экономического чуда» в послевоенной Германии и многих других европейских стран, Японии, даже США и современного Китая показывает, что при всей их специфике в основе быстрого подъема национальных экономик всегда была активная социальная политика государства. По убеждению главного идеолога «экономики благосостояния» Л. Эрхарда, «рыночная экономика оправдана с хозяйственной и нравственной точек зрения только до тех пор, пока она полнее и лучше, чем какая-либо иная форма экономики, обеспечивает **оптимальное удовлетворение потребностей всего народа, когда она в максимальной степени наделяет номинальные доходы граждан реальной покупательной способностью**».²

Такой подход, означающий подчинение развития экономики интересам людей, тем более необходим в современных условиях, когда развитие человеческого потенциала становится и целью, и основным фактором экономического роста, а на смену сугубо экономическим критериям уровня жизни и роста доходов приходят критерии улучшения качества жизни.

² Эрхард Л. Полвека размышлений: речи и статьи / Пер. с нем. М.: Наука, 1996.

Как отметил на заседании Совета законодателей³ 28 декабря 2009 года Президент России Д.А. Медведев, **«улучшение качества жизни граждан – это, конечно, несомненный приоритет всей нашей деятельности».**

По сути, уровень качества жизни населения показывает, насколько эффективно современное государство выполняет одну из центральных своих функций – распределения ограниченных ресурсов для общества. Как представляется, это наиболее точный и адекватный «барометр» состояния общества по сравнению с макроэкономическими индикаторами, такими, как рост ВВП, уровень инфляции или дефицит бюджета, которые поставлены «во главу угла» в проводимой в нашей стране финансово-экономической политике.

К сожалению, в российских условиях характерной исторической традицией стала недооценка социальной составляющей общественного развития, постоянный дефицит бюджетного финансирования социальной сферы при крайне низкой оплате труда. Даже в последние годы, несмотря на заявленную решимость полностью выполнить социальные обязательства, в целом финансовая и бюджетная политика остается прежней. В то время, когда большинство развитых и даже развивающихся стран в условиях кризиса осуществляли крупномасштабные социальные инвестиции, в России затраты на развитие человека продолжали снижаться.⁴

Между тем, объективные показатели говорят об ухудшении или стагнации практически всего спектра параметров, характеризующих качество жизни.

С начала 90-х годов в России происходит системный демографический кризис. Он характеризуется резким, скачкообразным ухудшением всех демографических процессов: рождаемости, смертности, брачности, разводимости, состояния здоровья всех социально-демографических групп населения, а также сокращением продолжительности жизни и старением населения.

Сокращение численности населения России началось с 1993 года и составило за период до 2009 года 6,6 млн. человек (со 148,5 млн. человек до 141,9 млн. человек). При этом естественная убыль населения (превышение числа умерших над числом родившихся) составила 11,8 млн. человек, 5,6 млн. человек естественной убыли населения были компенсированы иммиграционным приростом.

Благодаря проведению активной демографической политики 2007-

³ Совет по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совет законодателей).

⁴ Значительное увеличение социальных инвестиций характерно и для программ антикризисных мер, принятых во многих странах. Так, в США принята программа о создании рабочих мест за счет строительства новых образовательных учреждений; правительство Франции взяло заем в 35 миллиардов евро на развитие образования; Китай также сделал упор на инвестиции в социальные отрасли.

2010 годов и реализации приоритетных национальных проектов в сфере здравоохранения, образования, жилищной политики и социального развития села удалось несколько ослабить неблагоприятные тенденции в развитии демографических процессов.

Речь идет не о переломе тенденций, а только о сокращении темпов естественной убыли населения благодаря росту показателей рождаемости и снижению показателей смертности, увеличению продолжительности жизни и иммиграционному приросту населения.

Вместе с тем, важнейшей демографической проблемой остается низкая продолжительность жизни россиян. Согласно данным за 2008 год она составила всего 67,9 года, в том числе 61,8 года у мужчин⁵ и 74,2 года у женщин.⁶ В 2009 году ожидаемая продолжительность жизни при рождении повысилась до 69 лет. Однако это на 16-15 лет меньше, чем у западноевропейских мужчин и на 9-7 лет меньше, чем у западноевропейских женщин. По мнению экспертов в значительной степени сверхсмертность населения России обусловлена низким качеством жизни, в том числе услуг здравоохранения, широким распространением так называемых социальных болезней: курения, алкоголизма, наркомании, масштабным социальным стрессом.

Уровень и качество жизни семей с детьми, вся социальная и бытовая инфраструктура воспитания детей не способствуют изменению мотивации к появлению детей более высокой очередности рождения. Сохраняется на низком уровне среднее число детей в семье.

Таким образом, несмотря на предпринимаемые усилия и позитивные изменения в демографических процессах, пока не удастся решить многие застарелые проблемы. Ситуация остается критической.

Острейшей внутренней угрозой устойчивого развития Российской Федерации на перспективу остается дальнейшее сокращение численности населения и трудовых ресурсов страны.

Продолжается усиление социального неравенства и региональной дифференциации. Резкое расслоение людей по уровню доходов и потребления приводит к нарастанию бедности, подрывает формирование среднего класса в стране, порождает агрессивные настроения и социальную нестабильность в обществе.

Крайне опасной является тенденция снижения качества среднего и высшего образования, старения академической науки, «утечки мозгов и талантов». Наряду с произошедшей в последние годы примитивизацией труда в российской экономике, это приводит к общему снижению интеллектуального потенциала страны.

Между тем, уровень конкурентоспособности современной

⁵ Для сравнения: ожидаемая продолжительность жизни у мужчин в Швеции составляла в 2008 году 79 лет, в Австрии – 77,5 лет, во Франции, Ирландии и Германии – 77,4 года, в Великобритании - 77,3 года, в Бельгии – 77,1 года.

⁶ Ожидаемая продолжительность жизни у женщин в Швеции, Австрии, Финляндии составляла в 2008 году 83,1 года, в Германии – 82,7 года, в Бельгии – 82,6 года, во Франции, в Ирландии – 82,1 года, в Великобритании - 81,7 года.

экономики, основанной на принципиально новой технологической основе, все в большей степени определяется качеством профессиональных кадров, уровнем их социализации. Россия не сможет поддерживать конкурентные позиции в мировой экономике за счет дешевизны рабочей силы и экономии на развитии науки, образования и здравоохранения.

С учетом всех этих факторов, для выживания России как суверенного и конкурентоспособного государства необходимо на государственном уровне радикально изменить отношение к человеку, поставив его в центр стратегии национального развития.

Как подчеркивает Председатель Совета Федерации С.М. Миронов: **«Главной целью нашей деятельности должно стать повышение человеческого потенциала, формирование в стране единого социального пространства, создание наилучших условий для обеспечения здоровой и качественной жизни россиян во всех уголках нашей страны»⁷.**

Разумеется, речь не идет о том, что государство должно взять на себя полностью финансирование социальной сферы. Напротив, необходимо кардинальное реформирование всей системы доходов населения, прежде всего, заработной платы. Это является необходимой базой для проведения пенсионной реформы, модернизации систем образования, здравоохранения и ЖКХ.

Напрямую на улучшение условий жизни россиян и повышение качества их жизни должны работать законы, регулирующие социальную защиту населения. В настоящее время представляется необходимым скорейшее принятие законопроектов, связанных с внесением изменений в законы о социальной защите инвалидов и восстановлением их права на получение транспортных средств (включая детей-инвалидов); с возвращением ветеранам Великой Отечественной войны, ветеранам боевых действий и блокадникам права на бесплатный междугородний проезд.

В трудовом и пенсионном законодательстве - это изменение нормативных актов о трудовых пенсиях и увеличение коэффициента учета заработной платы, влекущего назначение повышенного размера трудовой пенсии; учет в трудовом стаже для последующего оформления пенсии так называемых «нестраховых периодов» - учебу в высших и средних специальных учебных заведениях, период ухода за ребенком, наличие специального или льготного стажа; установление работникам государственных и муниципальных учреждений образования, медицины и культуры дополнительных пенсий за выслугу лет.

В семейном законодательстве особое значение имеет совершенствование нормативных актов, регулирующих такие сферы, как

⁷ Выступление Председателя Совета Федерации С.М. Миронова на заседании Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Качество жизни граждан России в региональном измерении» 9 декабря 2009 г.

льготный отдых детей в российских санаториях; увеличение размера пособия по временной нетрудоспособности, если речь идет об уходе за больным ребенком, а также увеличение продолжительности выплаты такого пособия и многое другое.

Прежде всего, требует **законодательного решения проблема государственных минимальных социальных стандартов** для жителей России. Хорошо известны резкие различия в бюджетообеспеченности отдельных территорий, определяющие возможности регионов в развитии отраслей социальной сферы, а следовательно, в объеме социальных услуг на душу населения. В разы отличаются и средняя заработная плата, покупательная способность денежных доходов жителей разных регионов, уровень безработицы и другие показатели, характеризующие уровень и качество жизни населения.

Потому столь важно внедрение в практику **государственных социальных стандартов**. Это является одной из важнейших составляющих совершенствования механизма реализации социальных прав граждан, провозглашенных Конституцией Российской Федерации. Введение института количественно измеряемых показателей уровня и качества жизни населения на всей территории страны позволит объединить социальное пространство. Эти показатели должны выступать как гарантии государства, которые могут дополняться региональными властями в соответствии с их возможностями.

Огромная роль в решении этих задач принадлежит **бюджетной политике государства**. Очевидно, что социальная сфера не может целиком подчиняться рынку и должна регулироваться государством, представляющим интересы общества в целом. Поэтому сокращение бюджетной сферы не может служить самоцелью государственной политики. Такое сокращение может стать лишь следствием постепенного развития новых рыночных социальных институтов.⁸

Бюджетная политика должна помогать повышению конкурентоспособности, модернизации и технологическому обновлению экономики России. К тому же, как известно, преодолевать дефицит бюджета можно по-разному. Можно этого добиваться за счет сокращения государственных расходов. Но это тормозит и развитие экономики, и ее модернизацию, и решение социальных проблем. Тем не менее, по предварительным проектировкам Минфина, в 2011-2013 годы планируется сокращать дефицит бюджета ежегодно на 1%, довести его до 2% - в 2013 году и свести к нулю - к 2015 году.

⁸ К сожалению, Минфином планируется дальнейшее сокращение расходов на здравоохранение и образование. Если в 2009 году они составляли 9,2% федерального бюджета, а в этом году – 8,2%, то к 2013 году они составят 6,7%, а к 2015 упадут до 5,3%. Соответственно, замедлится и рост экономики, опустившись к 2013 году до 1–2%. Однако элементарная логика говорит о том, что борьба с дефицитом может привести к еще большему сжатию роста доходов бюджета и дальнейшему сокращению расходов.

В то же время, не только экономическая теория, но и конкретный опыт многих стран, и наша недавняя история⁹ доказывают, что **дефицит бюджета можно преодолевать, не экономя на развитии, а создавая возможности для наращивания масштаба экономики и доходной базы бюджета.**

Представляется, что в нынешних условиях главным ориентиром политики должен стать своего рода «социальный императив», – то есть **не нарушаемые ни при каких обстоятельствах пороговые условия функционирования важнейших социальных секторов экономики.** Это, в первую очередь, относится к сфере жилищного строительства, образования, здравоохранения, науки, культуры.¹⁰

Вместе с тем, сегодня можно использовать **многие из предлагаемых мер налоговой и бюджетной политики, которые способны стать мощным катализатором развития этих секторов экономики и создания источников улучшения качества жизни людей** – повышения их материального благосостояния, решения проблем занятости и самореализации человека.

1. К таким мерам можно отнести введение в России различных механизмов перераспределения доходов, которые неслучайно широко применяются в других развитых странах. В частности, – переход к **прогрессивному подоходному налогу, а также введение налога на предметы роскоши.** Это позволит значительно сгладить и постепенно преодолеть колоссальное социальное неравенство, которое дестабилизирует наше общество. Поможет в целом поднять социальный статус работающего человека и заработной платы.

В то же время введение прогрессивного налогообложения – это огромный источник дополнительных доходов бюджета и стимул для инвестиций и модернизации, потому что этими налогами облагаются лишь доходы, выведенные из делового оборота.

Следует отметить, что во многих европейских странах **прогрессивный характер носят также некоторые отчисления, например, на пенсии, на здравоохранение и пр.**¹¹ Это дает государству дополнительные доходы, позволяющие выполнять свои функции по социальному обеспечению граждан. Тем самым, сокращается разница между богатыми и бедными и средства распределяются в пользу малообеспеченных и нетрудоспособных граждан, что справедливо в социальном плане и не вызывает в

⁹ После кризиса 1998 года внешний долг России казался неоплатным. Но десятилетие динамичного роста экономики позволило успешно решить эту проблему.

¹⁰ Например, по данным, приведенным академиком А.Г. Аганбегяном, все расходы на здравоохранение в России (включая расходы населения) составляют 4,8% ВВП, что ниже, чем в Африке и Средней Азии (5,3%), в Юго-Восточной Азии (6%), в Восточной Европе (7%), не говоря уже о развитых странах (около 10%). Близки к этому и показатели сферы образования: раньше расходы на образование в России составляли около 10% ВВП, а сейчас опустились до 4%, в то время как в других странах они выросли и составляют в среднем 6-10%.

¹¹ Например, в Германии с больших доходов уплачивается не только большая сумма по медицинской страховке, но и больший процент на доход.

западном обществе каких-либо возражений.

Иными словами необходимо создать такую систему, которая стимулирует не личное потребление и «проедание» капитала, а вложение свободных средств в развитие бизнеса, в накопительные фонды и отчисления на благотворительность.

Эффективной мерой в этом плане мог бы стать **налог на предметы роскоши, который нацелен на обложение сверхдоходов. Поскольку объектом обложения являются реальные предметы роскоши** в зависимости от стоимости, то этот налог не затрагивает средний класс и легко собирается.

2. Значительно пополнить государственные доходы и способствовать решению социальных проблем могло бы предложение – ввести государственную монополию на производство и оборот этилового спирта, а также установить налог на вмененный доход по всему ликероводочному производству.

Кроме того, предлагалось целевым образом направить часть акцизов от продажи табака и алкогольной продукции на здравоохранение, в частности, на создание государственной сети бесплатных учреждений для лечения наркомании и алкоголизма. Актуальность этих мер очевидна на фоне нарастания остроты названных проблем для общества. Тем не менее, несмотря на то, что эта мера обсуждалась в правительстве, от нее пока решили отказаться, ссылаясь на необходимость изыскивать огромные средства на выкуп приватизированных предприятий.

3. Предлагается также вернуть на прежний уровень нагрузку нефтегазового сектора и повысить НДС на газ, ставки которого до сих пор находятся на уровне 2005 года. (В 2006 г. Правительство, несмотря на возражения Минфина и Минэкономразвития, заморозило базовую ставку НДС на газ до 2011 года). Это обеспечит приток значительных доходов в федеральный бюджет и использование их для целей развития.

4. Огромным ресурсом для решения социальных задач и улучшения качества жизни мог бы стать налог на недвижимость и землю, который во многих странах является главным источником финансирования муниципалитетов. За счет этих налогов содержатся школы, осуществляется благоустройство и т.д. Разумеется, ставки должны быть сильно дифференцированы в зависимости от качества и характера недвижимости, с тем, чтобы не возросла непомерно нагрузка на ту часть населения, которая живет в небольших квартирах или домах.

Однако в современных российских условиях введение этого налога сопряжено с риском, поскольку нет четкой системы коммерческой оценки земли и недвижимости, цены носят во многом спекулятивный характер.

1.2. Развитие предпринимательства как ключевой фактор повышения качества жизни населения

В современных экономических условиях повышение качества жизни населения невозможно без развития свободного предпринимательства. Во всех странах с рыночно ориентированной экономикой малый и средний бизнес играет чрезвычайно важную роль. Посредством развития этого сектора экономики решаются такие важные социальные задачи, как снижение безработицы, повышение самозанятости населения. Благодаря малому бизнесу формируется средний класс, который является гарантией экономической и политической стабильности в государстве.

В России в последние годы развитию малого и среднего предпринимательства государством уделяется повышенное внимание. Принят целый ряд важных решений, в том числе по совершенствованию законодательной базы в этой сфере.

Принят **базовый Федеральный закон № 209-ФЗ от 24.07.2007 г. «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»**, на основе которого построена сегодня вся региональная законодательная база в сфере поддержки и развития малых и средних предприятий.

Принят очень важный для развития малых инновационных предприятий и реализации интеллектуального потенциала российских научных и образовательных учреждений Федеральный закон **№ 217-ФЗ от 02.08.2009 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности»**, предусматривающий создание малых предприятий при вузах.

Нельзя не отметить также принятие в конце 2009 года Федерального закона **№ 381-ФЗ от 28.12.2009 г. «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»**, который, кроме всего прочего, должен защищать малый бизнес от монополизма крупных торговых сетей и помогать в сбыте продукции.

На федеральном уровне принят также ряд важных законов, направленных на снижение административного давления, ослабление налогового бремени, облегчение доступа малых и средних предприятий к объектам недвижимости.

Вместе с тем, основными проблемами в сфере малого и среднего предпринимательства по-прежнему остаются:

**низкая доступность финансовых ресурсов;
административное давление и бюрократические барьеры;**

несовершенство налогового законодательства;
сложности с предоставлением земли и объектов
недвижимости;
недостаточная информационная поддержка;
кадровый дефицит.

Доля малого инновационного предпринимательства в России остается низкой. По разным оценкам, она варьируется в пределах от 1,5 до 3%.

Малый инновационный бизнес, кроме вышеперечисленных затруднений, испытывает специфические сложности, характерные для этой сферы. Это в большинстве случаев отсутствие собственной опытно-экспериментальной и исследовательской базы, экономических механизмов введения результатов интеллектуальной деятельности в хозяйственный оборот, нехватка высококвалифицированных менеджеров, способных вести инновационные проекты, технологические и специфичные рыночные риски.

Одним из главных тормозов для развития бизнеса в России по-прежнему является недостаточное финансовое обеспечение. С развитием кризиса эта проблема серьезно обострилась. На многих предприятиях начала расти задолженность по кредитам, арендным платежам, заработной плате. **Банковское кредитование для малых и особенно для микропредприятий стало практически недоступным.** Ставки по банковским кредитам местами достигают 20 и более процентов. Сложной и излишне громоздкой остается процедура получения кредита.

В условиях кризиса серьезной проблемой для малого бизнеса стало падение потребительского спроса. Продукция большинства малых предприятий в ряде случаев оказалась попросту невостребованной, что привело к снижению оборота.

Задачу обеспечения устойчивого спроса на продукцию и услуги малых предприятий серьезно усложняет то, что **малые предприятия в основной массе по-прежнему не встроены в производственные цепочки крупных предприятий.** Это тормозит процесс их интеграции в различные отрасли отечественной промышленности.

Несовершенна и система госзаказа. Объемы закупок у малых предприятий явно недостаточны, непрозрачна и сама процедура проведения торгов. Система электронных торгов развивается в регионах недостаточными темпами.

Налоговая нагрузка на малый бизнес в России по-прежнему остается высокой. В 2009 году только 43 субъекта Федерации использовали свое право на снижение ставки налога по упрощенной схеме с 15 до 5%.

В целом, российской налоговой системе присуща нестабильность, сложность и неоднозначность нормативной базы и процедур налогообложения. Постоянное «латание дыр» в

налоговом законодательстве приводит к фрагментарности и разрозненности налоговой системы. Частые изменения налогового законодательства становятся причиной увеличения затрат на ведение бухгалтерского и налогового учета.

Кроме того, **в современной российской налоговой системе по-прежнему преобладает фискальная направленность при значительно заниженной регулирующей функции.** Недостаточно используются налоговые механизмы, направленные на стимулирование инвестиционной и инновационной активности предпринимательства, расширение производства. В налоговой системе по-прежнему присутствуют и значительные возможности для административного давления на малый и средний бизнес, что, в свою очередь, способствует развитию коррупции.

Муниципальные органы власти не имеют мощного финансового стимула для развития малого и среднего бизнеса на местах. Таким стимулом могут и должны быть налоговые поступления от деятельности малых и средних предприятий. В настоящее время в распределении налогов от деятельности малых и средних предприятий наблюдается явный перекос в сторону федерального и региональных бюджетов.

В последнее время наметилась еще одна негативная тенденция. **Малый и средний бизнес постепенно начинают вытеснять с рынка крупные сетевые структуры.** Если в провинции в сфере услуг еще преобладают малые предприятия, то в больших городах их численность постепенно сокращается.

Серьезной проблемой остается и то, что **малый и средний бизнес по-прежнему занят в основном в сфере торговли и оказании услуг.** Развитие малых форм хозяйствования в таких сферах, как образование, здравоохранение, ЖКХ, происходит очень медленно.

Основные сложности в сфере поддержки и развития малого и среднего бизнеса связаны с несовершенством законодательной базы.

Так, например, **чрезвычайно острой проблемой остается обеспечение малых и средних предприятий землей и объектами недвижимости**

Проблема кроется в том, что нормы Федерального закона № 159-ФЗ недостаточно четко закрепляют преимущественное право предпринимателей на выкуп арендуемых помещений. Это приводит к тому, что многие предприниматели при аукционах оказываются в равных условиях с другими участниками торгов и теряют помещения, в которые на протяжении нескольких лет вкладывали массу сил и средств. Для решения проблемы необходимым представляется проведение анализа реализации закона № 159-ФЗ в субъектах Федерации, с тем, чтобы на его основе затем внести в него необходимые корректировки.

Возможности развиваться, привлекать новые кадры и одновременно сохранять свой статус малых и средних предприятий не

способствуют установленные **предельные значения среднесписочной численности работников**. Многие предприятия малого и среднего бизнеса имеют возможность расширить свои штаты, однако не делают этого, боясь потерять статус «малых» и «средних».

Как уже отмечалось выше, 28 декабря 2009 года был принят Федеральный закон № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации». Кроме всего прочего, он должен **защищать малый бизнес от проявлений монополизма крупных торговых сетей и помогать в сбыте продукции**. Закон вступил в силу с 1 февраля 2010 года, однако уже сейчас ясно, что он имеет ряд недостатков. Так, по мнению экспертов общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», к недоработкам закона относится норма о том, что размещение нестационарных объектов торговли передано полностью на уровень муниципалитетов, а переходный период для объектов, уже занимающих определенные места, не предусмотрен. Недостаточным представляется и закрепленный в утвержденной схеме размещения нестационарных торговых объектов лимит в 60% для общего количества объектов для предприятий малого и среднего бизнеса. Также закон не предусматривает никаких льгот или преференций для развития малого и среднего предпринимательства в торговой сфере. В целях дальнейшего совершенствования закона необходимо проведение постоянного мониторинга его реализации в субъектах Российской Федерации. К этой работе очень важно подключить предпринимательские объединения и общественные организации, занимающиеся поддержкой МСП.

Важным направлением в законодательной работе является дальнейшее **снижение административного давления на малый и средний бизнес**. По оценке Минэкономразвития РФ, на административные расходы малый бизнес тратит около 6% от выручки. Сами предприниматели называют эту цифру сильно заниженной и оценивают эти затраты на уровне 20-45%. На получение различных разрешений и согласований уходят месяцы, а то и годы.

1.3. Сохранение и развитие интеллектуального потенциала нации

Последовательное повышение уровня жизни россиян, успешное и динамичное развитие России в эпоху формирования современного глобального информационного общества зависит от сохранения, развития и использования интеллектуального потенциала нации, от достижений в развитии информационных технологий и инновационных отраслей нашей экономики.

Развитие мирового сообщества на современном этапе характеризуется глобализацией. Это объективный процесс, который определяется законами развития современной мировой экономики,

развитием техники и технологий, конкурентной борьбой на мировом рынке. Состояние любой страны современного мира, качество жизни ее граждан напрямую зависят от места, которое экономика этого государства занимает в глобальном производстве и международном разделении труда.

Переход от индустриального к постиндустриальному обществу существенно усилил роль интеллектуальных факторов производства. Увеличение добавленной стоимости в экономике происходит сегодня в значительной мере за счет интеллектуальной деятельности, повышения технологического уровня производства и распространения современных информационных и телекоммуникационных технологий.

Анализ достижений развитых стран показывает, что их высокая конкурентоспособность и экономический рост в значительной степени определяются эффективностью процессов создания и использования знаний. В настоящее время в промышленно развитых государствах до 80-95% прироста валового внутреннего продукта приходится на долю новых знаний, воплощенных в технике и технологиях.

По мнению В.В. Путина, «экономическая мощь страны не определяется сегодня только количеством фабрик, заводов, посевных площадей и наличием большого количества минеральных ресурсов. Сегодня в современном мире мощь государства, его конкурентоспособность определяются, прежде всего, восприимчивостью к инновациям, ко всему новому, передовому и прогрессивному»¹².

Однако негативные процессы в России в постсоветский период привели к тому, что численность занятых научными исследованиями и разработками сократилась на одну треть. По данным Центра исследований и статистики Минпромнауки России и РАН, с 1992 г. по 2006 г. численность персонала, занятого исследованиями и разработками, снизилась с 1532 до 872 тыс. человек, в том числе исследователей – с 804 до 420 тыс.

Национальный научный фонд США (NSF) отмечает стабильное уменьшение числа научных работников в России. По данным фонда, в Китае каждый год количество ученых возрастает почти на 9%, а в России – снижается на 2%. Умеренно, но стабильно наращивают число научных кадров США, ЕС, Япония и Южная Корея. Если текущий тренд сохранится, то через 10 лет число ученых в России и Южной Корее сравняется.

Последнее десятилетие XX века отмечалось высоким уровнем «утечки умов», когда уезжали наиболее активные и талантливые. По некоторым оценкам, за последние годы из страны уехали от 100 до 250 тыс. ученых. Ныне в российской науке занято 25 тыс. докторов наук, а только в США проживают более 16 тыс. докторов наук – выходцев из бывшего СССР. «Демографический кризис» в науке (меньше трети

¹² Из выступления на встрече с участниками Всероссийского молодежного форума «Селигер 2009».

научных исследователей относятся к наиболее продуктивной возрастной группе 30-50 лет, а четверть докторов наук – старше 70 лет) может приобрести необратимый характер.

В поле притяжения зарубежной науки попадают, прежде всего, российские специалисты в области физики и биологии, математики и программирования. Изощенной формой «утечки умов» является наем российских ученых и специалистов иностранными компаниями, находящимися на территории России. Внутренняя миграция из сферы науки почти в 10 раз превышает внешнюю, направляясь в торговлю, промышленность, финансовые органы и, прежде всего, коммерческие банки.

Продолжающийся отток ученых и специалистов из оборонных отраслей создает условия для формирования параллельных рынков занятости для российских ядерщиков, ракетчиков и других оружейников, что представляет серьезную угрозу с точки зрения осуществления контроля за нераспространением ядерных и ракетных технологий.

Согласно докладу Thomson Reuters¹³, за последние пять лет российские ученые опубликовали 127 тыс. работ, что составило 2,6% от общемирового количества. Это больше, чем в Бразилии (102 тыс. работ, или 2,1%), но меньше, чем в Индии (144 тыс., или 2,9%), и значительно меньше, чем в Китае (415 тыс. работ, или 8,4%). Кроме того, тренд числа публикаций неутешителен. «В то время как другие страны наращивают свой научный потенциал, Россия едва удерживается на имеющемся уровне и даже скатывается назад в областях, в которых она была исторически сильна, – в таких, как физика и изучение космоса», – отмечается в докладе.

Не менее тревожная ситуация складывается с вовлечением ученых и специалистов криминальными структурами в противозаконную деятельность. Это – новое для российской жизни явление, масштабы которого постоянно расширяются.

Теневая экономика не могла бы существовать без соответствующей научно-технической поддержки. Криминальный бизнес все активнее втягивает в свою сферу научно-техническую интеллигенцию: от юридического и экономического консалтинга на предмет незаконного извлечения прибылей до прямого участия в нелегальном производстве биоматериалов, наркотиков, оружия, взрывчатых и отравляющих веществ.

Одновременно отмечается ослабление активности молодых ученых, так как их формирование и подготовка происходят все больше на коммерческой основе. При богатых родителях имеется большой шанс окончить вуз, поступить в аспирантуру и таким образом реализовать свою карьеру. «Социальные лифты» вертикальной мобильности

¹³ Thomson Reuters - владельцы портала Web of Science, где индексируются все научные публикации. См.: Научно отсталые. <http://www.gazeta.ru /2010/02/08>

перестали работать – их заменили личные связи. Тем самым исключается прямая связь со способностями и талантом личности.

По оценкам экспертов, уровень обеспеченности необходимыми кадрами отечественной отрасли ИКТ сегодня не превышает 40%. При этом на мировом рынке программного обеспечения доля России – около 1%, Индии – 20% (2-е место после США). В числе наиболее дефицитных профессий – разработчики программного обеспечения, системные интеграторы, руководители проектов информатизации различных сфер деятельности, преподаватели информатики для вузов, общеобразовательных школ и колледжей. Подготовка специалистов современного уровня по указанным направлениям является важнейшей задачей системы образования, которая нуждается в соответствующей перестройке.

Рынок инноваций как механизм эффективного использования национального интеллектуального потенциала

Несмотря на то, что интеллектуальный потенциал российской нации остается достаточно высоким, уровень его использования в России крайне низок. Взаимодействие государства, бизнеса, науки и образования для обеспечения ускоренной модернизации страны, инновационного развития российского общества носит недостаточный характер, не демонстрирует взаимной заинтересованности сторон на деле.

Длительное сохранение невостребованности интеллектуального потенциала в стране неизбежно ведет к его снижению как за счет деградации и оттока специалистов за рубеж, так и из-за снижения его общественного престижа.

Сохранение и развитие интеллектуального потенциала нации возможно только при условии его эффективной интеграции в реальный процесс модернизации и развития информационного общества в России.

Одним из перспективных направлений эффективного использования интеллектуального и научно-технического потенциала страны является использование его для перехода российской экономики к инновационному типу развития. Эта задача носит приоритетный и безальтернативный характер. Устраняться от участия в инновационных процессах, происходящих в мире, – значит оказаться на обочине цивилизованного развития.

В 2009 г. государство впервые потратило на финансирование различных инновационных проектов 1,15 трлн. рублей (около 38 млрд. долларов), из них: 384 млрд. – прямые инвестиции в исследования и разработки; 766 млрд. – инновационные затраты госкомпаний. Это практически вдвое превысило затраты на аналогичную тематику в США, где в 2009 г. потратили на инновации 17,6 млрд. долларов. Однако

Россия официально отчиталась о 50 запущенных проектах. Аналогичный официальный отчет США содержал сведения о 2795 проектах. То есть эффективность наших вложений в инновации по сравнению с США – 1 к 112¹⁴. Такой низкий результат по реализации инновационных проектов вовсе не означает, что в России их нет. По данным Национальной ассоциации инноваций и развития информационных технологий (НАИРИТ), база российских инновационных компаний включает в себя 8-10 тыс. проектов.

Распределение инновационных проектов и идей по отраслям



Столь низкая эффективность реализации политики инновационного развития продолжает стимулировать процесс профессиональной эмиграции среди разработчиков. В 2009 г. страну покинуло около 6100 ученых и научных специалистов, что позволяет говорить об очередной активизации процесса «утечки мозгов». Подобный уровень оттока научных кадров наблюдался только в 2006 г., когда еще не действовала государственная программа поддержки инновационного развития и ученые не чувствовали уверенности в завтрашнем дне.

По мнению экспертов НАИРИТ, такая ситуация во многом объясняется некомпетентностью и непрозрачностью работы государственных чиновников, отвечающих за реализацию крупнейших федеральных инновационных программ и проектов. Российские разработчики испытывают высокий уровень недоверия к «инновационным» чиновникам. Так, только 1,5% из опрошенных НАИРИТ инноваторов сказали, что государственные чиновники сделали достаточно для процесса инновационного развития. Из остальных опрошенных 8% оценили усилия чиновников как средние, 37% – как

¹⁴ Российская бизнес-газета № 742 (9) от 23 марта 2010 г.

минимальные, а 53% считают, что чиновники вообще ничего не делали для развития инновационного сектора.

Устойчивый рост отечественной экономики на современном этапе возможен лишь при условии создания полноценной национальной инновационной системы, все составные части которой – наука, инновации и новые технологии – согласованы между собой, а результаты ее деятельности защищены на законодательном уровне и создают устойчивые конкурентные преимущества как на внутреннем, так и на внешних рынках.

При этом важнейшим элементом инновационной политики, необходимой для распространения рыночных отношений в научно-технической сфере, является правовая охрана результатов научно-технической деятельности, так как она обеспечивает эффективную защиту производителя продукции и результатов интеллектуальной деятельности от недобросовестной конкуренции, дает возможность осуществлять коммерческие отношения по передаче прав с получением соответствующей материальной выгоды, позволяет фирмам завоевывать устойчивое положение на рынке сбыта продукции.

Государством в последние годы принят целый ряд мер в этом направлении. Формируются инфраструктура и инструменты инновационного развития территорий, образована Комиссия при Президенте России по модернизации и технологическому развитию экономики страны, накоплен определенный опыт становления инновационной экономики в регионах России.

Произошло существенное обновление законодательства в сфере интеллектуальной собственности. В частности, с принятием части четвертой Гражданского кодекса РФ существенно поднят уровень ответственности за незаконное использование результатов интеллектуальной деятельности, нарушение авторских и смежных прав.

Кроме того, в развитие положений Кодекса был принят ряд федеральных законов: «О передаче прав на единые технологии», «О патентных поверенных», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности» и другие.

Вместе с тем инновации в нашей стране все еще носят точечный характер и не стали мощной движущей силой хозяйствования и общественной жизни. Технологический кризис, который переживает Россия, становится угрозой для самого существования страны не только в долгосрочной, но и в среднесрочной перспективе. Советские заделы в сфере инноваций в большинстве своем исчерпаны, распалась технологическая цепочка, которая обеспечивала воспроизводственные циклы инноваций – от фундаментальной науки до их внедрения.

Бизнес пока не стремится инвестировать в инновации. Доля

средств предпринимательского сектора в финансировании науки составляет 30% внутренних затрат в сфере науки, тогда как в Японии – почти 75%, в Германии – 67%, в США – 63%.

Возникающий на отдельных предприятиях и в конкретных секторах спрос на новые технологии в значительной степени удовлетворяется за счет импорта машин, оборудования и технологий.

Россия находится только на 31 месте в мире по числу патентных заявок. Лидерами по числу патентных заявок на изобретения являются Япония – 486 тысяч изобретений, США – 381 тысяча, Германия – 310 тысяч, Великобритания – почти 285 тысяч.

В 2009 г. общее количество заявок на выдачу патентов на изобретения, поступивших в Роспатент, уменьшилось по сравнению с 2008 г. на 7,84% и составило 38564 (2008 г. – 41849).

По уровням изобретательской активности и патентования изобретений существуют значительные различия между субъектами Российской Федерации, отражающие различия в инновационном и научно-техническом потенциале регионов.

Такие субъекты РФ, как Москва, Московская область и Санкт-Петербург значительно опережают остальные регионы по количеству подаваемых заявок и полученных патентов.

Первое место среди федеральных округов с большим отрывом занимает Центральный федеральный округ (в основном за счет Московского региона – города Москвы и Московской области). Второе и третье места занимают Приволжский и Северо-Западный федеральные округа, Сибирский федеральный округ занимает четвертое место, Южный федеральный округ – 5-е место, Уральский федеральный округ – 6-е и Дальневосточный федеральный округ – 7-е места.

Инновационная предпринимательская деятельность в России и складывающаяся правоприменительная практика государственных органов в области инноваций нуждаются в дополнительных законодательных и управленческих решениях. В России пока недостаточно развита инфраструктура технологического рынка, направленная на помощь как «продавцам», так и «покупателям» в эффективном освоении прогрессивных патентов и лицензий. В частности, создание цивилизованного рынка инноваций, по мнению экспертов, невозможно без существенного совершенствования законодательства об интеллектуальной собственности, которое должно быть неразрывно связано с процессом развития всего комплекса инновационного законодательства в целом.

Таким образом, сохранение и развитие интеллектуального потенциала нации заключается, в первую очередь, в его использовании, в обеспечении его востребованности в социально-экономическом развитии страны.

Разрыв между наукой и практикой (в том числе экономикой) неизбежно ведет к деградации и науки, и практики, к ухудшению

качества жизни людей, ослаблению экономического, политического и духовно-нравственного положения России в мире.

Если не изменить подход к науке, то произойдет консервация примитивной структуры экономики, усиление научно-технологического отставания страны, дальнейшее снижение международной конкурентоспособности отечественной несырьевой продукции и закрепление униженного для России статуса сырьевого придатка мировых лидеров.

Для того чтобы этого не произошло необходимы:

увеличение бюджетного финансирования приоритетных направлений фундаментальных и прикладных исследований. Это позволит обновить технологическую базу и провести омоложение государственного сектора российской науки. Иначе будет утрачена база российской науки и окажется подорванной военная мощь нашей страны;

продуманная налоговая политика по стимулированию расходов частного сектора на НИОКР («налоговые расходы»). Инвестиции в инновации должны стать для частного сектора максимально прибыльными. Необходимо создать с помощью налоговой и кредитной политики наиболее благоприятные условия для инвестирования средств бизнеса в прикладную науку и ОКР.

1.4. Улучшение жилищных условий как важнейшее условие повышения качества жизни населения

Социологические опросы последних лет показывают, что среди наиболее важных проблем, стоящих перед страной, после инфляции и алкоголизма граждане России чаще всего называют ситуацию в жилищной сфере. А среди наиболее важных проблем, которые волнуют россиян в личном плане, жилищные проблемы уступают по значимости только высокому росту цен.

Это неудивительно, так как жилищная сфера – одна из важнейших сторон жизненного устройства людей. От состояния жилищных условий напрямую зависит качество жизни, удовлетворенность состоянием жизненного пространства. Действительно, невозможно представить себе человека, довольного своим жизненным состоянием и добивающегося успехов в работе, без крова над головой. Качественное безопасное жилье – это базовое условие нормальной жизнедеятельности человека, которое позволяет удовлетворять потребности в труде, отдыхе, культурных и образовательных запросах.

Поэтому в свете повышения качества жизни на первый план выходят вопросы количественной характеристики обеспеченности жильем населения и качественных показателей состояния этого жилья.

Жилищный фонд России сегодня оценивается в 3,1 млрд. кв. м. и не может удовлетворить потребностей граждан. В среднем на одного жителя России приходится 22 кв. м. общей площади жилых помещений.

В Германии этот показатель почти в два раза выше и составляет 36 кв. м. на человека, а в США – 65 кв. м. на человека. По оценкам экспертов, около 60% наших граждан нуждаются в улучшении жилищных условий.

Все попытки, которые последние 20 лет предпринимались государством для решения жилищной проблемы, по сути, оказались безуспешными. Для удовлетворения своих потребностей России необходимо построить 3 млрд. кв. м. нового жилья. Однако, при нынешнем показателе ежегодного ввода новых жилых домов в 60 млн. кв. м., нам удастся добиться этой цели только через 50 лет.

Низкое предложение на рынке недвижимости и внедрение ипотеки как безальтернативного механизма жилищного кредитования граждан стало причиной высокого роста цен и снижения доступности жилья для средне- и малоимущих слоев населения. В результате сегодня, для того чтобы семье из трех человек со среднестатистическими доходами (15,1 тыс. рублей на человека в месяц) приобрести стандартную квартиру в 54 кв. м. (стоимостью 2,7 млн. рублей), понадобится не менее 5 лет, при условии, что все свои деньги семья будет направлять на покупку квартиры.

Столь высокая недоступность жилья делает бессмысленными многие усилия государства в других сферах. Так, по многочисленным социологическим опросам, проведенным в России, невозможность улучшить свои жилищные условия является основной причиной отказа молодых людей от создания семьи и заведения детей.

Поэтому от того, какие подходы государство выработает для решения жилищной проблемы, напрямую зависит улучшение демографической ситуации, повышение социальной мобильности, снижение социальной напряженности в обществе.

Ускоренное развитие жилищного строительства, в конечном итоге, может стать долговременным локомотивом всей экономики страны. Ведь с развитием строительного комплекса связано почти 30 отраслей народного хозяйства, а одно рабочее место в строительстве поддерживает занятость пяти человек в смежных отраслях.

Поэтому важнейшая задача государства в этой сфере – разработать и принять комплекс мер, который придаст толчок к развитию массового жилищного строительства, сделает жилье более доступным для населения. Для этого необходимо, во-первых, расширить набор институтов жилищного кредитования граждан, в частности, создать институт строительных сберегательных касс, с помощью которого население сможет накапливать часть средств, необходимых для покупки жилья, а потом брать кредит под невысокую процентную ставку. Во-вторых, должны быть преодолены все земельные, инфраструктурные и кадровые барьеры в жилищном строительстве. Только решив проблемы монополизма и коррупции в строительной сфере, можно ожидать снижения себестоимости строительства, а соответственно, и цен на жилье. Наконец, гораздо большую, чем сейчас,

роль в обеспечении граждан жилыми помещениями должно играть государство. Необходимо развивать институт социального жилья, создавать жилищный фонд некоммерческого использования, активно внедрять практику жилищно-строительных кооперативов.

Однако проблема не только в недоступности жилья, но и в том, что большая часть жилищного фонда уже морально устарела и нуждается в реконструкции. Только по официальным данным, объем ветхого и аварийного жилья в России превышает 98 млн. кв. м., то есть 3,2% от общего объема жилищного фонда страны. Вместе с тем, реальные цифры могут быть гораздо выше – более 40% российских домов построены еще до 1970 года, около 18% домов не ремонтировались от 10 до 40 лет, 21% домов – «хрущевки», малопригодные для комфортной жизни.

Благоустройство жилых домов также остается на низком уровне. По данным Росстата, почти треть населения страны не имеет возможности пользоваться центральным водоснабжением. Около 30% всех жилых домов не имеют канализации. По нормативам очищается лишь 45% всех сточных вод. А в ряде регионов, таких, как Карачаево-Черкесская Республика, Чеченская Республика, Омская, Новгородская, Псковская области, уровень нормативно очищаемых сточных вод не превышает 2%.

Крайне высок уровень износа коммунальной инфраструктуры. Сегодня в замене нуждаются около 40% уличных водопроводных сетей, более 30% канализационных сетей, 25% тепловых сетей. При этом объемы восстановительного ремонта в два раза ниже темпов нарастания износа. Старые сети ремонтируют и меняют в незначительных объемах и только в крупных городах. Инвестиции в коммунальный сектор незначительны, а долгосрочные проекты в ЖКХ и бизнес, и местные власти игнорируют. Как результат – постоянный рост аварий в системах водоснабжения, газоснабжения, электрических коммуникаций. По сути, сегодня мы стоим перед реальной угрозой техногенной катастрофы.

При этом тарифы на услуги ЖКХ растут, традиционно опережая темпы инфляции. По итогам марта 2010 года, жилищно-коммунальные услуги подорожали по сравнению с мартом 2009 года на 14%. Однако по отдельным муниципальным образованиям тарифы выросли до 80%. При этом все последние годы доля жилищно-коммунальных платежей в расходах населения на оплату услуг постоянно росла и в 2009 году достигла 27,8%.

Очевидно, что улучшение качества жизни без создания комфортных и безопасных условий проживания граждан невозможно. Поэтому первоочередные государственные меры должны быть направлены на решение задачи нормального функционирования сферы ЖКХ. Для этого необходимо создать условия для развития конкурентной среды и прихода инвестиций в отрасль; обеспечить ее техническое

переворужение; списать задолженность коммунальных предприятий; обеспечить контроль за работой естественных монополий; увеличить поддержку граждан по оплате жилищно-коммунальных услуг с низким уровнем доходов. В конечном счете, задача государства – не увеличивая долю расходов населения на оплату услуг ЖКХ, модернизировать жилищно-коммунальный комплекс и заставить его эффективно работать в интересах граждан-собственников жилья.

1.5. Устойчивое развитие сельских территорий – основа повышения качества жизни сельского населения

Среди множества задач, стоящих перед российским обществом, одной из важнейших является устойчивое развитие сельских территорий, которое должно обеспечить такое социально-экономическое развитие, при котором эффективное функционирование сельской экономики происходит одновременно с повышением уровня и качества жизни сельских жителей.

Сельская местность нашей страны обладает уникальным природным, демографическим, экономическим и историко-культурным потенциалом¹⁵, который при эффективном использовании может обеспечить устойчивое развитие, высокий уровень и качество жизни населения. Несмотря на мощный потенциал, российское село в настоящее время переживает системный кризис, проявляющийся в ухудшении демографической ситуации в сельской местности, низком уровне жизни и высоком уровне безработицы сельского населения, снижении качества жизни на селе, разрушении эволюционно сложившейся системы сельского расселения. Комплексный анализ современного состояния развития сельских территорий свидетельствует о глубине перечисленных проблем. Приведем некоторые цифры, наглядно демонстрирующие ситуацию. Уровень жизни сельских семей крайне низок. Так, если в 1997 году среднедушевые располагаемые ресурсы сельских домохозяйств достигали 69% от городского уровня, то в 2000 г. они составляли 65%, в 2005 г. – 55%. И ситуация не претерпевает особых изменений. По оценке экспертов, 13% работников сельского хозяйства имеют заработную плату ниже прожиточного минимума. В среднем же среднемесячная заработная плата в сельском хозяйстве остается на последнем месте, и ситуация практически не меняется в лучшую сторону. Массовым явлением остается бедность - на селе проживает свыше 40% всего малоимущего населения России. Происходит постоянное снижение числа занятых в

¹⁵ Территория России превышает 17 млн. кв. км, из которых 403,2 млн. га (23,6%) земли сельскохозяйственного назначения. Россия обладает 23% мировых запасов древесины. Общая площадь лесного фонда и лесов на землях 83 млрд. м³. В нашей стране находится четвертая часть мировых запасов воды. Многие реки являются ресурсами гидроэнергетики. Природно-климатические условия некоторых субъектов имеют потенциальные возможности использования возобновляемых источников энергии: солнца, ветра, биогаза.

сельскохозяйственном производстве. Так, если в 1990 году в сельском хозяйстве было занято 9,7 млн. человек, то в 2007 году их осталось 6,7 млн. человек (69%). Крайне низок уровень обеспеченности селян объектами социальной инфраструктуры. За последние годы обезлюдело около 17 тыс. сельских населенных пунктов, число дошкольных учреждений сократилось на 53%, школ на 25%, клубов на 30%. Основная часть жилищного фонда остается без коммунальных услуг. Около 1/3 сельских поселений не имеют подъездных дорог с твердым покрытием. Одна треть сельских населенных пунктов не охвачена ни стационарной, ни мобильной формой торгового обслуживания, бытовой сервис почти полностью разрушен. Большой проблемой являются алкоголизм, наркомания, деградация сельского населения. Село опережает город по общему удельному показателю численности умственно отсталого населения в 2,2 раза. Экологическая ситуация также крайне неблагоприятна. Около 30% пашни подвержены водной и ветровой эрозии. Ежегодно в результате несельскохозяйственной деятельности нарушается около 50 тыс. га земель. Стоки животноводческих ферм, систем орошения загрязняют водные ресурсы. Происходит деградация лесного фонда вследствие нерационального хозяйственного использования, пожаров, урона, наносимого болезнями, промышленными выбросами и т.д. Представленные цифры наглядно демонстрируют тяжелейшую ситуацию, в которой находится наше село.

Игнорирование этих проблем может привести в будущем к утрате социально-экономического контроля за большей частью территории нашей страны и потере трудового потенциала деревни. Без устойчивого развития сельских территорий отечественный сельхозтоваропроизводитель не в состоянии обеспечить продовольствием страну. **А в современных условиях наличие у страны развитого, отвечающего современным требованиям аграрного комплекса становится не менее важным условием самодостаточности, суверенитета, безопасности, чем обладание энергоресурсами или высокотехнологичной промышленностью.**

Нельзя не отметить, что определенные сдвиги в обеспечении развития села имеются. Наметился рост рождаемости, за последние несколько лет сократилась естественная убыль населения, наметился рост доходов и т.д. Позитивные сдвиги являются результатом реализации федеральных целевых программ: «Социальное развитие села до 2012 года», «Развитие транспортной системы России (2010-2015 годы)», «Дети России» на 2007-2010 годы, «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006-2015 годы», «Жилище» на 2002-2010 годы и приоритетных национальных проектов: «Развитие АПК», «Здоровье», «Образование», и т.д., и, конечно же, «Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы».

Тем не менее, следует отметить, что эти программы не охватывают всего комплекса проблем сельского развития. Выделяемые средства разобщены, и их использование недостаточно эффективно. Отсутствует системный подход и последовательность в решении проблем села. Действующая Федеральная целевая программа «Социальное развитие села до 2012 года», по оценкам экспертов, пока не дала ожидаемого результата. В Госпрограмме развития сельского хозяйства устойчивому развитию сельских территорий уделено внимание, однако отсутствует комплексный подход к данной проблеме. Поэтому перелома в решении задач сельского развития пока не наступило. Для того, чтобы это произошло, нужна поддержка фундаментальных направлений развития сельскохозяйственного производства, комплексный подход к решению задач по подъему аграрного сектора экономики. Главным образом решение этих задач и позволит добиться повышения качества жизни сельского населения.

Для повышения уровня и качества жизни сельского населения должна быть сформулирована государственная политика, которая будет направлена на решение таких задач, как диверсификация сельской экономики; усиление государственной поддержки сельхозтоваропроизводителей; социальная защита сельского населения; укрепление правовой и финансовой базы; преодоление ведомственной разобщенности в управлении сельским развитием; рациональное вовлечение в хозяйственный оборот и повышение эффективности использования природных, материальных и человеческих ресурсов сельской местности; развитие рыночной инфраструктуры; укрепление научной и кадровой базы.

Реализации этих направлений политики будет способствовать утверждение разработанной Министерством сельского хозяйства Российской Федерации Концепции устойчивого развития сельских территорий на период до 2020 года с последующей ее трансформацией в Федеральную целевую программу «Устойчивое развитие сельских территорий». А до их принятия следует внести в Госпрограмму изменения, направленные на усиление поддержки мероприятий по устойчивому развитию сельских территорий.

Одним из основных факторов, который должен обеспечивать устойчивое развитие, является финансирование¹⁶. В этой связи необходимо, несмотря на кризис, полное финансирование программ и проектов, направленных на развитие сельского хозяйства. Обеспечить выделение средств на сельское развитие отдельной строкой в федеральных и региональных бюджетах. Следует расширить доступ к субсидированным кредитам и ввести льготный налоговый режим. Важно усилить финансовую поддержку потребительских кооперативов,

¹⁶ Уровень поддержки сельского хозяйства в пересчете на 1 га сельскохозяйственных угодий в странах ЕС составляет 300 долларов, в Японии – 473, США - 324, Канаде – 188, а в России - всего 10 долларов.

субъектов малого бизнеса, особенно молодых сельских предпринимателей, а также расширить государственную поддержку.

Одним из важных механизмов реализации планов устойчивого развития является совершенствование правового обеспечения. Здесь, в первую очередь имеет смысл рассмотреть вопрос о принятии федерального закона о социальном развитии и обустройстве сельских территорий. В законе следует определить все параметры законодательного и финансового обеспечения сельских населенных пунктов и территорий, которые позволят превратить их в комфортные, отвечающие высоким стандартам жизни современного человека. Также для обеспечения эффективного регулирования развития сельских территорий следует внести изменения в земельное законодательство, законодательство о природных ресурсах, градостроительное, жилищное законодательство в части регулирования устойчивого сельского развития.

В качестве важного направления должна быть выделена разработка природоохранной законодательной базы - федеральных законов «Об экологическом сельском хозяйстве», «О почвах», а также усиление административной, уголовной и имущественной ответственности за причиненный ущерб окружающей среде. Необходимо усовершенствовать правовые вопросы, связанные с реализацией прав на землю сельских жителей.

В заключение хотелось отметить, что можно очень долго говорить о тех или иных мероприятиях по развитию сельских территорий. Самое главное – это их незамедлительная реализация. Ведь это вопросы выживания агропромышленного комплекса России в целом.

Глава 2. Актуальные проблемы модернизации общества и государства

2.1. О реализации федерального законодательства в области противодействия коррупции субъектами Российской Федерации

Процесс создания единого антикоррупционного пространства в России обусловлен дальнейшим развитием федеральных и региональных антикоррупционных правовых основ. Эти направления взаимосвязаны и взаимообусловлены.

Федеральная и региональная правоприменительная практика, мониторинг антикоррупционного законодательства послужили основанием для:

принятия Национальной стратегии противодействия коррупции¹⁷ и новой редакции Национального плана противодействия коррупции¹⁸;

совершенствования некоторых положений действующего федерального законодательства и нормативных правовых актов в этой сфере;

развития нормативной правовой базы, непосредственно или косвенно влияющей на предупреждение и профилактику коррупции.

Комплексным концептуально-программным документом, направленным на повышение эффективности антикоррупционной деятельности на долгосрочную перспективу, стала **Национальная стратегия противодействия коррупции** (далее – Стратегия), утвержденная Президентом России.

Стратегия ориентирует на консолидацию усилий федеральных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц по противодействию коррупции.

В этом документе констатируется, что, несмотря на предпринимаемые государством и обществом меры, коррупция по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и модернизации национальной экономики, вызывает в российском обществе недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации. Полностью преодолеть коррупционное поведение невозможно, но снизить уровень коррупции – вполне реально за счет постоянного совершенствования антикоррупционной деятельности и расширения состава ее участников. Поэтому **в Стратегии определены новые организационно-правовые**

¹⁷ Утв. Указом Президента РФ от 13.04.2010 № 460.

¹⁸ Утв. Президентом РФ 31.07.2008 № Пр-1568 (в ред. Указа Президента РФ от 13.04.2010 № 460).

ориентиры для противодействия коррупции на всех уровнях государственной власти и в органах местного самоуправления в стране:

принимать действенные меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов на государственной службе;

внести в планы соответствующих федеральных, региональных и муниципальных органов по противодействию коррупции изменения, направленные на достижение конкретных результатов;

организовать контроль за выполнением мероприятий, предусмотренных планами;

обеспечивать своевременную корректировку планов в соответствии с новой редакцией Национального плана противодействия коррупции на 2010–2011 годы;

оказывать содействие средствам массовой информации в широком освещении мер по противодействию коррупции;

обобщить практику рассмотрения обращений граждан и организаций по фактам коррупции и принять меры по повышению результативности и эффективности этой работы;

обеспечить усиление антикоррупционной составляющей при организации профессиональной переподготовки, повышения квалификации или стажировки федеральных государственных служащих.

Целью принятия Стратегии является искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе. Для ее достижения сформулированы следующие задачи:

а) формирование соответствующих потребностям времени законодательных и организационных основ противодействия коррупции;

б) организация исполнения законодательных актов и управленческих решений в области противодействия коррупции, создание условий, затрудняющих возможность коррупционного поведения и обеспечивающих снижение уровня коррупции;

в) обеспечение выполнения членами общества норм антикоррупционного поведения, включая применение в необходимых случаях мер принуждения в соответствии с законодательными актами Российской Федерации.

Если в ранее принятых антикоррупционных правовых актах речь шла в целом об участии в противодействии коррупции институтов гражданского общества, то в новых нормативных документах это понятие конкретизируется. Предлагается проводить работу по формированию в обществе нетерпимого отношения к коррупционному поведению Общественной палате Российской Федерации, Торгово-промышленной палате Российской Федерации, Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», политическим партиям, саморегулируемым организациям, общественным организациям, объединяющим промышленников и

предпринимателей, другим общественным объединениям.

Это положение Указа Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 года № 460 свидетельствует о том, что **в обществе появились положительно зарекомендовавшие себя в противодействии коррупции общественные объединения, а сама российская антикоррупционная система значительно расширилась.**

Одновременно со Стратегией Президент России утвердил и **новую редакцию Национального плана противодействия коррупции на 2010–2011 годы** (далее – Национальный план).

Ход реализации прежнего Национального плана противодействия коррупции показал эффективность среднесрочного планирования всего комплекса мероприятий по антикоррупционной деятельности в стране. Кроме того, подавляющее большинство мероприятий Национального плана 2008 года было выполнено¹⁹.

Анализ новой редакции Национального плана показывает, что **принятый документ усиливает координационные, контролирующие функции и роль Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции** (далее – Совет). Согласно Национальному плану практически все доклады о состоянии борьбы с коррупцией в конкретных ведомствах, регионах, федеральных округах, по отдельным направлениям государственной антикоррупционной политики будут представляться для обсуждения и выработки рекомендаций Совету.

Конкретизированы и тематически расширены направления государственной антикоррупционной деятельности. Причем они отражают самые «болевые» точки системы противодействия коррупции – совершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы; внедрение электронных информационных технологий в деятельность органов государственной власти и местного самоуправления; утверждение перечня бесплатных и платных государственных и муниципальных услуг; правовое просвещение граждан и профессиональная подготовка, переподготовка государственных и муниципальных служащих; отработка механизмов неукоснительного исполнения судебных решений; совершенствование

¹⁹ Тем не менее Управление Министерства юстиции России по Чувашской Республике отмечает, что некоторые пункты утратившего силу Национального плана противодействия коррупции остались невыполненными:

1. В соответствии с пунктом 1 раздела III Национального плана противодействия коррупции для повышения профессионального уровня юридических кадров требуется законодательное закрепление правила, в соответствии с которым судья федерального суда, впервые назначенный на должность, обязан проходить профессиональную подготовку. Названное положение до настоящего времени в федеральном законодательстве не закреплено.

2. Пунктом 4 раздела II Национального плана к мерам по совершенствованию государственного управления в целях предупреждения коррупции относится разработка методики оценки эффективности внутренних систем выявления и профилактики коррупционных рисков в федеральных государственных органах, государственных органах субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления муниципальных образований. Названная методика органами государственной власти Российской Федерации на сегодняшний день не принята.

контрольно-надзорных и разрешительных функций органов исполнительной власти; выработка ими стандартов предоставления государственных и муниципальных услуг и т.д.

Следует отметить, что есть уже реальные примеры исполнения положений нового Национального плана. Например, полномочным представительством Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе подготовлена информация «Об актуальных направлениях государственной кадровой политики в субъектах Российской Федерации, расположенных в пределах Приволжского федерального округа», в которой значительное место отведено анализу антикоррупционной деятельности в сфере гражданской службы. В частности, обращают на себя внимание **предложения по повышению качества проводимой в регионах антикоррупционной политики**. Среди них: завершить формирование комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов во всех органах государственной власти с привлечением независимых экспертов; обеспечить постоянный мониторинг деятельности созданных комиссий; разработать методические рекомендации по порядку уведомления гражданскими служащими представителей нанимателя о ставших им известными в связи с выполнением должностных обязанностей случаев коррупционных или иных правонарушений; разработать методические рекомендации по реализации механизмов предотвращения и урегулирования конфликтов интересов на гражданской службе.

* * *

Продолжается формирование и антикоррупционной законодательной базы.

Федеральное законодательство

Прежде всего, речь идет о принятии **Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»**.

Закон устанавливает правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов для выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения. Закрепляется система уполномоченных органов на проведение антикоррупционной экспертизы в зависимости от вида нормативного правового акта. Устанавливается, что она является частью проводимой правовой экспертизы и вводится единая методика ее проведения, разработанная Правительством России. Таким образом, была подведена черта под периодом, когда каждый из заинтересованных органов мог пользоваться любой из существовавших методик, в том числе индивидуальных, эксклюзивных, разработанных

отдельными учеными-юристами или коллективами авторов.

Тем не менее, недолгая практика применения Правил и Методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утвержденных постановлениями Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 года №195 и №196, показала необходимость их дальнейшего совершенствования. На это обращалось особое внимание законодательными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в процессе правоприменения указанных нормативных актов.

В частности, речь шла о несоответствии понятийного аппарата упомянутой Методики Федеральному закону «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Так, Методика не предусматривала процедуру проведения экспертизы действующих нормативных правовых актов, не содержала требования об обязательном устранении коррупционных факторов при их выявлении в ходе антикоррупционной экспертизы.

В результате постановлением Правительства России от 26 февраля 2010 г. № 96 названные Правила и Методика были признаны утратившими силу, а вместо них были утверждены новые Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, которые сняли существующие правовые противоречия.

В настоящее время региональные законодательные акты об антикоррупционной экспертизе приняты во всех субъектах Российской Федерации.

Для совершенствования системы проведения антикоррупционной экспертизы органы государственной власти субъектов Российской Федерации предлагают:

расширить обучение в высших учебных заведениях, центрах повышения квалификации основам антикоррупционной деятельности, включая изучение механизма анализа и оценки нормативных правовых актов на коррупциогенность;

нормативно закрепить ответственность разработчиков нормативных правовых актов за несоблюдение антикоррупционных требований к качеству нормативного правового акта;

внести дополнения в Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», предоставив право органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления в своих актах устанавливать официальный статус проводимых антикоррупционных экспертиз несколькими органами (например, официально уполномоченным органом и независимыми экспертами).

Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об

обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» принят во исполнение требований п. «б» ч.2 разд. II Национального плана противодействия коррупции²⁰ о реализации прав граждан на получение достоверной информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, повышения независимости средств массовой информации.

Аналогичные по содержанию законы (с учетом полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления) или приняты, или находятся на стадии рассмотрения в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации.

Правоприменительной практикой субъектов Российской Федерации были **выявлены отдельные несоответствия в законодательных актах о гражданской и муниципальной службе**. В частности, в вопросах подачи деклараций о доходах не только кандидатов на государственные и муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих, но и членов их семей. Поэтому, по мнению законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, **требуется дополнения в федеральные законы «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и «О муниципальной службе в Российской Федерации»** для распространения единого порядка подачи деклараций о доходах, системы запретов и ограничений, других условий прохождения службы для профилактики коррупционного поведения.

Справочно:

1. Согласно части 2 статьи 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в случае если владение гражданским служащим приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) может привести к конфликту интересов, он обязан передать принадлежащие ему указанные ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации. Данное положение названного Федерального закона не обеспечено на федеральном уровне соответствующим правовым и организационным механизмом.

Аналогичное положение вытекает из п. 8 разд. II Национального плана, которым к мерам по совершенствованию государственного управления для предупреждения коррупции отнесено решение вопроса о порядке передачи в доверительное управление принадлежащих государственным служащим и приносящих доходы ценных бумаг, акций, долей участия в уставных капиталах организаций.

2. Частью 3 статьи 60 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлено, что перечень должностей гражданской службы, по которым предусматривается

²⁰ Утв. Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г. Пр-1568.

ротация гражданских служащих, и порядок ротации гражданских служащих утверждаются Президентом Российской Федерации.

Пунктом 2 раздела IV Национального плана к первоочередным мерам по реализации Национального плана относится разработка Правительством Российской Федерации и внесение в установленном порядке предложения по внедрению в практику механизма ротации государственных служащих.

До настоящего времени механизм ротации гражданских служащих на уровне Российской Федерации не урегулирован.

Указы Президента Российской Федерации

Для установления правовых механизмов прохождения федеральной гражданской службы, влияющих на антикоррупционное поведение государственных служащих, Президентом Российской Федерации были изданы следующие указы: от 21 сентября 2009 г. № 1065 (в ред. от 12.01.2010 № 59) «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению»; от 18 мая 2009 г. № 559 (в ред. от 12.01.2010 № 59) «О предоставлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»; от 18 мая 2009 г. № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей»; от 21 декабря 2009 г. № 1456 «О подготовке кадров для федеральной государственной гражданской службы по договорам на обучение».

В регионах России принимаются аналогичные правовые акты в отношении государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации и муниципальных служащих.

Деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации антикоррупционного законодательства

В 2009 году во всех субъектах Российской Федерации были приняты законы и утверждены планы мероприятий, программы по противодействию коррупции и преступности в целом. Следует отметить,

что в тех регионах²¹, в которых названные нормативные акты были приняты до вступления в силу Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», проведена работа по приведению их в соответствие с федеральным законодательством.

Активно велась и проводится законотворческая деятельность по внесению изменений и дополнений в иные региональные законодательные акты для приведения их в соответствие с антикоррупционными федеральными и региональными законами.

Практически во всех регионах создан и действует межведомственный орган, координирующий антикоррупционную деятельность. Как правило, это совещательный орган при главе субъекта Российской Федерации, в который входят представители как законодательной, так и исполнительной ветвей власти.

Но есть и исключения. Например, в Республике Дагестан уполномоченным органом по реализации антикоррупционной политики определено Министерство юстиции республики.

В структуре некоторых региональных парламентов созданы специальные антикоррупционные комитеты и комиссии (Республика Башкортостан, Владимирская, Волгоградская²², Ивановская, Камчатская, Ленинградская, Новосибирская, Смоленская области).

Депутаты входят в состав комитетов, межведомственных комиссий, советов по противодействию коррупции при главах субъектов Российской Федерации, участвуют в работе общественных антикоррупционных объединений.

В законодательных собраниях проводятся парламентские и публичные слушания, «круглые столы», семинары, совещания-тренинги, конференции по различным проблемам антикоррупционной жизнедеятельности региона.

Основные направления региональной антикоррупционной политики

Материалы, представленные регионами, позволяют выделить основные направления региональной антикоррупционной политики в 2009 году:

создание правовых антикоррупционных основ;
развитие институтов парламентского и общественного контроля;
совершенствование системы государственного и муниципального управления; корректировка кадровой политики; моральное и

²¹ Республика Башкортостан, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Марий Эл и др.

²² Комиссия по противодействию коррупции Волгоградской областной Думы в октябре–ноябре 2009 г. провела акцию «Стоп коррупции». Был учрежден специальный символ, который распространялся среди сторонников акции, принявших решение не давать взятки. Этот символ размещался также на транспорте, в офисах, на предприятиях. Участники акции обратились к общероссийским общественным организациям по поддержке предпринимательства с предложением провести аналогичную акцию в масштабах всей России.

материальное стимулирование государственных и муниципальных служащих, исполняющих наиболее важные государственные и муниципальные функции;

совершенствование правового регулирования исполнения государственных и муниципальных функций и предоставления государственных и муниципальных услуг;

подготовка и переподготовка кадров, повышение квалификации государственных и муниципальных служащих;

утверждение перечня должностей государственной и муниципальной службы с повышенными коррупционными рисками для предоставления ими и членами их семей сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера;

установление порядка проверки соблюдения гражданскими государственными и муниципальными служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, исполнения ими обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции и иными федеральными и региональными нормативными правовыми актами²³;

проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов; антикоррупционный мониторинг;

обеспечение информационной открытости, внедрение механизмов отчетности органов государственной власти и местного самоуправления перед гражданским обществом; реализация систем «обратной связи», «горячих линий», «телефонов доверия», «Интернет-приемных»;

формирование правовых основ для сообщения гражданами информации о злоупотреблениях должностных лиц; совершенствование порядка работы с обращениями граждан;

повышение правовой культуры населения, формирование в общественном сознании устойчивых моделей законопослушного поведения при контактах с представителями органов государственной власти и местного самоуправления; привлечение граждан к проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов; развитие института независимых экспертов;

антикоррупционная пропаганда;

оказание государственной поддержки деятельности СМИ, институтов гражданского общества, занимающихся противодействием коррупции, в том числе создающимся независимым аналитическим центрам по противодействию коррупции;

антикоррупционное образование.

Основные направления региональной антикоррупционной политики отражены в законах о противодействии коррупции, актах главы субъекта Российской Федерации и региональных органов исполнительной власти,

²³ Например, в Ульяновской области утвержден Кодекс служебной этики гражданских служащих (распоряжение губернатора области от 14 сентября 2009 г. № 412-р).

планах и программах борьбы с этим социальным злом.

Вместе с тем в материалах органов государственной власти субъектов Российской Федерации отмечается, что:

внутренний контроль за соблюдением ограничений для государственных гражданских служащих часто носит формальный характер;

во многих органах государственной власти отсутствуют собственные юридические службы, что сказывается на качестве готовящихся проектов ведомственных нормативных правовых актов; именно этот вид правовых документов содержит наибольшее количество коррупциогенных факторов;

значительная часть действующих в субъектах Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов еще не прошла антикоррупционную экспертизу;

необходимо разработать единые правовые механизмы проверки достоверности и полноты сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданскими и муниципальными служащими и их женами (мужьями) и несовершеннолетними детьми.

Региональная система мониторинга антикоррупционного законодательства

Мониторинг законодательства на коррупциогенность осуществляется во всех российских регионах.

Система мер по мониторингу законодательства включает:

антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых органов государственной власти и местного самоуправления;

анализ состояния законодательства в целом за определенный период (обычно за год), проводимый как законодательными органами (Липецкая область), так и общественными объединениями (региональными общественными палатами, правовыми и аналитическими центрами);

ежегодные доклады главе субъекта Российской Федерации и законодательному (представительному) органу власти о состоянии антикоррупционной деятельности специально уполномоченным на то органом (Республика Марий Эл);

ежегодные доклады законодательного (представительного) органа государственной власти населению о работе антикоррупционной направленности (Вологодская область);

анализ состояния законодательства в отдельных отраслях жизнедеятельности региона, связанных с коррупционными рисками;

социологические исследования коррумпированности органов государственной власти и местного самоуправления, здравоохранения,

образования, правоохранительных органов, органов социального обеспечения и т.д.;

анализ распространенности коррупционного поведения в бизнес-среде;

мониторинг имущественного положения государственных и муниципальных служащих;

анализ обращений граждан в органы государственной власти и местного самоуправления;

мониторинг СМИ;

анализ судебной практики.

* * *

Наряду с административными мерами противодействия коррупции в регионах ведется активная деятельность по повышению уровня правосознания населения, выработке нетерпимого отношения к правонарушениям, особенно коррупционной направленности. Это выражается в проведении различного рода семинаров и «круглых столов», совместных акций с общественными объединениями и региональными отделениями политических партий, публикации информационных материалов на официальных сайтах органов власти субъектов Российской Федерации в Интернете, электронных и печатных средствах массовой информации, на телевидении и радио, проведении различных конкурсов на лучшие антикоррупционные проекты, научно-исследовательские материалы, публикации о борьбе с коррупцией и др.²⁴.

Тем не менее, подавляющее большинство региональных органов государственной власти считает, что должна быть разработана и принята специальная программа профилактики, предупреждения коррупционного поведения граждан (противодействие «бытовой коррупции»)²⁵.

Следует отметить, что **активизировалась деятельность правоохранительных органов в сфере противодействия коррупции**. Из представленной информации видно, что количество выявляемых коррупционных преступлений в субъектах Российской Федерации возросло. Наиболее частыми составами преступления являются мошенничество с использованием служебного положения (ч.3 ст.159 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ), злоупотребление должностными полномочиями (ст.285 УК РФ), превышение должностных полномочий (ст.286 УК РФ), получение взятки (ст.290 УК РФ), служебный подлог (ст.292 УК РФ).

Вместе с тем следует отметить, что **законодательно**

²⁴ Например, в Вологодской области принят межведомственный План мероприятий по информационно-пропагандистскому сопровождению коррупции в области.

²⁵ Как следует из Доклада Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки о состоянии преступности в Российской Федерации в 2009 году, большую часть из 46 тыс. выявленных коррупционных преступлений составляют бытовое, мелкое взяточничество на сумму от 500 до 3 тыс. рублей.

установленные меры, направленные на предотвращение и противодействие коррупции, носят в основном запретительный характер. Но, судя по увеличению числа зарегистрированных коррупционных преступлений, это не оказывает существенного влияния на причины коррупционного поведения.

Кроме того, **новые коррупционные схемы выстраиваются без формального нарушения действующего законодательства.** Эта особенность развития российской коррупции свидетельствует о необходимости комплексной антикоррупционной экспертизы всех федеральных нормативных правовых актов.

Анализ опыта зарубежных стран в сфере противодействия коррупции показывает, что одними запретами и ограничениями эффективного результата добиться вряд ли удастся. Необходимо разрабатывать комплекс мер, направленных на стимулирование и мотивацию чиновников к законопослушному поведению. Речь может идти о достойной заработной плате, стабильном социальном пакете и гарантированном пенсионном обеспечении для всех категорий государственных и муниципальных служащих.

Как следует из представленной информации, эта сфера правоотношений в субъектах Российской Федерации разработана еще недостаточно полно.

Представляется целесообразным ускорить работу по созданию в России «Электронного правительства»²⁶, основными задачами которого являются: повышение открытости и прозрачности деятельности органов власти; создание электронного документооборота внутри управленческих структур и оказание государственных услуг в электронном виде населению. Внедрение «Электронного правительства» поможет радикально сократить очереди граждан за получением многочисленных бумажных документов, личные контакты с чиновниками, а, следовательно, и связанные с ними коррупционные факторы.

2.2. Электронные технологии в борьбе с коррупцией

В Послании Федеральному Собранию 12 ноября 2009 г. одним из главных препятствий, мешающих развитию России, Д.А. Медведев назвал коррупцию. Хотя Президент и уверен, что взяточников «надо сажать», но признает, что только так эту проблему не решить: надо создать условия, при которых коррупция была бы невозможна.

Одно из важнейших направлений борьбы с коррупцией – внедрение электронных технологий, обеспечение открытости всех сфер государственного управления, в том числе органов государственной

²⁶ Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года. Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 632-р.

власти и судов.

Д.А. Медведев на заседаниях созданного в ноябре 2008 г. при Президенте Российской Федерации Совета по развитию информационного общества в России неоднократно поднимал тему внедрения информационных технологий. «Внедрение электронных технологий будет не только удобным для людей, но и должно стать мощным инструментом противодействия коррупции», – уверен глава государства.

Его позицию поддерживают многие эксперты. «Это любимый конек президента, но если это реализовать, то это очень мощный способ борьбы с коррупцией. Компьютеру взятку не дашь, да он ее и не просит», – считает президент Института стратегических оценок А. Коновалов.

Реализация ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 годы)»

ФЦП «Электронная Россия» – фундаментальное основание внедрения ИКТ в деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, которое обеспечит их открытость и приведет к новому качеству государственного управления, развитию современных форм демократии, активному вовлечению граждан в процессы обсуждения и принятия решений.

При внедрении «электронной открытости»:

обеспечивается доступ к государственной информации из любого места и в любое время;

снижается уровень коррупции служащих, поскольку они попадают под непрерывный контроль со стороны граждан и бизнеса;

население экономит деньги на поддержание отношений с государством, повышается равенство участия всех членов общества в жизни государства.

В феврале 2009 г. на Совете по развитию информационного общества Президент России Д.А. Медведев дал резко отрицательную оценку эффективности реализации данной ФЦП. В связи с этим в настоящее время по поручению Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Путина разрабатывается Программа «Информационное общество 2011-2018 гг.».

Основными направлениями Программы являются: повышение качества образования, медицинского обслуживания, социальной защиты населения на основе развития и использования информационных и телекоммуникационных технологий; развитие государственных автоматизированных информационных систем, реализация ведомственных программ развития информационного общества, информационное развитие регионов, развитие национальной информационной инфраструктуры, создание «электронного правительства» на федеральном и региональном уровнях.

Предоставление электронных услуг

Необходимым условием в борьбе с коррупцией является формализация отношений чиновников и населения. Особенно это касается обеспечения предоставления электронных услуг населению.

В настоящее время государственные и муниципальные структуры оказывают более полутора тысяч услуг. Как заявил Министр связи и массовых коммуникаций И. Щеголев, россияне 36 млн. раз в год обращаются в органы власти. Сроки предоставления услуг – от недели до месяца, а иногда (например, получение разрешения на строительство) и годы. Тут возникают большие возможности для посредников и коррупционеров – так называемая административная коррупция. Как считают эксперты, коммерциализация государственных и муниципальных услуг создала огромную посредническую индустрию с многомиллиардными оборотами.

«Онлайновые» электронные государственные услуги деперсонализируют предоставление услуг и практически не оставляют возможностей для передачи взятки или подарка; использование компьютеров стандартизирует все правила и процедуры, делая их максимально четкими; кроме того, компьютеризированные услуги позволяют управлять решениями и действиями на расстоянии.

Единый интернет-портал госуслуг в РФ www.gosuslugi.ru начал работать в конце 2009 г. Портал стал первой частью инфраструктуры доступа к электронным услугам в рамках построения электронного правительства.

На портале содержится информация о государственных услугах, местах и способах их оказания, а также ряд необходимых документов, включая бланки заявлений и образцы их заполнения. На первом этапе работы портал представляет собой единую онлайн-справочную по госуслугам, призванную сэкономить время граждан, которое тратится сегодня на хождение по инстанциям.

Однако исключение чиновников из процесса предоставления услуг гражданам и бизнесу возможно только при переходе на 100% электронный документооборот как на интерфейсе граждан и бизнеса с государственными и муниципальными органами, так и внутри и между этими органами.

Кроме того, как считает заместитель Председателя Правительства Российской Федерации С. Собянин, переход на оказание услуг населению в электронном виде потребует реформирования правительственных структур. «Легких решений здесь не бывает. Для того чтобы предоставить электронные услуги, например, в области здравоохранения, нужно реформировать здравоохранение. Для того, чтобы обеспечить в электронной форме услуги в области ЖКХ, надо реформировать ЖКХ», – заявил С. Собянин.

Он также считает, что наряду с федеральным порталом оказания госуслуг необходимо создание региональных порталов, которые должны быть системно объединены.

Необходимо также законодательно закрепить регламент предоставления услуг с помощью Интернет-технологий, разработать и принять законодательные поправки, а, возможно, и федеральный закон, а также создать четкую систему информирования граждан об электронных услугах.

Электронные торги (государственные закупки)

В докладе Организации экономического сотрудничества и развития сферой, наиболее подверженной коррупции во всех странах, названа закупочная деятельность на государственном уровне. Риск взяточничества возникает на всех стадиях процесса госзакупок, начиная с планирования и бюджетирования, проведения аукционов и заканчивая реализацией контрактов и осуществлением платежей. Наиболее коррумпированными ведомствами в большинстве стран являются госучреждения, занимающиеся выдачей лицензий и квот на экспорт, бюджетными трансфертами, обслуживанием бюджетных счетов, зачетом долгов.

В 2010 г. начал работу общероссийский портал по государственному заказу. По итогам конкурса Правительством РФ было отобрано 5 площадок для проведения электронных торгов: ОАО «Единая электронная торговая площадка», ГУП «Агентство по государственному заказу, инвестиционной деятельности и межрегиональным связям Республики Татарстан», ЗАО «Сбербанк – Автоматизированная система торгов», ЗАО «ММВБ – Информационные технологии» и ООО «Индексное агентство РТС». В течение пяти лет они будут действовать для проведения как федеральных, так и региональных аукционов. Вскоре к ним присоединится шестая торговая точка – площадка Санкт-Петербургской международной товарно-сырьевой биржи со специализацией по нефтяным и газовым госзакупкам.

Такое количество центров для торгов является оптимальным. Устраивать одну площадку слишком рискованно и «неконкурентно», большое же их количество не позволит должным образом контролировать электронные аукционы.

Цель создания таких площадок – достижение прозрачности госзакупок, уход от сговоров, снижение издержек заказчиков. В виртуальных сделках невозможны личные контакты между поставщиком услуг и чиновником.

В конце 2009 г. Правительство Российской Федерации обнародовало перечень товаров, работ и услуг, которые федеральные службы обязаны закупать только через электронные аукционы. В список

из 23 пунктов попали нефть и газ, продукты питания и вода, продукция сельского хозяйства и охотничьих промыслов, лекарства, табак, текстиль, одежда, автомобили, бумага, мыло, парфюмерия, услуги по ремонту офисной оргтехники, уборке зданий и пр. Раньше с закупкой многих товаров из перечня возникали громкие скандалы.

С 1 июля 2010 г. все без исключения федеральные заказчики должны покупать все товары и услуги, исключая творческие, только на электронных аукционах. Это около 70% всего объема госзаказа на примерную сумму в 3 трлн. из 5 трлн. рублей, отведенных на госзакупки в 2010 г. Для региональных и муниципальных госструктур электронные аукционы станут обязательными с 2011 г.

Помимо электронных торгов, будет действовать такая форма размещения заказа, как творческий конкурс, в котором цена – не главное. Это, к примеру, конкурсы на выполнение НИОКР, проектирование и оказание медицинских услуг.

По предварительным оценкам, виртуальные торги сэкономят российскому бюджету до 600 млрд. рублей в год.

СМИ, гражданское общество и власть

Как считают эксперты, снизить уровень коррупции до социально терпимого уровня и стабильно его удерживать удастся только там, где главную антикоррупционную работу осуществляет не власть, а независимые от власти институты гражданского общества, где выстроена всеобъемлющая система непрерывного общественного контроля за действиями чиновников.

Инструмент такого взаимодействия – Интернет (блоги, социальные сети, форумы, собственные сайты). Все значащие события сегодня активно обсуждаются Интернет-сообществом. Интернет превращается в гражданский рупор, действительно влияющий на работу представителей власти. Сегодня власть вынуждена учитывать общественное мнение. Можно привести массу примеров: ситуация с правым рулем для автомобилей в Приморье, вал публикаций о преступлениях сотрудников правоохранительных органов, ситуация со строительством Охта-центра.

Благодаря Интернету чиновники уже не могут замолчать ни одно из значимых событий в стране и вынуждены реагировать на выступления и публикации.

Большинство политиков и государственных деятелей имеют свои сайты и блоги. Пример тесному и эффективному общению граждан и власти дает Президент России. Он постоянно наращивает «общественные мосты» – это блог, аккаунт в Twitter, видеоблог, сообщество в Livejournal, проект medvedev-da.ru.

Руководитель проекта главного информационного ресурса www.medvedev-da.ru, посвященного Д.А. Медведеву, О. Жаворонков 19 мая 2010 г. сообщил, что в ближайшее время этот ресурс будет

модернизирован. Планируется создать на сайте систему единого окна для обращений граждан к власти. Каждое достойное внимания письмо будет не просто публиковаться, а перенаправляться к адресату, в компетенции которого находится вопрос. Все передвижения и ответы также будут публиковаться. Таким образом, и Президент, и гражданин, и чиновник смогут открыть в базе письмо гражданина и в онлайн-режиме проследить его судьбу. Это придаст максимальную публичность процессу взаимодействия гражданина и представителя власти. А каждый чиновник будет понимать, что его действия (или бездействие) в режиме реального времени известны Президенту.

Общественность отмечает, что за три года деятельности ресурс medvedev-da.ru неоднократно доказывал свою эффективность и полезность. На форуме этого сайта есть раздел «Результаты работы Народного контроля. Публикация фактов, достигнутых в результате деятельности Народного контроля». В разделе размещены сообщения о конкретных результатах реагирования на публикацию.

В настоящее время главной проблемой взаимодействия гражданского общества и власти является отсутствие стремления муниципальных властей вести диалог с гражданами. По мнению экспертов, здесь необходимо решать вопрос на законодательном уровне.

На третьем заседании Совета по противодействию коррупции при Президенте Российской Федерации Д.А. Медведев поручил руководителям федеральных ведомств персонально следить за жалобами граждан и общественных организаций по поводу коррупции: «Еще раз предлагаю сидящим здесь не ждать, пока я позвоню и скажу: появилась такая-то информация, проверьте. Самим нужно это делать».

Эксперты высказывают мнение, что русский Интернет будет реальной «четвертой властью», и может быть, даже более эффективной, чем в любой другой стране.

2.3. Совершенствование работы с обращениями граждан и организаций в органы государственной власти

В своем выступлении на Петербургском международном экономическом форуме 18 июня 2010 года Президент России Д.А. Медведев отметил, что «информационные технологии – это одно из ключевых направлений развития демократии. Скорость и качество обратной связи между государством и обществом, технологическое расширение гарантий свободы слова, Интернет - технологии в работе политической и избирательной систем важны для развития политической системы, политических институтов в нашей стране».

Действительно, будущее работы с обращениями граждан и организаций сегодня видится в контексте развития демократии на основе телекоммуникаций, инноваций в сфере предоставления

электронных услуг, создания системы «электронного правительства».

Иными словами, **вектор работы с обращениями населения перемещается сегодня от работы с жалобами на нерадивых чиновников к получению разнообразных государственных услуг с помощью современных информационных технологий.**

Согласно статье 33 Конституции Российской Федерации **«граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, а также в органы местного самоуправления».**

В развитие данной статьи Конституции, взамен нормативно-правовых документов СССР, которые определяли порядок рассмотрения предложений, заявлений и жалоб трудящихся²⁷, 2 мая 2006 года принят Федеральный закон № 59-ФЗ **«О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».**

Основополагающие принципы Закона основаны на стремлении гармонизировать отношения власти и гражданского общества, повысить надежность защиты прав и интересов каждого заявителя, вести постоянный диалог с населением и общественными организациями.

Этот диалог позволяет выявлять проблемы в отраслях и сферах деятельности, принимать оперативные меры для их устранения.

Предложенный Законом механизм рассмотрения обращений организаций и граждан позволяет решать важнейшую политическую задачу участия граждан в управлении государством. Тем самым создаются условия для устойчивого развития экономики и социальной сферы, развития и укрепления гражданского общества.

В настоящее время в стране сложилась целостная, институционально оформленная система рассмотрения обращений граждан в федеральных и региональных органах власти и управления.

Специальные структурные подразделения по работе с обращениями граждан имеются в Администрации Президента Российской Федерации, в Правительстве Российской Федерации, в Государственной Думе и в Совете Федерации, в федеральных министерствах и ведомствах и в их территориальных подразделениях. Аналогичная ситуация в региональных органах власти и управления и в органах муниципального самоуправления.

С 12 января 2009 года начал работу видеоблог Президента Российской Федерации Д.А. Медведева. По состоянию на август 2010 года его посетило более 80 тыс. человек. На блоге опубликовано порядка 90 тыс. различных комментариев. Среди наиболее значимых тем: противодействие коррупции; статья Д.А. Медведева «Россия,

²⁷ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» с последующими изменениями и дополнениями от 4 марта 1980 г. № 1666-X и от 2 февраля 1988 г. № 8422-XI, и другие документы.

вперед»; военная служба; финансовый кризис; безопасность на дорогах; проблемы ЖКХ, образования, здравоохранения; проблемы алкоголизма и наркомании; проект федерального закона «О полиции».

Работает также электронная приемная Президента России, посредством которой каждый желающий может записаться на прием или направить электронное обращение через официальный сайт Президента России. Эти обращения будут рассмотрены в Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций.

В 2009 году по сравнению с 2008 годом количество обращений, адресованных Президенту Российской Федерации, увеличилось на 22%. Но одновременно до 63% увеличилось и количество предложений, заявлений и жалоб, поднимающих вопросы, решение которых входит в компетенцию федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В связи с этим, как отмечает начальник Управления Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций М.Г. Михайловский²⁸, признано необходимым создать единую трехуровневую систему обеспечения прав граждан, организаций и общественных объединений на обращения.

Организационной основой данной системы является создаваемая трехуровневая система приемных Президента Российской Федерации.

Первый уровень – Приемная Президента Российской Федерации по приему граждан в Москве – действует уже больше года.

Второй уровень – приемные Президента Российской Федерации в федеральных округах – практически создан. В настоящее время создается приемная в Северо-Кавказском федеральном округе.

В этом году планируется завершить создание третьего уровня – приемных Президента Российской Федерации в 73 административных центрах субъектов Российской Федерации.

По поручению Президента Российской Федерации, распоряжением Администрации Президента Российской Федерации создана **межведомственная рабочая группа по совершенствованию механизмов рассмотрения обращений граждан и организаций**. В группу, которая уже приступила к работе, входят представители Аппарата Правительства Российской Федерации, Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Большое значение для укрепления партнерства государства и общества имеет такая востребованная форма рассмотрения обращений населения, как «Прямая линия» в телеэфире с руководителем страны.

²⁸ См.: М.Г. Михайловский «Некоторые теоретические и практические аспекты информационно-аналитической работы с обращениями граждан, организаций и общественных объединений»// Аналитический вестник № 12 (398) «Обращения граждан и организаций в органы государственной власти как форма взаимодействия государства и гражданского общества», стр. 20-22. М., 2010 г.

Этот формат в своей работе широко использует В.В. Путин.

Так, впервые «Прямая линия» с его участием была опробована в 2001 году. Последняя программа состоялась 3 декабря 2009 года в прямом эфире телеканалов «Россия», «Вести», радиостанций «Маяк» и «Радио России» под названием «Разговор с Владимиром Путиным. Продолжение». Основными темами, затронутыми в этой программе, стали проблемы демографии, образования, здравоохранения, жилищной политики, пенсионного обеспечения и социальной защиты населения. Помимо этого обсуждались вопросы экономической политики и обеспечения обороноспособности страны.

В.В. Путин отметил, что диалог с россиянами в прямом эфире является наиболее эффективным форматом общения²⁹.

В Совете Федерации организация личного приема граждан и рассмотрение письменных индивидуальных и коллективных предложений, заявлений и жалоб граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства осуществляется в соответствии с «Инструкцией по работе с обращениями граждан в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 1 ноября 2006 года.

С 2002 года работает официальный сайт Председателя Совета Федерации С.М. Миронова. С 12 февраля 2010 года была запущена уже пятая версия данного Интернет-ресурса. На сайте размещаются новости о его деятельности, хроника визитов, фоторепортажи. Кроме того, на сайте публикуются выступления, интервью, статьи, стенограммы пресс-конференций, тексты телеграмм и адресных сообщений.

Активно действует Интернет-приемная, которая дает возможность всем желающим лично обратиться к Председателю Совета Федерации. Обращения поступают по различным каналам: в письменной форме, через круглосуточную телефонную справочную службу, электронную почту.

Информационные технологии, автоматизация делопроизводства способствуют выводу работы с обращениями граждан на качественно новый уровень. Они активизируют развитие программного обеспечения, направленного на оптимизацию поиска обращений, их классификацию и типологизацию, построение наглядных графиков и сводных таблиц по заданным запросам. Вместе с тем, электронные средства не заменяют непосредственного общения с людьми. Руководством Палаты, членами комитетов и комиссий Совета Федерации, работниками Приемной регулярно проводится личный прием граждан.

Сотрудниками Приемной Совета Федерации ежеквартально готовятся аналитические обзоры, информационные справки, статистические отчеты. Статистическая информация включает в себя данные о количестве рассмотренных обращений, их типах

²⁹ 15 октября 2007 г. РИА «ФедералПресс», адрес в Интернете: rim.fedpress.ru/id_71339.html

(предложения, заявления, жалобы, отклики), характере (охватывает все отрасли экономической, социальной и общественно-политической жизни), результатах работы («удовлетворено», «меры приняты», «разъяснено», «ожидание»), а также информацию о передаче обращений в органы государственной власти и структурные подразделения Аппарата Совета Федерации. Подготовка итоговой обобщающей аналитической записки является необходимой составляющей в организации работы с обращениями граждан.

В Аналитическом управлении Аппарата Совета Федерации регулярно используются отчеты об обращениях граждан, которые готовятся в Управлении информационного и документационного обеспечения Совета Федерации. Данные материалы оказываются определенным подспорьем для анализа проблем регионов. Важным показателем можно считать нарастание или спад количества обращений из отдельных субъектов Федерации, а также выявление проблем, вызывающих наибольшее недовольство населения.

Анализ обращений граждан, поступивших в Приемную Совета Федерации, основанный на рассмотрении значительного массива данных, например, за месяц, помогает обнаружить наиболее болевые точки в данный период³⁰.

Дальнейшее исследование выявленных проблем в Аналитическом управлении проводится с использованием обширного массива материалов местных и центральных средств массовой информации, данных от официальных органов власти, территориальных органов Федеральной службы государственной статистики, региональных и федеральных баз данных правовых систем и других источников. Такой подход позволяет выявить срез возможных мнений, спорные моменты, расхождение позиций, а также просмотреть последние изменения в законодательстве, связанные с решением конкретных вопросов.

По тематике одно из ведущих мест занимают вопросы функционирования государственного устройства и работы системы государственных органов власти. Многочисленными остаются обращения по социально-экономической проблематике³¹. Иногда, на первый взгляд, это чисто бытовые проблемы, но именно из таких деталей складывается картина социального самочувствия общества. Большое число писем касается работы правоохранительной и судебной системы, а также мер по их совершенствованию³².

³⁰ Так, например, в январе 2010 года большинство полученных обращений касалось вопросов образования (852 из 2184), в марте 2010 года – вопросов юстиции, адвокатуры, нотариата, ЗАГС (554 из 2717).

³¹ Например, в 2009 году за содействием в решении жилищных проблем в Совет Федерации обратилось более 300 граждан, среди них - представители многодетных семей, инвалиды, военные пенсионеры.

³² В 2009 г. наибольшее число обращений поступило в Комитет Совета Федерации по правовым и судебным вопросам, Комитет Совета Федерации по обороне и безопасности, Комиссию Совета Федерации по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству, Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству.

За последние годы отмечается рост внимания общественности к законотворческой деятельности Совета Федерации. Почти пятая часть обращений содержит инициативы по развитию законодательства, а также отклики на законопроекты. Такого рода обращения передаются в аппараты профильных комитетов и комиссий для учета в законотворческой деятельности.

Следует отметить, что работа с обращениями граждан активно ведется на всех уровнях власти и управления.

Одно из направлений такой работы – это деятельность Уполномоченного по правам человека. В докладе Уполномоченного по правам человека В.П. Лукина за 2009 год содержится информация об общем объеме обращений – 54 тыс. Их число увеличилось по сравнению с 2008 годом на 16%. Причем каждое второе обращение касалось нарушений личных (гражданских) прав людей. В основном это жалобы на неэффективность судебной системы, нарушения прав на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство. Увеличилось число обращений, связанных с отбыванием наказаний в учреждениях уголовно-исполнительной системы. Каждая четвертая жалоба касается нарушений социально-экономических прав граждан. Много жалоб по обеспечению жильем военнослужащих, участников Великой Отечественной войны, а также от людей, проживающих в ветхих и аварийных домах. Количество жалоб и обращений, касающихся охраны материнства и детства, выросло на одну треть.

В.П. Лукин видит в качестве главных резервов улучшения работы с обращениями граждан в обеспечении эффективной обратной связи между обществом и государством и беспристрастном и невыборочном исполнении всех процедур, предусмотренных действующим законодательством.

Новая форма работы с обращениями граждан планируется Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. Министерством создается новая служба «Национальная почта» для обеспечения «прямого и безопасного способа связи» населения с чиновниками³³.

Пользователи Интернета смогут связываться с любыми государственными службами и получать на свои вопросы конкретные, адресованные именно им ответы, а также социально важную и юридическую информацию. «Национальная почта» призвана дополнить запускаемую Минсвязи и коммуникаций России систему электронного оказания государственных услуг.

В настоящее время можно получить порядка 100 государственных услуг через Интернет (электронное правительство). В 2010 году планируется пополнить этот список еще 500 федеральными и 248

³³ По сообщению Министра связи и массовых коммуникаций Российской Федерации И.О. Щеголева на конференции «Безопасное завтра Рунета», проходившей 11 июня 2010 года в г. Урюпинск (Волгоградская область).

региональными услугами. В их числе – электронное взаимодействие с ГИБДД, налоговой и миграционной службой, ЗАГСом и другими инстанциями.

Работа с коллективными и индивидуальными обращениями граждан ведется во всех субъектах Сибирского и Дальневосточного федеральных округов.

Направить обращение в соответствии с возможностью, определенной Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», граждане данных округов могут следующими способами:

направив письмо по адресу органов власти субъектов Российской Федерации;

доставив письмо лично по конкретному адресу органов власти субъектов Российской Федерации;

записавшись на прием к представителям органов государственной власти субъекта Федерации;

воспользовавшись Интернет-приемной, направив обращение в электронном виде.

Так, например, в **Республике Алтай**, в Общественную приемную Правительства в I квартале 2010 года поступило 471 письменное и устное обращение граждан (в 2009 году - 245). Из Администрации Президента Российской Федерации направлены 86 писем (в 2009 году - 34)³⁴. По информационным системам общего пользования (сайт Правительства Республики) поступило 41 обращение. Отмечено заметное увеличение в сравнении с 2009 года числа поступивших обращений по вопросам социального обеспечения, жилищно-коммунальной сферы, труда, заработной платы и строительства. Проведено 15 личных приемов, принято 77 граждан, что также выше показателей 2009 года.

В **Красноярском крае** действует электронная «Приемная правительства». Этот раздел краевого официального портала является дополнительным средством для обращения граждан к губернатору и в правительство края³⁵. На сайте можно ознакомиться с требованиями к письменному обращению гражданина, номерами телефонов «горячих линий», с обзорами обращений граждан. Также на сайте проводятся «он-лайн» опросы, публикуются обращения в органы власти по фактам коррупции.

Только в июле 2010 года губернатору, в правительство и администрацию края поступило 749 обращений граждан, тогда как за весь 2009 год – 1010. Из них жалоб – 314, коллективных обращений – 76, повторных – 242. По количеству обращений лидируют следующие проблемы: обеспечение жильем (35%); социальная поддержка

³⁴ По материалам официального сайта Республики Алтай, адрес в Интернете: gov.altai-republic.ru

³⁵ По материалам официального портала Красноярского края, адрес в Интернете: krskstate.ru/priem

населения (13%); жилищно-коммунальное хозяйство (9%); труд и занятость населения (8%).

В правительство **Хабаровского края** во II квартале 2010 года поступило 1599 письменных и устных обращений граждан. По сравнению с I кварталом 2010 года их количество увеличилось на 10%. Наибольшее количество обращений получено от жителей г. Хабаровска (865) и г. Комсомольска-на-Амуре (180).³⁶

Жители края принимают активное участие в диалоге с губернатором посредством ежемесячно проводимой телепередачи «Час губернатора» и радиопередачи «Встреча для Вас», где граждане задают губернатору интересующие их вопросы и получают на них письменные ответы.

В последние годы увеличивается количество письменных заявлений, направленных посредством Интернета. Данным способом направления своих обращений в правительство края воспользовалось 24% граждан, в том числе и из других регионов страны. Анализ поступивших писем показывает, что решение жилищной проблемы остается наиболее актуальной для 21% обратившихся. Среди них: ветераны и участники ВОВ, сироты, инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов, а также жители северных районов края. Значительная доля обращений касается вопросов социальной сферы (28%).

В **Амурской области** на официальном сайте правительства действуют Интернет-приемная и Интернет-блог губернатора области³⁷. На сайте Законодательного Собрания представлена информация о работе уполномоченного по правам человека области. Так, в 2009 году юридическую, консультативную и практическую помощь от уполномоченного, его аппарата и общественных представителей получили более 3 тыс. человек. Наибольшее количество обращений приходится на нарушения социальных прав граждан. По сравнению с 2008 годом выросло количество жалоб, связанных с применением норм гражданского, уголовного, процессуального и исполнительного законодательства, а также жалоб, связанных с соблюдением прав подозреваемых, обвиняемых и осужденных. Все поступившие в адрес уполномоченного обращения были рассмотрены, а в адрес заявителей даны соответствующие ответы.

30-31 октября 2008 года в Москве состоялось Всероссийское совещание по вопросам совершенствования организации рассмотрения обращений граждан в федеральных органах исполнительной власти и их территориальных подразделениях.

³⁶ По материалам Обзора обращений граждан в правительство Хабаровского края во втором квартале 2010 года, адрес в Интернете: khabkrai.ru/information/doc/obzor_2_2010.doc

³⁷ По материалам официального сайта Амурской области, адрес в Интернете: www.amurobl.ru

В принятых Рекомендациях говорится о необходимости дальнейшего развития партнерских отношений государства и общества в сфере работы с обращениями граждан, сформированы следующие цели ее совершенствования:

укрепление основ правового государства, обеспечение равенства всех граждан перед законом, повышение эффективности защиты законных прав и интересов граждан;

дальнейшая консолидация общества, его объединение вокруг конструктивных политических сил, которые реально способствуют повышению материального благополучия и морального самочувствия граждан;

активизация борьбы с коррупцией на основе Национального плана противодействия коррупции и неуклонного учета предложений граждан, высказываемых в обращениях;

повышение прогностической роли министерств и ведомств.

В Рекомендациях намечены следующие направления совершенствования работы с обращениями граждан: доработка нормативно-правовой базы; кадровое обеспечение; изучение и активное использование передового опыта.

В частности, в Рекомендациях обращается внимание федеральных министерств и ведомств и их региональных органов на необходимость завершения разработки и принятия административных регламентов рассмотрения обращений граждан, а также приведения в соответствие с Федеральным законом № 59-ФЗ должностных регламентов государственных служащих, рассматривающих обращения граждан.

В целях совершенствования организации обращений граждан предлагается повысить, где необходимо, статус подразделений, занимающихся организацией обращений, поднять престиж этих подразделений путем должного материального и морального стимулирования работников, обеспечения современной оргтехникой, средствами связи и другим оборудованием. Важно также обеспечить в необходимых случаях проверку фактов, изложенных в обращениях, с участием авторов.

Особое внимание в Рекомендациях обращается на повышение доступности органов государственной власти для граждан.

Для решения этой задачи предлагается обеспечить регулярное информирование населения о деятельности федеральных министерств и ведомств в социально-экономической сфере через Интернет-сайты, различные справочно-информационные системы, средства массовой информации.

Большое значение имеет повышение эффективности и прозрачности диалога органов власти и населения на основе укрепления взаимодействия с общественными палатами, общественными советами, отраслевыми, региональными

общественными организациями, объединяющими граждан по профессиональному, социальному или иному статусу.

Необходима также организация на постоянной основе планомерного приема граждан руководителями федеральных и территориальных органов власти. Очень важно развитие практики проведения выездных приемов.

Помимо этого, следует развивать сеть общественных приемных, привлекать к их деятельности опытных юристов, экономистов, психологов. Надо активнее привлекать государственные юридические службы для оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам.

В настоящее время особенно много жалоб поступает в адрес муниципальных органов. В этой связи большой интерес представляет **Федеральный закон № 210-ФЗ от 27.07.2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».**

Законом установлены права и обязанности сторон в отношениях по предоставлению данных услуг, а также общие требования к их предоставлению. Законодательно закреплён порядок использования информационно-телекоммуникационных технологий при предоставлении услуг, определен статус порталов государственных и муниципальных услуг, установлены организационно-правовые основы деятельности по выпуску, выдаче и обслуживанию универсальных электронных карт.

Закон призван обеспечить:

снижение издержек граждан и организаций на преодоление административных барьеров, взаимодействие с органами власти;

повышение качества и эффективности исполнения принимаемых решений;

единообразную правовую регламентацию действий и процедур по исполнению государственных и муниципальных функций, процедур внутренней деятельности органов власти и их взаимодействия между собой;

оптимизацию показателей исполнения государственной и муниципальной функции;

доступность для граждан и организаций информации о порядке и ходе исполнения государственной муниципальной функции на каждой стадии;

контроль исполнения государственных и муниципальных функций.

2.4. Проблемы и первые результаты внедрения предоставления государственных услуг в электронном виде

Построение информационного общества невозможно без преобразований в области государственного управления, которые должны обеспечить качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов. Это определяется «Концепцией формирования в РФ электронного правительства до 2010 года», в ней электронное правительство определено как «новая форма организации деятельности органов государственной власти».

Предоставление госуслуг в электронном виде являлось основным направлением реализации программы «Электронная Россия» начиная с 2002 г.

На первом этапе казалось, что достаточно создать инфраструктуру, и все заработает само собой. Теперь инфраструктура создана – существуют ведомственные информационные системы, удостоверяющий центр, система безопасности. Предстоит решить следующую проблему – организовать электронное взаимодействие различных информационных систем.

Об информатизации российского общества последнее время стали говорить намного больше, и инициаторы этой темы – первые лица страны.

Председатель Правительства России В.В. Путин на заседании Правительства в сентябре 2009 г. по вопросу внедрения электронных госуслуг говорил: «Для каждой государственной функции будет установлен жесткий график внедрения информационных технологий. Разумеется, все необходимо сделать на самом высоком уровне. Электронный сервис должен быть действительно удобным для людей».

Распоряжением Правительства РФ утвержден «План перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти»³⁸. План включает оказание гражданам 74 приоритетных услуги, разбитых на 20 категорий по общепринятой классификации, уже используемой в Евросоюзе. План будет осуществлен в пять этапов.

На I этапе предполагается завершить размещение информации о госуслуге и госфункции в сводном реестре услуг и на портале госуслуг, а также о том, куда пойти, что заполнить.

На II этапе будет завершено размещение форм заявлений и других документов, необходимых для получения госуслуги, копирования и заполнения их в электронном виде.

³⁸ Распоряжение Правительства РФ от 17.10.2009 г. №1555-р «О плане перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти».

На III этапе должна быть обеспечена возможность представлять в госорганы без личной явки через портал документы в электронном виде.

На IV этапе заявитель сможет отслеживать, как документ «идет» по госорганам, находится ли на рассмотрении, на принятии решений. Решение принято, документ оформляется и т.д.

На V этапе будет обеспечена возможность получения результатов предоставления госуслуг в электронном виде на едином портале, если это не запрещено федеральным законом.

Последние нормативно-правовые акты определяют государственные и муниципальные услуги, предоставляемые органами исполнительной власти³⁹.

В инфраструктуру оказания государственных услуг входят ведомственные информационные системы, портал государственных услуг, удостоверяющий центр, но основные ответственные за предоставление услуги – ведомства. Поэтому важная задача – установить межведомственное информационное взаимодействие.



Источник: Минкомсвязи, 2010 г.

Руководитель Федерального агентства по информационным технологиям В. Матюхин на форуме «ИКТ в госсекторе» в октябре 2009 г. говорил, что «у нас нет межведомственного взаимодействия. Денег тратится масса, но координации нет никакой, а что еще хуже – большинство работ просто дублируют друг друга».

В целях законодательного обеспечения межведомственного

³⁹ Постановление Правительства РФ от 15.06.2009 г. № 478 «О единой системе информационно-справочной поддержки граждан и организаций по вопросам взаимодействия с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет», распоряжение Правительства РФ от 25.06.2009 г. № 872-р «О перечне государственных услуг и (или) функций, осуществляемых с использованием информационных и телекоммуникационных технологий (в том числе в электронном виде)», распоряжение Правительства РФ от 17.12.2009 г. № 1993-р «Об утверждении сводного перечня первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти субъектов РФ».

взаимодействия разработан проект закона «Об общих принципах организации предоставления государственных (муниципальных) услуг и исполнения государственных (муниципальных) функций». Законопроект устанавливает требования к процедурам предоставления государственных услуг, исполнения этих услуг, а также к порядку взаимодействия органов, предоставляющих государственные услуги с гражданами и организациями, в том числе в электронном виде. Согласно проекту закона, ведомства не смогут требовать от граждан предоставить информацию (документы, справки, согласования), находящуюся в базах данных других ведомств. Все бумаги должны будут проходить между ведомствами в электронном виде.

В конце 2009 г. введен в эксплуатацию справочно-информационный портал государственных услуг www.gosuslugi.ru (Единый портал госуслуг). Первые результаты его работы показали, что портал оказался востребованным гражданами. Ежемесячно на портал заходит 285 тыс. уникальных посетителей⁴⁰. Наиболее популярные услуги на портале – получение загранпаспорта гражданином России (62 тыс. обращений к странице), информирование о наличии административных правонарушений в области дорожного движения (22 тыс. обращений), запись на государственный технический осмотр (17 тыс. обращений), государственная регистрация права собственности (14 тыс. обращений), замена паспорта гражданина России, пенсионные вопросы.

С 1 апреля 2010 г. началась реализация III этапа плана перехода на предоставление государственных услуг в электронном виде федеральными органами исполнительной власти.

Для реализации этого этапа необходимо было наладить систему идентификации граждан, обращающихся за электронными услугами. В результате посетители Единого портала госуслуг могут зарегистрироваться на нем, а затем оформить заявку на получение по почте идентификатора, позволяющего в дальнейшем пользоваться всеми предлагаемыми сервисами. На сегодняшний день около 100 тыс. человек зарегистрировалось в личном кабинете на Едином портале госуслуг.

К концу 2010 г. планируется полностью реализовать IV этап плана перехода на предоставление государственных услуг в электронном виде по некоторым видам услуг.

Некоторые регионы России значительно опережают федеральные органы государственной власти в организации электронного межведомственного взаимодействия. Практически можно говорить о наличии проверенной инфраструктуры для оказания электронных услуг населению и организациям во многих регионах.

⁴⁰ Уникальные посетители – неповторяющиеся (учитываемые только один раз) посетители сайта за определенный промежуток времени.

Например, в Тамбовской области успешно работает региональный портал госуслуг, на нем представлено 68 государственных услуг. В регионе создана необходимая технологическая инфраструктура для внедрения электронных государственных услуг. Из 27 органов исполнительной власти области 19 имеют доступ к межведомственной сети передачи данных по оптоволоконной линии связи и 8 – через сети операторов связи. Все администрации городов и городских районов подключены на скорости не менее 512 кбит/сек, 15 подразделений администрации Тамбова – по выделенной линии, 279 сельсоветов – на скорости 128 кбит/сек. С ведомственной электронной почтой работает около 3,5 тыс. пользователей.

Признанным лидером информатизации государственного сектора в России является Республика Татарстан. На настоящий момент в регионе достигнуты 100% цифровизация телекоммуникационной инфраструктуры и обеспеченность универсальными услугами связи, 50% уровень проникновения Интернета. Кроме того, устранено «цифровое неравенство» между городом и селом, закончена демонополизация рынка телекоммуникационных услуг, происходит освоение технологий 3G и 4G и осуществляется реализация элементов «электронного правительства».

Основные задачи, которые необходимо решить в 2010 г. для перехода на оказание госуслуг в электронной форме – это доработка федерального законодательства и нормативных правовых актов, оказание госуслуг федеральными органами исполнительной власти в электронном виде через Единый портал государственных услуг на уровне III этапа плана перехода (19 ведомств и 68 услуг) и IV этапа (14 ведомств и 21 услуга), размещение информации об услугах региональных и муниципальных органов власти на Едином портале госуслуг и др.

Кроме вышеперечисленных проблем существует необходимость масштабного обучения граждан всему комплексу взаимодействия с информационными системами.

Хочется отметить, что Единый портал госуслуг развивается, разработчики собирают предложения по улучшению сервисов, ведется работа по адаптации Единого портала с учетом инфраструктурных особенностей нашей страны – уровень проникновения мобильной связи в России гораздо выше, чем Интернета. В скором будущем появится версия портала для мобильных устройств, с интерфейсом которых знакомо большинство рядовых пользователей, а также версия портала для инвалидов.

Ведется разработка системы оплаты штрафов и государственных пошлин через Единый портал госуслуг. Это отменит необходимость сохранять квитанции об оплате. Информация о платежах будет появляться в личном кабинете каждого гражданина и передаваться по единой системе электронного документооборота заинтересованным

ведомствам.

Для получения гражданами результатов предоставления госуслуг в электронном виде на Едином портале предстоит проделать огромный объем работы. Но это необходимо сделать, так как обеспечение электронного взаимодействия общества и государства – важнейшая часть развитого информационного общества.

2.5. О совершенствовании правовых основ противодействия терроризму в Российской Федерации

В нашей стране создана достаточно полная правовая основа противодействия терроризму по главным его направлениям – предупреждению, выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию террористического акта, минимизации и (или) ликвидации его последствий; установлению полномочий специальных подразделений, военнослужащих Вооруженных Сил России, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

В настоящее время **российская антитеррористическая правовая система** включает:

I. Конституцию Российской Федерации.

Основной Закон России непосредственно не регулирует вопросы противодействия терроризму, однако закрепляет принципы гуманизма, права и свободы человека и гражданина (ст. 2, 6 главы 1, глава 2); определяет основы компетенции органов государственной власти и местного самоуправления, предопределяющие их задачи, функции и полномочия при осуществлении мер противодействия терроризму (главы 4-8).

II. Федеральные законы:

Федеральный закон от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (в ред. от 30.12.2008 г.);

Федеральный закон от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (в ред. от 23.07.2010 г.).

Нововведения в действующий закон связаны с ужесточением требований FATF к операциям с денежными средствами и финансовыми активами в целом и к тем странам, которые не выполняют предписания этой международной организации.

Федеральным законом от 23 июля 2010 г. № 176-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» действие первого из названных законов теперь распространяется на филиалы и представительства, а

также на дочерние организации организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, расположенные за пределами Российской Федерации, если это не противоречит законодательству государства их места нахождения.

Основные понятия, используемые в Законе, дополнены терминами: «организация внутреннего контроля», «осуществление внутреннего контроля», «клиент», «выгодоприобретатель», «идентификация», «фиксирование сведений (информации)».

В Законе устанавливаются более прозрачные механизмы проведения финансовых и банковских операций, совершенствуется внутренний контроль, конкретизируются требования к подаче информации в отношении клиентов банков и других финансовых учреждений и организаций;

Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ (в ред. от 27.10.2010 г.).

За последние несколько лет с момента принятия Федерального закона «О противодействии терроризму» в Уголовный кодекс Российской Федерации были внесены дополнения, предусматривающие уголовную ответственность за вовлечение в совершение преступлений террористического характера, а также за содействие совершению таких актов. Одновременно в качестве меры, стимулирующей предотвращение террористических актов, предусмотрено освобождение виновного лица от уголовной ответственности, если оно помогало предотвращению террористического акта.

Ужесточена ответственность за террористическую деятельность в целом. Например, за действия, повлекшие смерть человека или другие тяжелые последствия, виновные теперь наказываются сроком до 25 лет лишения свободы или пожизненным заключением.

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ (в ред. от 27.07.2010 г.);

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (в ред. от 27.07.2010 г.);

Федеральный закон от 3 апреля 1995 года № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» (с изм. от 27.07.2010 г.).

Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 238-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Федеральной службе безопасности» и Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях» вводится новая профилактическая мера - *объявление официального предостережения* о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесено законодательством Российской Федерации к ведению органов федеральной службы безопасности. Так как в соответствии со статьями 8 и 9.1 борьба с терроризмом относится к основным направлениям деятельности

федеральных органов безопасности, эта профилактическая мера будет применяться и для предотвращения терактов, в ходе следственных действий по раскрытию террористических преступлений.

Федеральный закон от 6 февраля 1997 года № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» (в ред. от 25.11.2009 г.);

Федеральный закон от 12 августа 1995 года № 145-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (в ред. от 26.12.2008 г. с изменениями и дополнениями, вступившими в силу с 01.01.2010 г.);

Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 года № 2446-1 «О безопасности» (в ред. от 26.06.2008 г.) и др.

III. Указы Президента России:

Указ Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 года № 116 «О мерах по противодействию терроризму» (вместе с Положением о Национальном антитеррористическом комитете) (в ред. от 22.04.2010 г.);

Указ Президента Российской Федерации от 10 ноября 2009 года № 1267 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 года № 116 «О мерах по противодействию терроризму» и состав Оперативного штаба в субъекте Российской Федерации, за исключением Чеченской Республики, по должностям, утвержденным этим Указом»;

Указ Президента Российской Федерации от 17 июня 2003 года № 680 «О центральных компетентных органах Российской Федерации, ответственных за выполнение Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом, и экстремизмом» и др.

IV. Постановления Правительства Российской Федерации:

постановление Правительства Российской Федерации от 6 июня 2007 г. №352 «О мерах по реализации Федерального закона «О противодействии терроризму» (вместе с Положением о применении оружия и боевой техники Вооруженными Силами Российской Федерации для устранения угрозы террористического акта в воздушной среде или пресечения такого террористического акта; Положением о применении оружия и боевой техники Вооруженными Силами Российской Федерации для устранения угрозы террористического акта во внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе Российской Федерации и при обеспечении безопасности национального морского судоходства, в том числе в подводной среде, или для пресечения такого террористического акта; Положением о применении Вооруженными Силами Российской Федерации оружия, боевой техники и специальных средств при участии в проведении контртеррористической операции);

постановление Правительства Российской Федерации от 12 января 2007 года № 6 «Об утверждении Правил осуществления социальной реабилитации лиц, пострадавших в результате террористического акта, а также лиц, участвующих в борьбе с

терроризмом»;

постановление Правительства Российской Федерации от 13 октября 2008 года № 750 «О Порядке выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий» (в ред. от 24.02.2009 г.);

постановление Правительства Российской Федерации от 22 января 1997 года № 58 «О мерах социальной защиты лиц, привлекаемых к выполнению специальных задач, связанных с проведением мероприятий по борьбе с терроризмом» (в ред. от 21.02.2008 г.);

постановление Правительства Российской Федерации от 21 февраля 2008 года № 105 «О возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью лиц в связи с их участием в борьбе с терроризмом»;

постановление Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2004 года № 65 «О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим и сотрудникам федеральных органов исполнительной власти, участвующим в контртеррористических операциях и обеспечивающим правопорядок и общественную безопасность на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации» (в ред. от 31.12.2009 г.);

постановление Правительства Российской Федерации от 4 мая 2008 года № 333 «О компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в области противодействия терроризму» (в ред. от 17.12.2009 г.);

постановление Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2008 года № 278 «О возмещении расходов, связанных с использованием при проведении контртеррористической операции транспортных средств, принадлежащих организациям или физическим лицам»;

постановление Правительства Российской Федерации от 13 марта 2008 года № 167 «О возмещении лицу, принимавшему участие в осуществлении мероприятия по борьбе с терроризмом, стоимости утраченного или поврежденного имущества»;

постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2006 года № 662 «Об источниках финансирования выплат денежного вознаграждения за содействие борьбе с терроризмом».

Следует отметить, что Федеральный закон «О противодействии терроризму» - один из немногих законодательных актов, в котором предписания законодателей о конкретных правовых механизмах реализации закона Правительством России практически полностью выполнены.

V. Ратифицированные Российской Федерацией антитеррористические международные правовые акты:

Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма;
Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма;
Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма;
Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом;
Европейская конвенция о пресечении терроризма (вместе с Протоколом по внесению изменений в Конвенцию);
Международная конвенция о борьбе с захватом заложников;
Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения (вместе с «Техническим приложением»);
Конвенция Совета Европы о передаче судопроизводства по уголовным делам и др.

В России продолжается унификация национального законодательства и его гармонизация в соответствии с ратифицированными нашей страной международными правовыми документами. Так, Федеральным законом от 27 июля 2006 года № 153-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма» и Федерального закона «О противодействии терроризму» были изменены и дополнены 15 федеральных законов, в том числе и базовый законодательный акт о противодействии терроризму, где редакции подверглось основополагающее понятие «террористический акт». Оно было изложено аналогично Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма. Уточнению подверглись и полномочия Президента России. Согласно действующим нормам именно глава государства определяет основные направления государственной политики в области противодействия терроризму; устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет, по борьбе с терроризмом; принимает решение в установленном порядке об использовании за пределами территории России формирований Вооруженных Сил Российской Федерации и подразделений специального назначения для борьбы с террористической деятельностью, осуществляемой против России, либо ее граждан или лиц без гражданства, постоянно проживающих в нашей стране.

Основанием для таких изменений стало и Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 7 июля 2006 года № 219-СФ «Об использовании формирований Вооруженных Сил Российской Федерации и подразделений специального назначения за пределами территории Российской Федерации в целях пресечения международной террористической деятельности», которым это полномочие делегировано Президенту России.

В настоящее время в нашей стране идет процесс обеспечения

выполнения внутригосударственных процедур, необходимых для ратификации Европейской конвенции о контроле за приобретением и хранением огнестрельного оружия частными лицами 1978 года (подписана Россией 10 декабря 1999 г.) и Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма от 2005 года (подписана Россией 26 января 2009 г.).

Одновременно продолжается интенсивная работа по присоединению России к другим международным правовым актам в правоохранительной области, в том числе к Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми 2005 года.

В то же время Россия пока воздерживается от присоединения к Конвенции Совета Европы о киберпреступности от 23 ноября 2001 года.

В отношении Конвенции о киберпреступности возражения нашей страны сводятся к следующему:

а) к этому акту присоединились 43 государства Европейского союза и 15 других стран, включая США, а ратифицировали только 12. Технологии распространения идей терроризма и экстремизма используются не только по прямому назначению их создателями, но и являются средством манипуляции со стороны правительств общественным мнением своих государств и третьих стран;

б) вызывает сомнение содержание пункта «b» статьи 32 Конвенции, согласно которому одна сторона может без согласия другой «получать через компьютерную систему на своей территории доступ к хранящимся на территории другой стороны компьютерным данным»⁴¹;

в) Конвенция регламентирует только часть компьютерных преступлений террористического характера («противозаконный доступ», «неправомерный перехват», «воздействие на данные» и т.д.), а к кибертерроризму относятся и использование киберпространства для связи, пропаганды, привлечения новых членов террористических организаций, инструктажа, сбора средств для своей деятельности и т.д., что не нашло отражения в Конвенции.

Не устанавливается и правовой механизм закрытия подобных сайтов, ответственности их создателей и провайдеров. Как правило, такие правоотношения регулируются только национальным законодательством государств.

Большинство специалистов сходятся во мнении о **необходимости принятия глобальной конвенции – на уровне ООН – по**

⁴¹ В распоряжении Президента Российской Федерации от 15 ноября 2005 г. № 557-рп «О подписании Конвенции о киберпреступности» отмечается, что положения пункта «b» статьи 32 Конвенции сформулированы таким образом, что не исключается возможность такого их толкования и применения, которые не соответствуют, в частности, целям и принципам, изложенным в абзацах девятом и десятом преамбулы Конвенции, и могут нанести ущерб суверенитету и национальной безопасности государств-участников, правам и законным интересам их граждан и юридических лиц». Глава государства отметил, что только изменение приведенных положений может стать поводом для подписания Россией Конвенции.

противодействию киберпреступности и кибертерроризму.

Нуждается в международном, региональном и национальном правовом регулировании и такое явление, как биотерроризм. Это связано с тем, что террористы постоянно ищут новые средства для достижения своих целей, поэтому угроза применения биологического оружия сохраняется⁴². Речь идет не только о нервно-паралитических газах, но и спорах возбудителей наиболее пандемичных инфекций - сибирской язвы, оспы и чумы. Не менее опасны эпизоотии (эпидемии среди животных). Как считают ученые, последние вспышки «птичьего», «свиного» гриппа вызваны занесением искусственно выращенных вирусов (по другим версиям – опытам с вирусами), так как при любой эпизоотии люди, ухаживающие за животными, подвержены риску заболевания и часто сами заболевают.

По мнению экспертов, требует скорейшего завершения работа над Всеобъемлющей конвенцией ООН о международном терроризме, в которой будет дано универсальное понятие международного терроризма, что в значительной степени облегчило бы действия мирового сообщества против международных террористических организаций.

С учетом сложившейся международной практики сотрудничества в вопросах оказания правовой помощи по уголовным делам и выдаче преступников, нуждаются в соответствующей модернизации положения Европейской конвенции о выдаче 1957 года и Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам 1959 года. Необходимо упростить процедуру выдачи в случае согласия выдаваемого лица и сократить экстрадиционные процедуры по времени, а также установить сроки исполнения международных поручений, так как зачастую на получение ответа от запрашиваемой стороны уходят многие месяцы. Это не позволяет качественно и своевременно расследовать преступления, в том числе террористического характера.

Актуальным также представляется разработка проекта Конвенции о защите участников уголовного судопроизводства, в которой будет детально регламентирован механизм взаимодействия европейских государств в данной сфере.

На пространстве СНГ противодействие терроризму осуществляется как специально уполномоченными органами государств Содружества, так и целой системой межгосударственных институтов. Практически в выработке нормативных актов и принятии мер по противодействию терроризму на территории СНГ в пределах своей компетенции принимают участие несколько органов: Совет глав государств, Совет глав правительств, Межпарламентская ассамблея

⁴² Экспертами Всемирной организации здравоохранения вычислено, что через 3 дня после применения 50 кг спор возбудителя сибирской язвы на протяжении двухкилометровой зоны по направлению ветра в сторону города с населением 500 тыс. человек будут наблюдаться поражение 125 тыс. (25%) жителей и 95 тыс. летальных исходов.

(МПА СНГ), Координационный совет генеральных прокуроров, Совет министров внутренних дел, Совет руководителей органов безопасности и спецслужб, Совет командующих пограничными войсками, Совет министров обороны, межгосударственный Антитеррористический центр, образованный решением Совета глав государств СНГ 21 июня 2000 года.

Регламентами деятельности этих органов, а также заключенными межгосударственными и межведомственными соглашениями создана правовая основа для выработки и реализации единой политики противодействия угрозам терроризма и политического экстремизма на территориях стран Содружества. В рамках СНГ принято несколько международных правовых актов: Договор о сотрудничестве государств - участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом (4 июня 1999 года), Договор государств - участников Содружества Независимых Государств о противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма (5 октября 2007 года), Соглашение о сотрудничестве министерств внутренних дел в борьбе с терроризмом (8 сентября 2000 года) и др.

В частности, положениями Договора о сотрудничестве государств - участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом определены конкретные направления взаимодействия этого сотрудничества: обмен информацией, разработка и принятие согласованных антитеррористических мер, согласование с заинтересованными государствами специальных антитеррористических формирований, подготовка специалистов, поставка специальных средств, техники и другие.

Межпарламентской ассамблеей СНГ (Объединенной комиссией по гармонизации законодательства в сфере борьбы с терроризмом, преступностью и наркобизнесом в СНГ, Постоянной комиссией по вопросам обороны и безопасности) за 17 лет ее существования принято более **40 модельных кодексов и законов, практических рекомендаций в сфере безопасности и противодействия терроризму**. Среди них: «О противодействии легализации («отмыванию») доходов, полученных незаконным путем»; «О противодействии организациям и лицам, деятельность которых имеет целью осуществление актов терроризма на территории других государств»; «Изменения и дополнения в модельные Уголовный кодекс и Уголовно-процессуальный кодекс для государств – участников СНГ по вопросам, касающимся борьбы с терроризмом»; «О противодействии финансированию терроризма», «О противодействии наемничеству» и др.

Существует три редакции модельного закона «О борьбе с терроризмом», а также модельный закон «О противодействии терроризму». Это связано с тем, что законодатели Содружества различают понятия «борьба с терроризмом» и «противодействие

терроризму»⁴³. Столь частое обновление модельного антитеррористического законодательства объясняется не только присоединением государств Содружества к международным антитеррористическим правовым актам и необходимостью гармонизации национального законодательства, но и накопившимся опытом правового регулирования в этой сфере, правоприменительной и судебной практикой.

Для примера: в самом первом из принятых модельных законов о борьбе с терроризмом (от 8 декабря 1998 года) впервые была предпринята попытка дать определение терроризма. Под ним понималось «совершение террористами, группой террористов или террористической организацией акта терроризма, приготовление к совершению акта терроризма или покушение на совершение акта терроризма».

В новом модельном законе «О противодействии терроризму» (от 3 декабря 2009 года) терроризм определяется как «идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий». В новом модельном законе закрепляются и ранее отсутствующие в законодательстве стран Содружества правовые понятия: «террористическая деятельность»; «международная террористическая деятельность»; «преступление террористического характера»; «террористическая группа»; «противодействие терроризму»; «борьба с терроризмом»; «профилактика терроризма».

Следует отметить, что понятийный аппарат модельного закона «О противодействии терроризму», принятый МПА СНГ, более полный и исчерпывающий, чем действующий в России Федеральный закон «О противодействии терроризму». В модельном законе также введены глава III - «Информационно-пропагандистское противодействие терроризму» и глава IV - «Защита объектов потенциальных террористических посягательств», которые отсутствуют в российском

⁴³ «Борьба с терроризмом – деятельность по предупреждению, выявлению и пресечению актов терроризма» (Модельный закон «О борьбе с терроризмом» от 8 декабря 1998 года); «Борьба с терроризмом – деятельность по предупреждению, выявлению и пресечению террористической деятельности и минимизации её последствий» (Новая редакция модельного закона «О борьбе с терроризмом» от 17 апреля 2004 года); «противодействие терроризму – деятельность органов государственной власти и местного самоуправления: по предупреждению терроризма, в том числе выявлению и последующему устранению причин и условий, способствующих совершению актов терроризма (профилактика терроризма); выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию акта терроризма (борьба с терроризмом); минимизация и (или) ликвидация последствий проявлений терроризма» (Модельный закон «О противодействии терроризму» от 3 декабря 2009 года). Следовательно, противодействие терроризму - более широкое понятие, включающее всю систему антитеррористических мер правового, организационного, социального, силового, пропагандистского характера.

антитеррористическом законе, хотя эти направления являются важной составляющей в борьбе с этим социальным злом. Неурегулированность названных правоотношений в антитеррористическом законодательстве России вызывает много вопросов у правоприменителей. Рекомендательный характер решений, выносимых антитеррористическими комиссиями субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, не способствует выполнению их предписаний по защите и охране объектов повышенной опасности (при отсутствии их исчерпывающего перечня), мест массового пребывания людей, безопасности на общественном транспорте. В модельном же законе МПА СНГ четко прописывается, что руководители объектов повышенной опасности независимо от форм собственности обязаны принимать меры по антитеррористической защите вверенных им объектов и предусматривать на них необходимое финансирование. Невыполнение этих требований влечет за собой административную или уголовную ответственность.

Это свидетельствует не только о пробелах российского антитеррористического законодательства, которое явно требует соответствующих дополнений и изменений, но и о том, что наработки МПА СНГ не всегда используются законодателями стран Содружества.

Международно-правовое антитеррористическое взаимодействие успешно развивается не только на пространстве СНГ. **В рамках Шанхайской организации сотрудничества (ШОС)** приняты такие основополагающие международные акты, как: Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15 июня 2001 года; Соглашение о Региональной антитеррористической структуре от 7 июня 2002 года⁴⁴; Соглашение о сотрудничестве в области выявления и перекрытия каналов проникновения на территории государств – членов ШОС лиц, причастных к террористической, сепаратистской и экстремистской деятельности от 15 июня 2006 года; Соглашение о порядке организации и проведения совместных антитеррористических мероприятий на территориях государств – членов ШОС от 15 июня 2006 года; Соглашение по подготовке кадров для антитеррористических формирований ШОС от 17 июня 2009 года.

В частности, Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом впервые на международном уровне закрепляла определение сепаратизма и экстремизма как насильственных, преследуемых в уголовном порядке, деяний.

VI. Особое место в системе актов по противодействию терроризму занимают так называемые «концептуально-стратегические»,

⁴⁴ По словам исполнительного директора Региональной антитеррористической структуры (РАТС) В. Касымова, только за период между двумя саммитами ШОС (с 5 июля 2005 года по 15 июня 2006 года) на территории стран-членов ШОС благодаря деятельности РАТС было предотвращено 450 терактов, задержаны или уничтожены 15 главарей террористических организаций, 400 объявлены в международный розыск.

«программные документы» - **стратегии, концепции, доктрины**, представляющие собой «систему официально принятых в государстве взглядов», поэтому носящих декларативный характер. Среди них:

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 537);

Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 537);

Военная доктрина Российской Федерации (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 5 февраля 2010 года № 146).

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (далее – Стратегия) **одним из основных источников угроз национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности определяет деятельность террористических организаций**, группировок и отдельных лиц, направленную на насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, дезорганизацию нормального функционирования органов государственной власти (включая насильственные действия в отношении государственных, политических и общественных деятелей), уничтожение военных и промышленных объектов, предприятий и учреждений, обеспечивающих жизнедеятельность общества, устрашение населения, в том числе путем применения ядерного и химического оружия либо опасных радиоактивных, химических и биологических веществ.

Поэтому в Стратегии **главными направлениями государственной политики в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности** на долгосрочную перспективу выделяются: усиление роли государства в качестве гаранта безопасности личности, прежде всего детей и подростков, **совершенствование нормативного правового регулирования предупреждения и борьбы с преступностью, коррупцией, терроризмом и экстремизмом.**

В Стратегии обозначены некоторые **организационные направления противодействия терроризму:**

создание единой государственной системы профилактики преступности, включая мониторинг и оценку эффективности правоприменительной практики;

разработка и использование специальных мер, направленных на снижение уровня коррумпированности и криминализации общественных отношений;

совершенствование структуры и деятельности федеральных органов исполнительной власти, в том числе правоохранительных органов и спецслужб, укрепление социальных гарантий их сотрудников; развитие системы выявления и противодействия глобальным

вызовам и кризисам современности, включая международный и национальный терроризм, политический и религиозный экстремизм, национализм и этнический сепаратизм;

научно-техническая поддержка правоохранительной деятельности;
принятие на вооружение перспективных специальных средств и техники;

развитие системы профессиональной подготовки кадров в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности;

укрепление режима безопасного функционирования предприятий, организаций и учреждений оборонно-промышленного, ядерного, химического и атомно-энергетического комплексов страны, а также объектов жизнеобеспечения населения.

В качестве отдельной проблемы в Стратегии выделяется **угроза, тесно связанная с противодействием международному и национальному терроризму** – это **безопасность в пограничной сфере**. Реальную опасность здесь представляет деятельность международных террористических и экстремистских организаций по переброске на российскую территорию своих эмиссаров, средств террора и организации диверсий, а также активизация трансграничных преступных групп по незаконному перемещению через государственную границу России наркотических средств, психотропных веществ, товаров и грузов, других материальных и культурных ценностей, организации каналов незаконной миграции.

Обеспечение надежной защиты и охраны государственной границы Российской Федерации авторы Стратегии видят в создании высокотехнологичных и многофункциональных пограничных комплексов, особенно на границах с Республикой Казахстан, Украиной, Грузией и Азербайджанской Республикой.

Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации (далее – Концепция) была разработана Национальным антитеррористическим комитетом, который исходил из того, что приоритетными мерами противодействия терроризму в настоящее время являются несиловые. Поэтому повышенное внимание необходимо уделять профилактике террористических угроз, снижению уровня радикализации настроений населения Северо-Кавказского федерального округа, вовлечению молодежных организаций и других институтов гражданского общества в противодействие терроризму.

Концепция определяет основными задачами противодействия терроризму следующие:

выявление и устранение причин и условий, способствующих возникновению и распространению терроризма;

выявление, предупреждение и пресечение действий лиц и организаций, направленных на подготовку и совершение террористических актов и иных преступлений террористического характера;

привлечение к ответственности субъектов террористической деятельности;

поддержание в постоянной готовности сил и средств, предназначенных для пресечения террористической деятельности;

обеспечение безопасности граждан и антитеррористической защищенности потенциальных объектов террористических посягательств;

противодействие распространению идеологии терроризма.

Концепция закрепляет положение о том, что организация борьбы с терроризмом должна осуществляться на основе комплексного анализа причин возникновения и распространения терроризма, выявления субъектов террористической деятельности, четкого разграничения функций и зоны ответственности субъектов противодействия терроризму, совершенствования организации и взаимодействия оперативных, войсковых и следственных подразделений путем внедрения штабного принципа организации управления контртеррористическими операциями и обеспечения указанных субъектов информационными ресурсами, включающими современные аппаратно-программные комплексы.

Фактически этот документ является своего рода «дополнением» к Федеральному закону «О противодействии терроризму», попыткой заполнить те «белые пятна» в регулировании антитеррористических правоотношений, которые он содержит. Так как Концепция не имеет прямой юридической силы, по нашему мнению, ее положениями целесообразно дополнить соответствующие разделы Федерального закона «О противодействии терроризму».

Военная доктрина Российской Федерации (далее – Доктрина) в отличие от других документов программно-концептуального характера имеет механизм реализации, закрепленный Указом Президента Российской Федерации от 5 февраля 2010 года № 146 «О Военной доктрине Российской Федерации». Секретарю Совета Безопасности Российской Федерации предписывается отражать результаты реализации Военной доктрины в ежегодном докладе Президенту о состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению.

Доктрина относит к *основным внешним военным опасностям России распространение международного терроризма, к внутренним - подрыв суверенитета, нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации; дезорганизацию функционирования органов государственной власти, важных государственных, военных объектов и информационной инфраструктуры Российской Федерации.*

Среди *основных военных угроз* в Доктрине выделяется *создание и подготовка незаконных вооруженных формирований, их деятельность на территории Российской Федерации или на территориях ее союзников.*

В перечне основных задач Вооруженных Сил и других войск в мирное время называется борьба с терроризмом, что соответствует действующему федеральному антитеррористическому законодательству.

VII. Статья 1 Федерального закона «О противодействии терроризму» гласит: «Правовую основу противодействия терроризму составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, настоящий Федеральный закон и другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, а также принимаемые в соответствии с ними нормативные правовые акты других федеральных органов государственной власти».

То есть органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не наделяются полномочиями по правовому регулированию противодействия терроризму.

Такая позиция федерального законодателя представляется дискуссионной. Так, вышеназванным Законом предусматривается, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют противодействие терроризму в пределах своих полномочий. Для координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по противодействию терроризму по решению Президента Российской Федерации *могут формироваться органы в составе представителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и иных лиц. Для реализации решений указанных органов могут издаваться акты (совместные акты) указанных органов, представители которых входят в состав соответствующего органа;*

за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, на территории которого совершен террористический акт, а не только из федерального бюджета, может осуществляться социальная реабилитация лиц, пострадавших в результате террористического акта. Но это потребует правовой регламентации при принятии региональных бюджетов.

Таким образом, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления не могут быть вне системы противодействия терроризму.

По мнению многих экспертов, согласно п. «б» ст. 72 Конституции России к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации относится: защита прав и свобод

человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности. Из этого следует, что субъекты Российской Федерации имеют право принимать законы и нормативные правовые акты в области противодействия терроризму в соответствии с федеральными законами.

Например, распоряжением Правительства города Москвы от 16 апреля 2010 года № 707-РП утверждена Концепция комплексной безопасности города Москвы (далее – Концепция).

В этом документе, в частности, говорится: «Угрозы безопасности, оказывающие деструктивное воздействие на различные сферы жизни и деятельности Москвы и ее жителей, находятся в тесной взаимосвязи и во взаимодействии друг с другом. В ходе этого взаимодействия возникает результирующий комплекс угроз, который не является простой их совокупностью. Отсюда вытекает вывод, что состояние безопасности такого объекта, как Москва, носит комплексный и системный характер».

Отсюда Концепция определяется как «официально принятая система взглядов на цели, задачи, основные принципы и направления деятельности в области обеспечения безопасности устойчивого развития города, жизни и здоровья населения Москвы, его прав и свобод в условиях существующих и возможных внешних и внутренних опасностей и угроз». Не случайно интересы Москвы заключаются в недопущении и своевременном пресечении любых проявлений террористической деятельности.

Поэтому вполне правомерно, что правовую и методологическую основы Концепции составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, постановления Правительства Российской Федерации в сфере безопасности, противодействия терроризму и экстремизму, незаконному обороту и потреблению наркотиков, обеспечения правопорядка, борьбы с преступностью, Концепция национальной безопасности Российской Федерации, Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации, Устав и законодательство Москвы.

С 2002 года во многих российских городах (Москве, Санкт-Петербурге, Новосибирске, Ростове-на-Дону, Череповце, Нерюнгри и др.) действует новая система безопасности. Она предназначена для пресечения противоправных действий (в том числе террористической угрозы), предупреждения и ликвидации техногенных катастроф и стихийных бедствий, неконтролируемых ситуаций в местах массового пребывания людей. Городская безопасность обеспечивается, прежде всего, за счет установления системы видеонаблюдения на основных городских трассах, спортивных, культурных и других важных объектах.

Приморская краевая подпрограмма «Безопасный город на 2010 - 2012 гг.», целевая программа «Комплексные меры профилактики правонарушений и борьбы с преступностью» позволили оснастить Владивосток камерами видеонаблюдения, которые работают и днем, и ночью. Это не только повысило безопасность на дорогах, но и стало профилактической мерой по предупреждению различных преступлений. Тем более, что современная видеоаппаратура позволяет различать не только номера автомобилей, водители которых нарушают Правила дорожного движения, но и лица людей.

2.6. Развитие института государственной службы – важнейшее условие модернизации государственного управления

Реформирование системы государственного управления в России явилось одним из важных условий ускорения социально-экономического развития страны на современном этапе. Модернизация и инновационное развитие субъектов Российской Федерации должны обеспечиваться государством, а именно государственными органами, на которые возложена функция государственного регулирования важнейших вопросов общественной жизни страны. Их успешное функционирование на современном этапе, в свою очередь, предполагает реформирование прежней сложившейся системы управления, которая перестала соответствовать требованиям времени. Это стало причиной начала проведения в 2003 году административной реформы в Российской Федерации, задачей которой стало повышение качества предоставляемых государством услуг.

Как заявил Председатель Совета Федерации С.М. Миронов: «Уникальность России проявляется еще и в том, что в стране была предпринята смена всей общественно-политической и экономической формации, существовавшей более 70 лет. Одновременно реализованы крупномасштабные преобразования административной, федеративной и муниципальной структур, реформа государственной службы. Все это сопровождается также глубочайшей реформой экономики России»⁴⁵.

В ходе реформы образованы новая система и структура федеральных органов исполнительной власти. Функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию возложены на федеральные министерства, функции контроля и надзора – на федеральные службы, функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом – на федеральные агентства⁴⁶.

⁴⁵ Сергей Миронов: «Реформа местного самоуправления находит все большее понимание и поддержку у граждан» / Материалы пресс-службы Совета Федерации ФС РФ / Парламентская хроника / 2006 / 11 (http://www.council.gov.ru/inf_ps/chronicle/2006/11/item5258.html).

⁴⁶ Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

В 2005 году Правительством РФ была утверждена Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах (далее - Концепция) и план мероприятий по ее проведению. Позднее сроки их реализации были продлены до 2010 года⁴⁷.

С целью ограничения чрезмерного регулирования и вмешательства государства в экономическую жизнь была проведена инвентаризация функций министерств и ведомств, после чего ненужные или дублирующие функции органов государственной власти были исключены. В ходе проведения реформы был завершен процесс разграничения полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти.

В настоящее время осуществляется работа по регламентации деятельности государственных органов исполнительной власти, созданию сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг на территориях субъектов Российской Федерации и переходу федеральных органов исполнительной власти на оказание государственных услуг в электронном виде с использованием общероссийского государственного информационного центра.

Параллельно с проведением административной реформы и формированием новой системы органов государственной власти руководством страны были предприняты усилия по созданию соответствующей ей целостной системы государственной службы. Как свидетельствуют отечественная и зарубежная практика, реформирование государственного аппарата – достаточно длительный и сложный процесс, требующий как серьезных изменений самого законодательства о государственной службе, так и пересмотра места и роли этого института в обществе и государстве.

Целями реформирования государственной службы были заявлены кардинальное повышение ее эффективности в интересах развития гражданского общества и укрепления государства, создание целостной системы государственной службы с учетом исторических, культурных, национальных и иных особенностей Российской Федерации.

На пленарном заседании Конгресса местных и региональных властей Европы С.М.Миронов подчеркнул, что «в общем контексте реформ большое значение имеет законодательное введение отдельного вида государственной службы – государственной гражданской службы. Предусмотрена система мер, позволяющих сделать государственную гражданскую службу более прозрачной для граждан. Одновременно повышаются требования к государственному гражданскому служащему и его уровень ответственности за исполнение

⁴⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р (в ред. от 10 марта 2009 г.) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах».

должностных обязанностей»⁴⁸.

В 2001 году была утверждена Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации (далее - Концепция). В 2002 году была принята федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 гг.)» (далее – федеральная программа), реализация которой осуществлялась в 2003-2005 годах. Позже срок действия программы был продлен до 2007 года. Эти нормативные акты явились базовыми документами, определяющими подходы к реформированию государственной службы.

В результате реализации Концепции и федеральной программы должно было быть обеспечено, в том числе, «создание профессиональной государственной службы на основе принципов учета и оценки результатов служебной деятельности государственных служащих»⁴⁹.

Федеральной программой было намечено повышение эффективности государственной службы в целом, а также ее видов и уровней, предусматривалась оптимизация затрат на государственное управление. К числу основных задач реформы были отнесены: создание единой, стабильной и унифицированной законодательной базы государственной службы, обеспечение взаимосвязи между различными видами государственной службы, разграничение законодательной компетенции Федерации и ее субъектов⁵⁰.

В качестве инструментов решения этих задач значились:

внедрение контракта (на основе должностных регламентов, включающих показатели эффективности оказания государственными гражданскими служащими услуг) вместо трудового договора;

обеспечение конкурентности при замещении должностей государственной гражданской службы;

внедрение механизмов выявления и разрешения конфликта интересов на государственной гражданской службе;

законодательное регулирование профессиональной этики государственных гражданских служащих.

Субъектам РФ было рекомендовано за счет собственных средств принять участие в реализации мероприятий, предусмотренных федеральной программой, а также разработать и утвердить свои региональные программы реформирования государственной службы субъектов.

В соответствии с Концепцией в рамках реализации федеральной

⁴⁸ Сергей Миронов: «Реформа местного самоуправления находит все большее понимание и поддержку у граждан» / Материалы пресс-службы Совета Федерации ФС РФ / Парламентская хроника / 2006 / 11 (http://www.council.gov.ru/inf_ps/chronicle/2006/11/item5258.html).

⁴⁹ Указ Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. № 1336 «О Федеральной программе «Реформирование государственной службы РФ (2003-2005 годы)» // СЗ РФ, 2002, № 47, ст. 4664.

⁵⁰ Иванов В.П. Реформирование государственной службы: вопросы и перспективы. // Журнал «Российское право», 2003, № 5.

программы были проведены мероприятия, направленные на совершенствование правовых, организационных, финансовых и методических основ государственной службы.

Среди первых результатов, которые удалось реализовать в ходе реформирования государственной службы, следует отметить подготовку нормативной правовой базы, закрепляющей механизмы обеспечения единства системы функционирования трех видов государственной службы – гражданской, военной и правоохранительной. Обеспечена взаимосвязь между государственной гражданской и муниципальной службами.

27 мая 2003 года был принят Федеральный закон № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», которым впервые юридически закреплена видовая классификация государственной службы и ее деление на самостоятельно обособленные виды (государственная гражданская служба; военная служба; правоохранительная служба). По своей сути данный закон явился базовым, он установил общие принципы и закрепил основы правового регулирования государственной службы в России.

В развитие указанного закона 27 июля 2004 года был принят Федеральный закон № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее также – закон о гражданской службе), который регламентирует вопросы государственной гражданской службы как одного из видов государственной службы. Данный закон, по своему предмету регулирования, охватывает обширную сферу общественных отношений, определяет правила конкретного вида государственной службы: устанавливает правовые, организационные и экономические основы федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов РФ.

Таким образом, в ходе реформирования государственной службы Российской Федерации достигнуты определенные положительные результаты.

В процессе реформирования государственной гражданской службы укомплектованность аппаратов органов государственной власти достигла почти 95 процентов. Снизилась текучесть кадров, произошло их омоложение. Средний возраст гражданских служащих в настоящее время составляет менее 40 лет. Четверть – молодые люди в возрасте до 30 лет. Свыше 80 процентов гражданских служащих имеют высшее образование. При этом почти две трети лиц, замещающих должности государственной гражданской службы, имеют опыт работы в государственных органах более пяти лет. Эти цифры позволяют говорить о том, что достигнуто хорошее соотношение молодости и опыта.

В настоящее время в закон о гражданской службе уже внесен ряд изменений, в соответствии с которыми устанавливаются дополнительные ограничения на гражданской службе, вводятся

положения по соблюдению федеральных государственных требований к профессиональной подготовке. Решена проблема «разночтения» при установлении наименований классных чинов федеральной гражданской службы и гражданской службы субъекта Российской Федерации.

В то же время ряд задач реформирования государственной службы остался нерешенным. В результате осуществления мероприятий федеральной программы были выявлены сложные и комплексные проблемы в сфере государственной службы, необходимость постановки целей и задач следующего этапа реформирования и развития этого института.

Современный этап реформирования государственной службы. Одной из принципиальных проблем является разграничение компетенции Федерации и ее субъектов в сфере правового регулирования государственной службы. Разработка и принятие нормативных правовых актов в сфере государственной службы, как на федеральном, так и на региональном уровнях, должны обеспечивать единство системы федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации в соответствии с конституционными принципами разграничения компетенции.

В ходе реформы в субъектах Федерации был реализован большой комплекс мер по реализации федеральной программы реформирования государственной службы РФ в период 2003–2007 годов: проводились анализ и оценка реального состояния государственной службы в регионах, утверждались нормативные правовые акты, собственные программы реформирования. Практически во всех субъектах Федерации велась работа по формированию методики реформирования гражданской службы, осуществлялся поиск рациональных методов и способов управления гражданской службой и внедрения их на практике. Однако проводимый анализ соответствующих нормативных правовых актов специалистами показывает, что в большинстве случаев наблюдается практика копирования положений закона о гражданской службе без каких-либо попыток раскрытия данных положений с учетом специфики местных условий и потребностей⁵¹.

Не были реализованы положения Концепции и законодательства РФ о формировании системы управления государственной службой. Сегодня эта система начинает только складываться. Здесь ценным представляется опыт создания при аппарате полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, при главах субъектов РФ специальных советов по государственному и муниципальному управлению, советов и комиссий по вопросам местного самоуправления при Правительстве России, при Совете Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания РФ.

⁵¹ Барциц И.Н. О концептуальных направлениях развития системы государственной службы Российской Федерации. Журнал российского права. № 6, 2008.

В законодательной сфере в настоящее время необходимо принятие федеральных законов о правоохранительной службе, о военной службе, о медицинском страховании государственных служащих, о государственном пенсионном обеспечении граждан, проходивших государственную службу, и их семей. Отсутствие этих документов негативно отражается на статусе, престижности, мотивации, а следовательно, и на эффективности государственной службы.

В должной мере не обеспечивается взаимосвязь реформы государственной службы с бюджетной, административной, судебной и военной реформами, реформой местного самоуправления и другими преобразованиями в сфере государственного управления.

Все эти проблемы, как предполагается, должна решать новая федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)», реализация которой включает два этапа.

На первом – в 2009-2010 годах – планируется усовершенствовать федеральное законодательство в сфере государственной службы, в частности разработать и внедрить механизмы противодействия коррупции (отчасти эта работа уже выполнена), завершить разработку современных кадровых, образовательных, информационных и управленческих технологий и механизмов, обеспечивающих результативность профессиональной служебной деятельности государственных служащих.

На втором этапе (2011-2013 годы) предстоит осуществлять мониторинг общественного мнения об эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих; провести комплекс мероприятий, направленных на повышение престижа государственной службы; сформировать механизмы обеспечения государственных гарантий для государственных служащих; обеспечить внедрение современных кадровых, образовательных, информационных и управленческих технологий на государственной службе; завершить формирование единой системы управления государственной службой.

Реализация федеральной программы, как предполагается, позволит завершить качественное преобразование системы государственной службы, оптимизировать ее организацию и функционирование на основе установленных законодательством Российской Федерации принципов, внедрить на государственной службе современные кадровые, информационные, образовательные и управленческие технологии.

В соответствии с федеральной программой в настоящее время решается целый ряд задач для обеспечения и оценки результативности профессиональной служебной деятельности и соответствия этой деятельности целям и задачам органов государственной власти. Разработанный в этом направлении комплекс мер в целом направлен на

усиление мотивации государственных служащих к повышению качества исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, в том числе на развитие системы гарантий, **материального и нематериального стимулирования государственных служащих.**

Подготовлен проект указа Президента Российской Федерации, позволяющий устанавливать денежное содержание по показателям эффективности. В проекте предусмотрено разделение оклада на две части, первая часть – это постоянная минимальная составляющая, должностной оклад и оклад за классный чин, вторая часть – это переменная часть, материальное стимулирование по результатам деятельности, которое никакими размерами не ограничено. Указанная структура выплат основана на том, что только представители нанимателя вправе определить, насколько важен тот или иной участок работы для государственного органа, каковы государственные приоритеты, по которым подготавливаются нормативные акты и осуществляются меры государственного регулирования.

При обсуждении вопроса **о кадровом резерве** необходимо отметить некоторые ключевые проблемы, требующие скорейшего решения.

Законом о гражданской службе формирование и эффективное использование кадрового резерва на конкурсной основе определено в качестве приоритетного направления формирования кадрового состава гражданской службы. Однако положения закона, касающиеся кадрового резерва, содержат ряд нестыковок и противоречий. Так, в статье 48 закона предусмотрено включение гражданского служащего в кадровый резерв по результатам аттестации, хотя такая норма статьей 64 «Кадровый резерв на гражданской службе» не установлена. Предусмотренное частью 8 статьи 64 закона положение о кадровом резерве на гражданской службе до сих пор не утверждено. Необходимо внести изменения в указанную статью, включив в нее все основания пополнения кадрового резерва.

Требуют законодательного решения следующие вопросы: 1) о времени нахождения гражданина в кадровом резерве; 2) о количестве граждан, включаемых в кадровый резерв на одну должность государственной гражданской службы; 3) о критериях отбора кандидатов на должность государственной гражданской службы при проведении конкурса на формирование кадрового резерва; 4) о форме списочного состава кадрового резерва государственного органа.

Вызывает вопросы и положение части 10 статьи 58, предполагающее освобождение гражданского служащего от замещаемой должности в связи с дисциплинарным взысканием и включением его в кадровый резерв для замещения иной должности.

В соответствии со статьей 60 закона одним из приоритетных направлений формирования кадрового состава гражданской службы

является **ротация** гражданских служащих. Ротация могла бы позволить оперативно маневрировать имеющимися кадровыми ресурсами, прежде всего, резервом руководящих кадров. Вместе с тем до настоящего времени правовые основы этого механизма не нашли своего нормативного закрепления.

В части **конкурсных процедур** Минздравсоцразвития России уже внесло ряд изменений в отношении порядка проведения конкурса по должностям определенного вида, в частности, по должностям государственной гражданской службы, по которым необходимо иметь допуск к сведениям, составляющим государственную тайну. Представитель нанимателя своим решением может не проводить по этим должностям конкурс. Эта мера позволяет облегчить работу с точки зрения оперативности проведения кадровых назначений. Но в то же время существует ряд проблем, которые связаны с усовершенствованием самой процедуры конкурсного назначения, как из кадрового резерва, так и в обычном порядке.

Одним из направлений возможного совершенствования законодательства о гражданской службе Министерство считает изменение порядка публикации объявлений о вакансии должности гражданской службы: переход от практики публикации в печатном издании к электронному размещению такого объявления. В настоящее время уже функционирует федеральный информационный ресурс – портал управленческих кадров, на котором государственные органы размещают такие вакансии. Теперь сложившуюся практику необходимо закрепить на законодательном уровне, путем внесения изменений в федеральный закон и указ Президента Российской Федерации, регулирующие этот вопрос.

Предлагается внести изменения в статью 34 закона о гражданской службе, дополнив ее нормами, устанавливающими процедуру оформления расторжения **служебного контракта** по соглашению сторон. Закон не определяет конкретные основания и порядок расторжения служебного контракта по соглашению сторон, а также форму соглашения сторон. Необходимо отметить, что отсутствие правового регулирования процедуры расторжения служебного контракта по данному основанию, порядку оформления соглашения влечет обоснованные вопросы, что в результате порождает судебные споры. В связи с этим представляется целесообразным предложение оформлять договоренность между гражданским служащим и представителем нанимателя о прекращении служебного контракта по соглашению сторон в письменной форме.

Не урегулирован в законодательстве о государственной службе и вопрос **соблюдения политической нейтральности** гражданских служащих в период несения службы. Пункт 7 части 1 статьи 18 закона о гражданской службе требует соблюдать нейтральность, исключая возможность влияния на профессиональную служебную деятельность

решений политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций. В то же время, к примеру, в Государственной Думе есть государственные гражданские служащие, в чьи должностные обязанности входит, в том числе, обеспечение деятельности политических партий и их представителей – депутатов Государственной Думы. К таким государственным гражданским служащим относятся гражданские служащие аппаратов фракций в Государственной Думе и помощники депутатов Государственной Думы, работающие на условиях срочного служебного контракта. Учитывая изложенное, есть необходимость при совершенствовании законодательства о гражданской службе в этой области предусмотреть исключения из вышеприведенного положения закона для таких гражданских служащих.

В конце 2008 года нормами Федерального закона № 273-ФЗ «**О противодействии коррупции**» был внесен ряд новых правовых механизмов, уточняющих понятие конфликта интересов, и предложены новые пути его разрешения. Однако возникла определенная коллизия между положениями нового закона и нормами сформированного ранее законодательства о гражданской службе. Это осложняет правоприменение, и, следовательно, существенно тормозит работу по противодействию коррупции, что в свою очередь влияет на эффективность государственной службы.

Поэтому в целях единообразного толкования и применения законодательства требуется в возможно более короткие сроки привести в соответствие положения закона о гражданской службе, устанавливающие порядок урегулирования конфликта интересов и определяющие понятия конфликта интересов и личной заинтересованности, с нормами закона о противодействии коррупции.

Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации в развитие закона о противодействии коррупции подготовлен пакет из девяти указов Президента Российской Федерации. В них заложены механизмы, которые должны способствовать мотивации гражданских служащих на позитивные показатели своей профессиональной служебной деятельности.

В рамках обеспечения государственных гарантий на гражданской службе в конце 2009 г. Минздравсоцразвития России издало приказ⁵², которым определен порядок диспансеризации гражданских служащих, утверждена медицинская справка для поступления на гражданскую службу и дан перечень ограничивающих по здоровью показателей, с которыми человек не может находиться на

⁵² Приказ Минздравсоцразвития России от 14 декабря 2009 г. № 984н «Об утверждении Порядка прохождения диспансеризации государственными гражданскими служащими Российской Федерации и муниципальными служащими, перечня заболеваний, препятствующих поступлению на государственную гражданскую службу Российской Федерации и муниципальную службу или ее прохождению, а также формы заключения медицинского учреждения».

государственной гражданской службе.

Однако практика реализации данного приказа выявила ряд проблем, требующих решения. Приказом не урегулированы вопросы, каким образом, где, в каком порядке, и за чей счет медицинские учреждения должны проводить диспансеризацию. В настоящее время существует понимание того, что в этих целях должны быть использованы средства медицинского страхования.

Но однако данная проблема сегодня еще не нашла своего развития, потому что до сих пор не завершена национальный проект по общей реформе здравоохранения. А с этой реформой связана в части обязательного медицинского страхования и реформа здравоохранения государственных гражданских служащих.

Следующая часть вопросов, которая связана с государственными гарантиями, – это **субсидии**. Во исполнение постановления Правительства РФ⁵³ был подготовлен ряд приказов Минздравсоцразвития России, урегулировавших вопросы порядка работы комиссии, введения единой базы данных по всем гражданским служащим, которые когда-либо, где-либо получали субсидию, с целью подтверждения однократности ее выдачи. В настоящее время эта база централизована, компьютеризирована и поддерживается в актуальном состоянии.

В связи с этим выявляется также много сложных вопросов. Один из наиболее проблемных – вопрос по зачету стажа государственной службы, в который засчитываются все продолжительные периоды государственной гражданской службы для исчисления повышающего коэффициента к размеру субсидий.

Требуется своего решения и вопрос **пенсионного обеспечения** гражданских служащих. Небольшой размер пенсии за выслугу лет препятствует нормальному процессу обновления и омоложения кадрового состава аппаратов государственных органов. У значительной части гражданских служащих размер трудовой пенсии перекрывает размер пенсии за выслугу лет, и при выходе на пенсию за выслугу лет они резко теряют в своих доходах, поэтому гражданские служащие заинтересованы как можно дольше находиться на гражданской службе. Во многом это связано с действующей системой оплаты труда, в которой доля размера должностного оклада составляет незначительную часть получаемой гражданским служащим заработной платы, и ограничениями размера пенсии за выслугу лет, установленными Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации».

В настоящее время существует необходимость внесения изменений в закон о гражданской службе по вопросу

⁵³ Постановление Правительства Российской Федерации от 27 января 2009 г. № 63 «О предоставлении федеральным государственным гражданским служащим единовременной субсидии на приобретение жилого помещения».

профессионального развития государственных гражданских служащих. Часть пятая статьи 62 указанного закона предписывает государственным гражданским служащим проходить повышение квалификации по мере необходимости, но не реже одного раза в три года. В условиях сокращения финансирования, а также позднего утверждения государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных государственных гражданских служащих на очередной год обеспечить исполнение требований закона в этой области не представляется возможным.

Кроме того, в настоящее время федеральным законодательством, регулирующим вопросы дополнительного профессионального образования федеральных государственных гражданских служащих, предусмотрено осуществление организации профессионального развития гражданских служащих непосредственно государственными органами за счет средств государственного заказа. Размещение этих средств производится по правилам, установленным в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Основной процедурой размещения заказа на обучение гражданских служащих является открытый конкурс, что требует от участников конкурса – образовательных учреждений – проведения трудозатратных работ для представления конкурсной заявки. Весь процесс организации конкурса занимает порядка трех месяцев от согласования документации до заключения государственного контракта. В результате программы повышения квалификации можно реализовать только на основе обобщенных требований отдельных профессиональных групп к содержанию, срокам и формам обучения.

В настоящее время существует необходимость в совершенствовании механизмов доведения государственного заказа до государственных органов, например, путем утверждения лимитов бюджетных ассигнований непосредственно законом о федеральном бюджете, поскольку существующая сейчас система утверждения государственного заказа распоряжением Правительства Российской Федерации не дает возможности обеспечивать обучение гражданских служащих по программам дополнительного профессионального образования в первом полугодии каждого бюджетного периода.

Проблемы правового регулирования оплаты труда государственных гражданских служащих. Задача совершенствования системы оплаты труда государственных гражданских служащих была если не центральной, то одной из главных задач реформирования российской государственной службы.

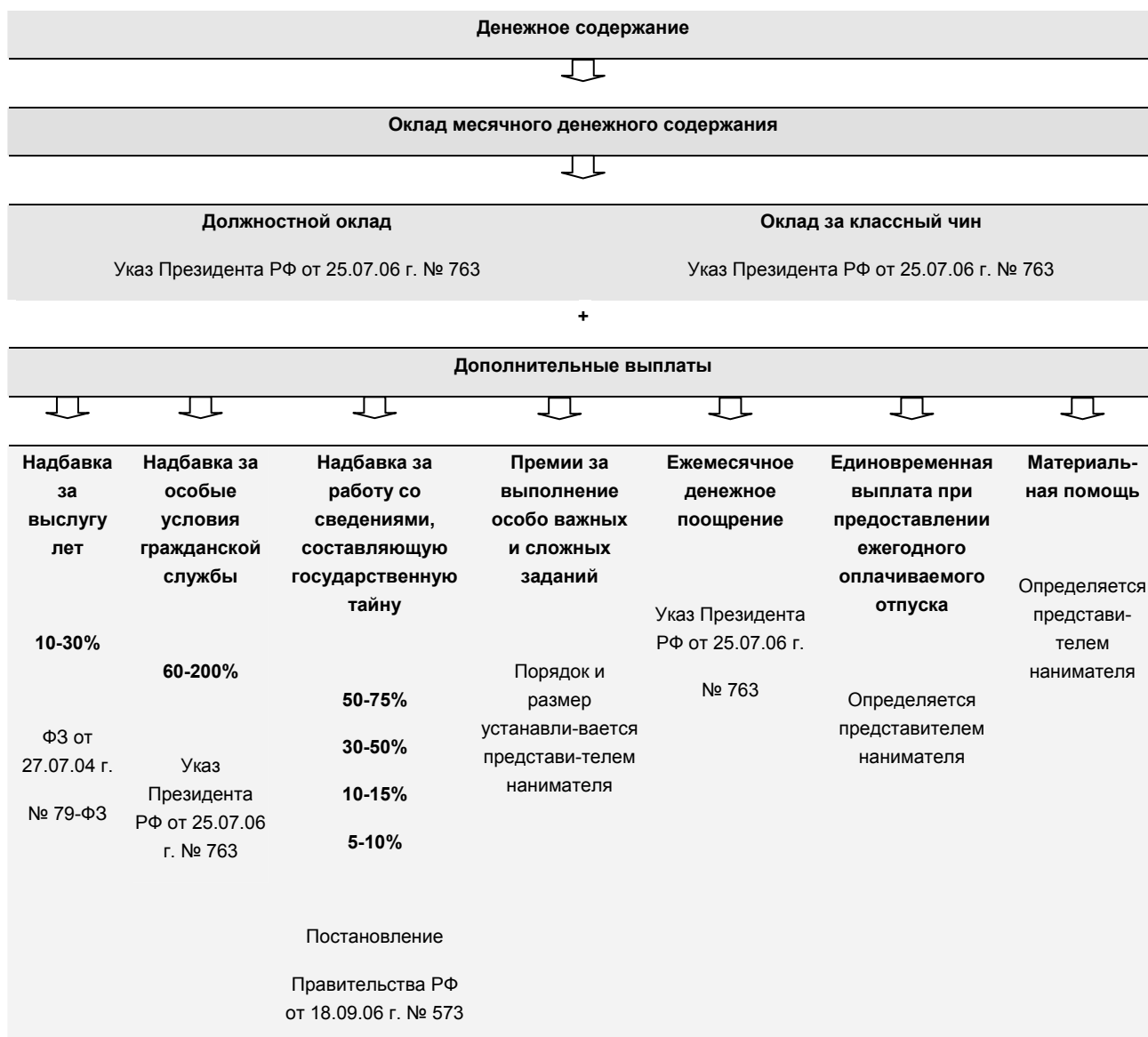
В 2001 году, по экспертным оценкам, оплата труда главных менеджеров (руководителей организаций и их заместителей) в 10-15

раз, старших менеджеров (руководителей структурных подразделений организаций) в 7-10 раз, менеджеров (специалистов, руководителей отдельных проектов) в 3-7 раз, администраторов (исполнителей проектов) в 1,5-3 раза превышала оплату труда государственных служащих, замещающих соотносимые должности. Как отмечалось в федеральной программе реформирования государственной службы (2003-2005 годы), такая разница приводила к оттоку государственных служащих в негосударственный сектор экономики (особенно это касалось наиболее востребованных профессий, специальностей и возрастных категорий). Неадекватное материальное стимулирование гражданских служащих, по сути, стало катализатором взяточничества и коррупционных проявлений в системе государственной службы.

В ходе реформирования предполагалось проведение оптимизации оплаты труда государственной службы в целях приближения ее уровня к уровню оплаты труда руководителей и специалистов органов управления в негосударственном секторе экономики.

Однако задачи, поставленные в программе в части совершенствования оплаты труда гражданских служащих, по большей мере выполнены не были. Значительного повышения оплаты труда, которое могло бы приблизиться по своему уровню к зарплатам в частном секторе экономики, добиться не удалось. До сих пор отсутствует нормативная правовая база регулирования особого порядка оплаты труда государственных гражданских служащих, не прописан механизм формирования части фонда оплаты труда служащих при данном порядке оплаты труда.

В настоящее время закон о гражданской службе закрепляет следующую структуру денежного содержания государственного гражданского служащего:



Как видно из схемы, структура денежного содержания включает в себя должностной оклад и множество дополнительных выплат.

Таким образом, российская система оплаты труда госслужащих строится на принципах: 1) сочетания жесткого оклада с надбавками, премиями и материальной помощью; 2) зависимости оклада от занимаемой должности; 3) зависимости надбавок от классного чина, особых условий государственной службы, выслуги лет; 4) зависимости премий от результатов работы государственных служащих.

Сопоставляя российскую систему оплаты труда государственных служащих с ее зарубежными аналогами, можно констатировать, что в целом она согласуется с мировым опытом. Однако имеются в ней и весьма серьезные отличия, представляющиеся в современных условиях несомненными недостатками. В данном разделе предпринята попытка выявления проблем нормативного правового регулирования вопросов денежного содержания гражданских служащих через качественную характеристику основных ее элементов.

1. Должностной оклад. В статье 50 закона о государственной службе определяется состав денежного содержания гражданского служащего, основными элементами которого являются **должностной оклад** и **оклад за классный чин**, которые составляют **оклад месячного денежного содержания**.

В целом средние размеры должностные оклады между различными группами должностей отличаются друг от друга незначительно. Это может свидетельствовать о том, что основная функция должностного оклада – стимулирование мотивации служащих к карьерному росту – не выполняется. Большой проблемой является и то, что в составе денежного содержания российских гражданских служащих доля оклада незначительна и в среднем составляет 20%, тогда как в Германии – 85%, в Италии – 40%.

Некоторые специалисты считают, что ставки должностных окладов государственных служащих, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ, должны определяться законодательным актом. В основу базовой ставки должностного оклада должен быть положен средний по стране бюджет прожиточного минимума, возможно, увеличенный на 10-20%. Есть интересные и успешные опыты установления должностных окладов в субъектах. Например, в законе о государственной службе Новосибирской области 1996 года было определено, что минимальный должностной оклад в системе государственной службы равен бюджету прожиточного минимума в данном субъекте Федерации.

2. Дополнительные выплаты. Закон о государственной гражданской службе, как было показано выше, закрепляет достаточно сложную систему дополнительных выплат. Однако, если с надбавками за выслугу лет, за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, более или менее понятно: их размер устанавливается законодательством, то с надбавками за особые условия труда и с премиями за выполнение особо важных и сложных заданий дело обстоит сложнее.

2.1. Надбавка за особые условия труда. Исследование диапазона средней величины надбавки за особые условия труда свидетельствует о том, что ее величина и уровень дифференциации являются весьма существенными. Так, в среднем надбавка у руководителей высшей группы составляет около 16000 рублей, надбавка специалистов старшей группы до 3700 рублей. В одной и той же группе должностей надбавки различаются существенно: надбавка для высшей группы категории «специалисты» больше в 1,5 раза, чем у главной группы этой же категории, и в 3,7 раза больше, чем у специалистов старшей группы. Стоит отметить, что закон о гражданской службе не раскрывает сущность понятия «особые условия труда», отсутствуют критерии установления размера данной надбавки. Такое положение приводит к произвольному толкованию понятия «особые

условия труда», снижает компенсирующую и стимулирующую роль надбавки.

2.2. Премии за выполнение особо важных и сложных заданий.

В соответствии с пунктом 4 части 5 статьи 50 закона о гражданской службе такие премии выплачиваются в порядке и размере, установленными представителем нанимателя с учетом обеспечения задач и функций государственного органа, исполнения должностного регламента. Максимальный размер премии не ограничивается. При этом, как и в случае с надбавкой за особые условия труда, законодательно не определен термин «важность и сложность заданий», не установлены критерии оценки важности и сложности заданий. Отсутствие критериев на законодательном уровне вынуждает органы государственной власти самостоятельно осуществлять попытки нормативного регулирования условий на получение премий за выполнение особо важных и сложных заданий.

2.3. Ежемесячное денежное поощрение. Данная выплата занимает особое место в структуре денежного содержания государственных служащих. Главным образом эта выплата влияет на размер денежного содержания гражданского служащего.

Сравнение среднего размера денежного поощрения гражданских служащих федеральных органов власти свидетельствует о существенной дифференциации. Размер поощрения руководителей высшей группы в 2–2,5 раза больше поощрения специалистов высшей группы, в 3–4 раза – выше специалистов других групп должностей.

Таким образом, можно сказать, что, несмотря на некоторые позитивные сдвиги в сфере реформирования оплаты труда на государственной гражданской службе (попытка введения оплаты труда по результатам работы, дифференцированный подход к выплатам премий), кардинального решения проблемы достичь не удалось. Реальное повышение денежного содержания коснулось фактически руководителей и мало затронуло специалистов, которые составляют основной костяк гражданской службы.

Другой проблемой, по мнению экспертов, является и то, что в российской системе отсутствует такой важнейший принцип, как корреляция окладов гражданских служащих с окладами специалистов, выполняющих аналогичные функции и обязанности в частном секторе. Во многих развитых странах этот принцип давно закреплен в числе основных начал построения системы государственной службы.

По данным Росстата, России среднемесячная начисленная заработная плата гражданского служащего за 1 квартал 2010 года составила 24,5 тыс. рублей. Уровень оплаты труда государственных гражданских служащих по сравнению с работниками частного сектора в 1,5–2,7 раза ниже. Такой диспаритет в оплате труда отрицательно сказывается на имидже гражданской службы, что, в свою очередь, не позволяет привлечь на государственную службу талантливые кадры.

Большую проблему представляет собой закреплённая законом о государственной гражданской службе сложная структура денежного содержания, которая мало зависит от результатов труда гражданского служащего и не стимулирует его к профессиональному, на высоком уровне исполнению должностных обязанностей. Требуют своего правового решения проблемы, связанные с выработкой законодательного механизма дополнительных выплат, места и роли системы оплаты труда по результатам.

В настоящее время упорядочение и систематизация денежного содержания государственных гражданских служащих – актуальная задача, которая должна быть реализована в ходе дальнейшей реформы государственной службы. В федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы РФ (2009 - 2013 годы)» прямо указано, что создание современной системы материального стимулирования труда государственных служащих является одним из важнейших направлений повышения эффективности государственной службы. Представляется целесообразным запланированные федеральной программой мероприятия проводить в комплексе с уже имеющимся положительным зарубежным опытом, который может стать эффективным инструментом решения проблем в этой сфере.

В целом, несмотря на обширный комплекс мер, предусмотренных федеральной программой, некоторыми специалистами высказываются сомнения в их продуктивной реализации. Одним из главных недостатков этого документа эксперты называют его одностороннюю юридическую направленность в решении проблем государственной службы, в основном правовыми методами без реального практического сопровождения⁵⁴.

Многие аспекты кадровой политики, проводимой Президентом РФ, в программе не затронуты. Так, например, вопросы реформирования и развития муниципальной службы, ее взаимосвязи с гражданской службой остаются в тени. В программу не включено такое важное направление политики главы государства, как формирование и использование резерва управленческих кадров⁵⁵.

Представляется целесообразным, пока не упущено время, учесть мнение ученых и практиков и по возможности внести определенные коррективы в программу с тем, чтобы эффект от реализации мероприятий был максимален, а ее выполнение не пришлось откладывать на более поздние сроки.

⁵⁴ Евстифеев Р.В. Политолог, руководитель Владимирского регионального отделения Российской ассоциации политической науки.

⁵⁵ Из выступления полномочного представителя Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе Н.Винниченко на встрече со студентами Уральской академии государственной службы. Июнь, 2010 г.

Глава 3. Актуальные вопросы законодательного обеспечения инновационного развития

3.1. Создание рынка инноваций: законодательный аспект

Современное мировое хозяйственное развитие характеризуется переходом ведущих стран на новый этап формирования общества - построение экономики, базирующейся преимущественно на генерации, распространении и использовании знаний. Инвестиции в интеллектуальный (человеческий) капитал превращаются в наиболее эффективный способ размещения ресурсов. Нематериальные активы занимают все большую долю в средствах фирм и корпораций.

Сегодня Россия занимает совершенно несоответствующее ее научно-техническому потенциалу место в международном разделении труда. Неоправданно мала доля нашей страны на мировом рынке высокотехнологичной продукции. **Концепция экономического развития России на ближайшее будущее – движение к экономике знаний, инновационной экономике.**

России предстоит изменить свой облик, осуществив переход от экспортно-сырьевого типа развития к инновационному социально-ориентированному, сформировав диверсифицированную сложную экономическую систему с развивающимся современным высокотехнологичным сектором.

Развернутая программа решения этой стратегической задачи дана в **Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года**, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. Концепцией предусмотрено повышение доли инновационного сектора в валовом внутреннем продукте с 10,9% в 2007 году до 18% в 2020 году, что должно сопровождаться повышением расходов на НИОКР (за счет всех источников финансирования) с 1,05% ВВП в 2007 году до 2,2% ВВП в 2015 году и 3% ВВП в 2020 году.

Государство принимает активные меры по выведению образования, науки и высокотехнологического сектора экономики из состояния кризиса – идет интенсивный процесс выстраивания новых стратегий, принятия политических решений. На сегодняшний день сформированы практически все типы институтов развития, существующие в мировой практике: инвестиционные фонды, технопарки, бизнес-инкубаторы, центры трансфера технологий, федеральные и ведомственные целевые программы, особые экономические зоны и другие

Модернизация экономики, формирование и функционирование

эффективной национальной инновационной системы⁵⁶ в полной мере должно быть обеспечено соответствующей правовой базой. Законодательство, стимулирующее проведение новых разработок, их передачу в производство и обеспечение гражданского оборота прав на созданные результаты интеллектуальной и научно-технической деятельности, должно стать важнейшим приоритетом в деятельности государства, так как именно оно способствует формированию и развитию инновационной системы, точки роста которой сегодня располагаются во многих субъектах РФ.

За последние несколько лет законодательство Российской Федерации в сфере инновационной деятельности претерпело значительные изменения. Целью таких изменений стало создание благоприятных условий и стимулирование инновационной деятельности. На сегодняшний день базовые положения государственной инновационной политики определены следующими документами:

Основные направления политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 года, утверждены Правительством Российской Федерации 5 августа 2005 г. № 2473п-П7;

Перечень критических технологий Российской Федерации (2006), утвержден Президентом Российской Федерации 21 мая 2006 г.;

Приоритетные направления развития науки, технологий и техники Российской Федерации, утвержден Президентом Российской Федерации 21 мая 2006 г.

Утверждена Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике 15 февраля 2006 г. **«Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года»** и План мероприятий по ее реализации. Принят ряд федеральных законов о государственных корпорациях:

Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»;

Федеральный закон от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О Государственной корпорации «Ростехнологии»;

Федеральный закон от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий»,

а также ряд других важных документов. Для объединения финансового и научного потенциала разрозненных предприятий были созданы госкорпорации «Российские технологии», «Росатом», «Российская корпорация нанотехнологий».

Принят Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 284-ФЗ «О

⁵⁶ Инновации – использование в любой сфере общества результатов интеллектуальной (научно-технической) деятельности для совершенствования процесса деятельности или его результатов (производство, экономические, правовые, социальные отношения, область науки, культуры, образования и другие сферы деятельности общества).

Инновации можно рассматривать как процесс, как систему, как изменение, как результат.

передаче прав на единые технологии», регулирующий отношения по распоряжению правами на единые технологии гражданского, военного, специального или двойного назначения, которые принадлежат Российской Федерации и/или субъекту Российской Федерации и иным лицам.

На федеральном уровне принят и реализуется ряд целевых программ, направленных на развитие высокотехнологичных секторов экономики.

Помимо Федеральных целевых программ, разработаны и утверждены:

Стратегия развития электронной промышленности России на период до 2025 года (утв. приказом Министерства промышленности и энергетики РФ от 7 августа 2007 г. № 311);

Стратегия развития судостроительной промышленности на период до 2020 года и на дальнейшую перспективу (утв. приказом Министерства промышленности и энергетики РФ от 6 сентября 2007 г. № 354);

Стратегия развития химической и нефтехимической промышленности Российской Федерации на период до 2015 года (утв. Приказом Министерства промышленности и энергетики РФ от 14 марта 2008 г. № 119);

Энергетическая стратегия России на период до 2030 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 13 ноября 2009 г. № 1715-р);

Концепция федеральной целевой программы «Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009-2015 годы» (утв. распоряжением Правительства РФ от 21 сентября 2009 г. № 1349-р);

Концепция федеральной целевой программы «Обеспечение безопасности полетов воздушных судов государственной авиации Российской Федерации в 2010-2014 годах» (утв. распоряжением Правительства РФ от 22 апреля 2009 г. № 554-р).

В последние годы в России были снижены или полностью отменены пошлины на импорт технологического оборудования, не имеющего аналогов в России. Практикуется субсидирование процентных ставок по кредитам на техническое перевооружение. Предпринимаются меры по восстановлению системы профессионального образования и подготовке высококвалифицированных кадров для машиностроения.

Вместе с тем, несмотря на ряд позитивных сдвигов, в целом национальная инновационная система России по-прежнему остается разбалансированной. Созданы и функционируют только отдельные ее элементы, а не система в целом. Циклы инновационного процесса слабо увязаны друг с другом и не состыкованы. Отдача от инновационной деятельности остается низкой.

Это, прежде всего, объясняется тем, что в течение предыдущих 15-20 лет инновационная система в России фактически пришла в упадок. С одной стороны, произошло быстрое открытие внутреннего рынка для

импортной продукции, а с другой – фактически прекратилось финансирование системы НИОКР, которое в значительной степени концентрировалось в системе отраслевых научно-исследовательских институтов и заводских лабораториях.

По разным оценкам, в настоящее время вклад инновационной продукции в ВВП страны составляет лишь около 5%, тогда как в развитых странах - от 40 до 60%. На НИОКР в России во всех секторах экономики тратится лишь около 1% ВВП.

Доля высокотехнологичной продукции в общем объеме экспорта не превышает 3%.

В мировой практике ключевую роль в развитии инновационной деятельности играет «внутрифирменная» наука, интегрированная в реальный сектор экономики. В ведущих индустриальных государствах компаниями выполняется основной объем научных исследований и разработок: 65% - в странах ЕС, 71% - в Японии, 75% - в США. Российская «заводская» наука незначительна по своим ресурсам (6% затрат на исследования и разработки) и весьма односторонне ориентирована на решение краткосрочных технических задач собственного производства. Более 70% всех изобретений направлено на поддержание или незначительное усовершенствование существующих и в большинстве своем устаревших видов техники и технологий. В этой связи инновационно-активные предприятия отдают предпочтение приобретению готового оборудования, прежде всего импортного. Недостаточные масштабы и низкая скорость распространения нововведений характеризуют современную научно-техническую политику в России, Уровень инновационной активности в промышленности не превышает 10% по сравнению с 51% по странам ЕС.

Кроме того, продолжается ухудшение технологической структуры промышленности. Сохраняется очевидный крен в сторону сырьевого сектора экономики и отраслей первичной обработки.

В последние годы всеми ветвями власти велась активная работа над развитием национальной инновационной системы и ее инфраструктуры. Приняты десятки новых законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации.

К числу основных документов, регламентирующих деятельность в области управления инновациями в стране, относятся:

Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утв. Президентом РФ 30 марта 2002 № Пр-576);

Основные направления политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 года (утв. Правительством Российской Федерации 5 августа 2005 года № 2473п-П7);

Федеральный закон № 127-ФЗ от 23.08.1996 «О науке и государственной научно-технической политике» с изменениями и дополнениями;

Федеральный закон №116-ФЗ от 22.07.2005 «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»;

вступивший в силу с января 2008 года Федеральный закон № 195-ФЗ от 19.07.2007 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для финансирования инновационной деятельности»;

Федеральный закон № 217-ФЗ от 02.08.2009 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности», предусматривающий создание при бюджетных вузах и научных центрах малые предприятия.

Президентом Российской Федерации раз в четыре года утверждаются приоритетные направления развития науки, технологий и техники, а также Перечень критических технологий Российской Федерации.

Министерством образования и науки Российской Федерации в 2007 году разработан проект долгосрочного прогноза научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2025 года, выстроены национальные приоритеты научно-технологического развития.

Вместе с тем, увеличение количества законодательных актов не приводит к существенному повышению качества законодательного обеспечения инновационной деятельности в целом.

Одной из основных проблем, стоящих на пути становления и развития российской национальной инновационной системы, является отсутствие на федеральном уровне единого консолидирующего акта в виде закона об инновационной деятельности в Российской Федерации. В нем должны быть раскрыты и закреплены такие понятия, как «инновационная деятельность», «инновации», «инновационная продукция», «инновационная система», «государственная инновационная политика», «инновационное предприятие», «специализированная инновационная организация», которые, в свою очередь, будут являться «готовыми» для гражданского, налогового, бюджетного, научного, образовательного законодательства. Закон должен содержать принципы управления инновационной деятельностью, меры по ее государственной поддержке, а также правового оформления следующих видов отношений (наука – производство – рынок):

возникающие в процессе создания нового знания, в частности, научного результата, и его востребованности;

при оформлении интеллектуального продукта в материально-вещественный результат;

по передаче прав на интеллектуальный результат.

В ряде российских регионов законы об инновационной деятельности уже приняты, однако они не могут заработать в полную силу из-за отсутствия базового федерального закона⁵⁷.

На заседании Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям, которое состоялось 3 марта 2010 года, министерствам дано поручение в двухмесячный срок выработать «инновационную терминологию» в целях ее дальнейшей имплементации в российское законодательство. За основу предлагается взять терминологию международной Организации экономического сотрудничества и развития⁵⁸.

Правительство Российской Федерации всегда уделяло значительное внимание вопросам регулирования прав на объекты интеллектуальной собственности, в том числе созданные за счет бюджетных средств, поскольку государство остается одним из ключевых источников финансирования научных исследований и разработок.

С 1 января 2008 г. вступила в силу Часть 4 Гражданского кодекса Российской Федерации, отменяющая все прежние законы в области интеллектуальной собственности. Согласно кодексу факт финансирования влияет на определение правообладателя исключительных прав на результаты научно-технической деятельности. Именно в государственном контракте определяется, кто становится правообладателем, который решает вопрос о распоряжении правами на интеллектуальную собственность. В п.1 статьи 1546 главы 77 «Права Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на технологию» определяются условия, при которых право на технологию принадлежит Российской Федерации:

в случае, если единая технология создана для нужд обороны или безопасности, а также если Российская Федерация до создания единой технологии или в последующем приняла на себя финансирование работ по доведению единой технологии до стадии практического применения, то право на технологию принадлежит Российской Федерации;

кроме того, если исполнитель не обеспечил до истечения шести месяцев после окончания работ по созданию единой технологии

⁵⁷ Региональные законодательные акты, определяющие инновационную политику, действуют в 49 из 83 субъектов Федерации, например, в Республиках Башкортостан и Татарстан, в Ставропольском, Краснодарском и Алтайском краях, Московской, Самарской, Нижегородской, Калужской, Свердловской, Новосибирской, Томской, Челябинской, Мурманской и Воронежской областях. «Развивать инновационную деятельность в регионах». Парламентское обозрение. 2009. № 10(88).

⁵⁸ Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) (Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD) – международная экономическая организация развитых стран, признающих принципы представительной демократии и свободной рыночной экономики. Создана в 1948 году по названию Организация европейского экономического сотрудничества (Organisation for European Economic Co-operation – ОЕЕС) для координации проектов экономической реконструкции Европы в рамках плана Маршалла. Штаб квартира находится в Париже.

совершения всех действий, необходимых для признания за ним или приобретения исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, которые входят в состав технологии, то ее владельцем становится Российская Федерация;

во всех остальных случаях права на результаты интеллектуальной деятельности должны принадлежать организации – исполнителю. Государство же сохраняет за собой право на безвозмездную неисключительную лицензию для государственных нужд.

Четвертая часть ГК РФ определила порядок распределения и закрепления прав на результаты интеллектуальной деятельности между заказчиками, организациями-исполнителями и авторами.

В развитие Части 4 ГК РФ в декабре 2008 г. принят **Федеральный закон «О передаче прав на единые технологии»**. Закон определяет, что единая технология, созданная за счет бюджетных средств, права на которую закреплены за Российской Федерацией, может быть передана частным инвесторам на основе процедуры открытых конкурсов или аукционов в обмен на обязательства по ее коммерциализации. При этом средства от продажи технологии будут поступать в бюджет, а условия вознаграждения авторов будут определяться отдельным постановлением правительства. В случае, когда правообладателем технологии является организация-разработчик, Гражданский кодекс предоставляет такой организации-разработчику полный объем прав на технологию, в том числе ведение переговоров с частным сектором, заключение лицензионных договоров, договоров об отчуждении и т.д. Стоимость технологий возвращается государству в виде налоговых поступлений от ее коммерциализации, а не в виде прямых платежей в бюджет.

Необходимо отметить, что еще **нерешенным остается вопрос учета и оценки материальных и нематериальных активов, в том числе созданных еще в советское время**. Права государства на эту собственность до сих пор практически не защищены. В России, по данным Роспатента, из 100% охраноспособных результатов интеллектуальной деятельности, полученных при бюджетном финансировании, патентуется только 5% таких результатов, а в коммерческом обороте (по данным 2005 года) находилось менее 1% из них. Результатом сложившейся ситуации стали огромные финансовые потери – это и отсутствие внедрения новых технологий в Российской экономике, и отток незащищенных технологий за рубеж.

Универсальным и высокоэффективным инструментом внедрения инноваций может и должен стать малый и средний бизнес. В настоящее время возможности этого сектора экономики используются недостаточно эффективно. Доля малого инновационного предпринимательства в России остается недопустимо низкой. По разным оценкам, она варьируется в пределах от 1,5 до 3%.

Пытаясь выстроить региональную законодательную базу по

поддержке инноваций в малом бизнесе, законодатели в субъектах Федерации сталкиваются с серьезной проблемой: базовый Федеральный закон № 209-ФЗ от 24.07.2007 г. «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» не дает четкого определения понятию «инновационное» малое или среднее предприятие. Вместе с тем, статья 22 Закона содержит целый ряд мер по поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства в области инноваций и промышленного производства.

Для устранения этого барьера целесообразным представляется внести изменения в Федеральный закон от 24.07.2007 г. №209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», дополнив его определением того, какие средние, малые и микро-предприятия следует относить к категории инновационных.

С целью обеспечения реального внедрения в производство создаваемых за счет бюджетных средств результатов научно-технической деятельности, права на которые принадлежат бюджетным учреждениям науки и образования, 2 августа 2009 года Президентом РФ был подписан **Федеральный закон № 217-ФЗ** «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности». Однако в настоящее время закон не работает из-за того, что необходимые для его реализации подзаконные акты еще не приняты. Из-за несогласования закона с нормами Гражданского кодекса России и бюджетного законодательства вузы не могут сегодня ни передавать имущество, ни вносить денежные средства в создаваемые при них хозяйственные общества. При этом Гражданский кодекс Российской Федерации содержит прямой запрет бюджетному учреждению на распоряжение имуществом, закрепленным за этим учреждением собственником или приобретенным за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества.

Аналогичная ситуация возникает с предоставлением вузами и научными учреждениями своих площадей в аренду на льготных условиях хозяйственным обществам, созданным на основании Закона № 217-ФЗ.

Кроме того, на создаваемые при вузах малые предприятия льготы, предусмотренные в России для малого и среднего бизнеса (мораторий на внеплановые проверки, льготный режим приватизации, применение упрощенной системы налогообложения и др.), не распространяются.

Требуется совершенствование законодательства, регулирующего правомочия государственного сектора науки. В настоящее время законодательно не закреплено понятие «государственный сектор науки», его структура, основополагающие задачи, права и обязанности его участников. Отсутствие такого определения создает предпосылки

для использования указанного понятия в различных значениях. Вместе с тем, без обеспечения федеральным законодательством эффективной деятельности основных сегментов государственного сектора науки - академического, прикладного и вузовского - невозможно функционирование национальной инновационной системы в целом.

Федеральный закон № 202-ФЗ от 4 декабря 2006 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» и Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации» определил новый правовой статус - «государственные академии наук – некоммерческие организации», позволивший последним определять основные направления фундаментальных исследований по естественным, техническим, гуманитарным и общественным наукам и наделивший их правом владения, пользования и распоряжения передаваемым им имуществом, находящимся в федеральной собственности. Однако в полной мере введение указанной организационно-правовой формы в действующее нормативно-правое поле невозможно без внесения соответствующих изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации, федеральные законы «О некоммерческих организациях» и «О науке и государственной научно-технической политике».

Российская налоговая система характеризуется отсутствием комплексности и согласованности. В частности, остаются не решенными проблемы налогообложения государственных научных организаций, ставшие особенно актуальными с момента отмены льгот по уплате имущественного и земельного налогов. Особенно болезненно эти изменения отразились на крупных отраслевых институтах, ведущих прикладные исследования и экспериментальные разработки, в том числе в области двойных технологий. Их деятельность, как правило, требует наличия мощной инфраструктуры и большой территории.

С 1 января 2008 года вступил в силу **Федеральный закон № 195-ФЗ** от 19 июля 2007 г. «О внесении изменений во вторую часть Налогового кодекса Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для финансирования инновационной деятельности». С целью стимулирования инновационной деятельности внесены изменения в главы «Налог на добавленную стоимость», «Налог на прибыль организаций» и «Упрощенная система налогообложения» Налогового кодекса Российской Федерации.

Закон № 195-ФЗ установил:

введение льготы по налогу на добавленную стоимость в виде освобождения от обложения налогом реализации исключительных прав на изобретения, полезные модели, промышленные образцы, программы для электронных вычислительных машин, базы данных, топологии интегральных микросхем, секреты производства (ноу-хау), прав на использование указанных результатов интеллектуальной деятельности на основании лицензионного договора, а также расширение

существующей льготы по освобождению от уплаты этого налога выполнения организациями научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, относящихся к созданию новых видов продукции и технологий или к усовершенствованию производимой продукции и технологий;

освобождение от НДС передачи исключительных прав на изобретения, полезные модели, промышленные образцы, программы для ЭВМ, базы данных, топологии интегральных микросхем, секреты производства (ноу-хау), а также передача прав на использование указанных результатов интеллектуальной деятельности на основе лицензионного договора;

увеличение в 3 раза (до 1,5 %) норматива расходов налогоплательщиков на научные исследования и (или) опытно-конструкторские разработки, осуществленные в форме отчислений на формирование Российского фонда технологического развития, а также иных отраслевых и межотраслевых фондов финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ;

расширение перечня научных фондов, средства, полученные из которых в рамках целевого финансирования, не учитываются при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций;

введение в отношении основных средств организаций, используемых только для осуществления научно-технической деятельности, к основной норме амортизации **специального коэффициента ускоренной амортизации** (но не более 3);

расширение перечня расходов, на которые могут быть уменьшены доходы налогоплательщиков, осуществляющих инновационную деятельность и применяющих упрощенную систему налогообложения (в частности, расходы на патентование и расходы на научные исследования и (или) опытно-конструкторские разработки).

В качестве дополнительной меры с 2009 г. установлена возможность использования повышающего коэффициента (1,5) в целях ускоренного учета текущих затрат на научные исследования и разработки (в т.ч. не давшие положительного результата) по Перечню, установленному Правительством Российской Федерации.

Для эффективного налогового стимулирования инновационной сферы было бы целесообразно:

не повышать величину ставок социального страхования, а установить льготные ставки для работодателей, являющихся научными организациями, малыми и средними предприятиями, осуществляющими деятельность в инновационной сфере.

предоставить льготы по земельному налогу, в том числе освобождение от его уплаты для организаций высшего образования, научных организаций, малых и средних предприятий инновационной сферы в отношении земельных участков, используемых в целях научной (научно-исследовательской), экспериментальной (опытно-

экспериментальной, экспериментально-конструкторской) и образовательной деятельности.

внести изменения в статью 381 части второй Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающие освобождение от налога на имущество для организаций высшего образования, научных учреждений, малых и средних предприятий инновационной сферы, в отношении имущества, используемого в целях научной (научно-исследовательской), экспериментальной деятельности.

Таким образом, необходимо комплексное улучшение инновационной среды, включающее в себя создание эффективных инструментов финансового стимулирования предприятий, осваивающих новые технологии и грамотное бюджетное финансирование инновационной деятельности, динамичную разработку, принятие законодательных актов, связанные с инновационным развитием экономики и ликвидацию пробелов в уже существующих нормативно-правовых актах. Особое внимание должно быть уделено российским регионам, которые несут в себе огромный инновационный потенциал.

3.2. О законодательном обеспечении реализации научно-технической политики и развитии наукоградов в Российской Федерации

Концепция экономического развития России на ближайшее будущее – движение к экономике знаний. Основу российской экономики последние 20 лет составляли достижения, доставшиеся в наследство от СССР. Прежде всего, это относится к промышленности, науке, жилищно-коммунальной сфере, инфраструктуре, ядерному потенциалу страны, разведанным запасам нефти, газа и организации их добычи. Но экстенсивный путь развития экономики не может продолжаться долго. В Послании Президента России Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации 12 ноября 2009 года определена стратегическая цель развития общества - создание «умной» экономики путем системной модернизации, удовлетворяющей интересы и потребности широких слоев населения страны. В послании говорится: **«Я надеюсь, что благополучие России в относительно недалеком будущем будет напрямую зависеть от наших успехов в развитии рынка идей, изобретений, открытий, от способности государства и общества находить и поощрять талантливых и критически мыслящих людей, воспитывать молодежь в духе интеллектуальной свободы и гражданской активности».**

Экономике страны предстоит изменить свой облик, перестав быть синонимом топливно-энергетической отрасли. Россия должна сформировать диверсифицированную экономическую систему с развивающимся современным высокотехнологичным сектором. И одна из ключевых ролей на этом пути отводится науке и образованию.

Переход России к новому этапу развития экономики предполагает использование высших мировых достижений научно-технического прогресса в соединении с исторической и национальной спецификой страны, с учетом состояния ее экономики и особенностей ее современных проблем. **Одна из таких проблем связана с тем, что курс на модернизацию российской экономики берется после почти 20-летнего перерыва в инновационном процессе.** Поэтому ориентирами должны служить новейшие результаты, полученные мировой наукой и техникой за прошедшие годы, «промежуточные ступени» необходимо перешагивать, насколько это в принципе возможно, и в максимальной степени использовать собственный научный потенциал, который в значительной части сосредоточен в российской Академии наук, ведущих университетах и наукоградах.

Наукограды являются уникальными поселениями, сыгравшими решающую роль в становлении СССР как великой державы. Образование городов с высокой концентрацией интеллектуального и научно-технического потенциала стало следствием государственной политики СССР по обеспечению национальной безопасности и конкурентоспособности страны. Создание наукоградов в СССР началось на полтора-два десятилетия раньше зарождения тенденции строительства специальных научных поселений и технологических парков в общемировой практике.

В настоящее время к наукоградом относится более 70 городских и сельских поселений, расположенных преимущественно в Центральной части страны. Почти половина находится в Московской области (29, в том числе г. Зеленоград, административно являющийся частью г. Москвы, но расположенный на территории области). Еще 8 подобных территориальных образований находятся во Владимирской, Калужской, Нижегородской, Тверской и Ярославской областях. Второй район страны по концентрации наукоградов — Урал. Основная их часть сосредоточена в Свердловской и Челябинской областях. На третьем месте — Западная Сибирь, в южной части которой расположено 6 наукоградов — в Алтайском крае, Новосибирской и Томской областях.

По мнению экспертов, возможны следующие классификации наукоградов:

- по численности населения;
- по ведомственной принадлежности;
- по режиму жизнедеятельности;
- по структуре и составу научно-производственного комплекса наукограда (НПКн);
- по структуре и направленности исследований и разработок;
- по потенциальной техногенной опасности.

Численность населения в научных поселениях колеблется от 1,5 до 200 тыс. человек.

По ведомственной принадлежности: Минатом России имеет

свои научные организации и предприятия в 16 наукоградах, в том числе в десяти ЗАТО. Города Королев, Жуковский, Реутов, Юбилейный Московской области специализируются на создании авиационной, ракетной и космической техники и находятся в ведении Росавиакосмоса или Минобороны России. В целом же НИИ и КБ, работающие в данной сфере, расположены в одиннадцати наукоградах. Научные институты РАН и отраслевых академий составляют основу градообразующих комплексов таких городов, как Черноголовка, Пущино, Троицк, Краснообск и др. В ряде наукоградов градообразующий комплекс составляют НИИ и предприятия Минобороны России.

По режиму жизнедеятельности наукограды разделяются на открытые и закрытые, попадающие под действие Федерального закона Российской Федерации от 14 июля 1992 года «О закрытом административно-территориальном образовании».

По структуре и составу НПКн могут быть научными, научно-образовательными, научно-промышленными, промышленными. В состав НПКн могут входить научные, образовательные, промышленные организации, учреждения и предприятия, а также объекты инновационной инфраструктуры независимо от их организационно-правовой формы и вида собственности⁵⁹.

По структуре и направлениям исследований и разработок наукограды можно разделить на:

монопрофильные, т.е. научные и промышленные предприятия обеспечивают проведение исследований и разработок в одной области (например, пос. Кольцово, где основу НПКн составляет ГНЦ «Вектор», крупнейший научный центр вирусологии);

комплексные (г.Обнинск, в состав НПКн которого входят научные организации, работающие в сфере атомной науки и техники, медицины, конструкционных материалов, приборостроения, подготовки кадров).

К основным направлениям исследований и разработок наукоградов относятся:

ядерный комплекс;

авиа-, ракетостроение, космические исследования;

химия, химфизика, создание новых материалов;

⁵⁹ НПКн пос. Кольцово входит в состав одной организации – Государственного научного центра «Вектор». По своей структуре данный НПКн является **научным**.

В состав НПКн г. Обнинска наряду с крупнейшими научно-исследовательскими организациями входят Обнинский институт атомной энергетики (технический университет), Государственный центральный институт повышения квалификации Минатома России, Учебный центр по подготовке экипажей для атомных подводных лодок, франко-российский Институт делового администрирования, Международная академия современного знания. Таким образом, НПКн г. Обнинска может быть отнесен к научно-образовательному типу.

Градообразующим предприятием ЗАТО г. Северска является Сибирский химический комбинат (СХК), включающий 9 предприятий, научно-исследовательский и конструкторский институт (НИКИ). В состав НПКн города также входит Северский технологический институт Томского политехнического университета. Однако научная и образовательная часть вносят в развитие города существенно меньший вклад, чем выпуск наукоемкой продукции. Поэтому НПКн г. Северска может быть отнесен к промышленно-научно-образовательному типу.

материаловедение;

электроника и радиотехника;

автоматизация, машино- и приборостроение;

энергетика;

медицина, биология и биотехнология.

Потенциальная техногенная опасность. Отличительной чертой наукоградов является концентрация на небольшой территории ядерно- и радиационно- опасных, химических и биологических объектов, требующих повышенного внимания с точки зрения обеспечения безопасности их функционирования. Недооценка этого фактора может создать реальные предпосылки для крупных техногенных аварий и экологических катастроф.

Состояние наукоградов, анализ эффективности мер государственной поддержки, а также мировой опыт показывают, что **при государственном участии эти территории располагают возможностями опережающего развития за счет активизации инновационной деятельности**, увеличения выпуска наукоемкой продукции. Кроме того, **использование инновационных преимуществ наукоградов является фактором экономического роста и улучшения качества жизни населения.**

Наукограды необходимо рассматривать с различных точек зрения:

как исторически сложившиеся территориальные образования с высоким интеллектуальным, научно-техническим и производственно-технологическим потенциалом;

как имеющие ряд особенностей муниципальные образования;

как элементы формирующейся национальной инновационной системы.

Такой подход обусловлен тем, что **наукограды являются объектами, как минимум, двух приоритетных направлений государственной политики: реформы местного самоуправления, формирования новой экономики - экономики инновационного типа.**

Правовое регулирование статуса наукограда Российской Федерации осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями, уставами и законами субъектов Российской Федерации.

Законодательство, непосредственно регулирующее вопросы социально-экономического развития наукоградов Российской Федерации, включает:

Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (с изменениями и дополнениями);

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями);

Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (с изменениями и дополнениями);

Федеральный закон от 7 апреля 1999 года № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями);

Постановление Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1999 г. №1072 «Об утверждении критериев присвоения муниципальному образованию статуса наукограда и Порядка рассмотрения предложений о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда и прекращении такого статуса» (утратил силу);

ряд Указов Президента Российской Федерации и Постановлений Правительства Российской Федерации о присвоении статуса наукограда муниципальным образованиям;

Постановление Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2004 г. N 681 «Об утверждении Порядка рассмотрения предложений о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации и прекращении такого статуса»;

Постановление Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2004 г. N 682 «Об утверждении Порядка предоставления субвенций из федерального бюджета для финансирования дополнительных расходов наукоградов Российской Федерации» (утратило силу).

В ноябре 1997 года был издан Указ Президента Российской Федерации №1171 «О мерах по развитию наукоградов как городов науки и высоких технологий» (утратил силу). Указ был издан по инициативе органов местного самоуправления города Обнинска при поддержке органов государственной власти Калужской области.

Указ стал первым документом, в котором были закреплены основы государственной политики в отношении наукоградов, введен в правовой оборот термин «наукоград» и признан научно-технический потенциал наукоградов как фактор развития экономики Российской Федерации. В Указе признавалась необходимость государственной поддержки муниципальных образований с градообразующими научно-производственными комплексами. Было дано поручение Правительству Российской Федерации определить порядок отнесения муниципальных образований к наукографам, а также формы государственной поддержки наукоградов, направленной на сохранение и развитие научно-технического потенциала, реструктуризацию и повышение эффективности использования научно-производственных комплексов, **устойчивое бездотационное развитие наукоградов.**

Принятие Указа Президента и Постановления Правительства Российской Федерации от 24 января 1998 г. № 79 «О мерах по развитию муниципальных образований с градообразующими научно-производственными комплексами (наукоградов)» (утратило силу)

явилось важным этапом в закреплении наукоградов как объектов государственной политики. Была признана государственная важность сохранения и развития научно-производственных комплексов муниципальных образований, способных обеспечить научно-техническую, инновационную и производственную деятельность, а также подготовку кадров.

7 апреля 1999 года был принят **Федеральный закон № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации»**⁶⁰ (далее по тексту - Закон). Закон не содержит преамбулы, в которой согласно законодательной технике должны определяться предмет регулирования, указываться вид общественных отношений, регулируемых законом, цели (задачи), которые призван решить федеральный закон.

Основное содержание Закона - это регулирование процесса наделения статусом наукограда Российской Федерации тех муниципальных образований, которые соответствуют критериям и прошли необходимую процедуру согласования программы развития. В отсутствие преамбулы, с одной стороны, следует, что Закон призван реализовать научно-техническую политику Российской Федерации посредством поддержки социально-экономического и научно-технического развития муниципальных образований, имеющих высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом. С другой стороны, Закон позволяет рассматривать наделение статусом наукограда как предоставление льготы. Фактическим следствием этого стала крайне усложненная процедура наделения статусом наукограда. Положительное решение в основном зависело от инициативы и настойчивости органов местного самоуправления. На основании этого эксперты делают вывод, что государство (в лице органов исполнительной власти) с самого начала не рассматривало наукограды как составляющие механизма реализации своей научно-технической политики в процессе перехода России к экономике знаний и технологий, что органы государственной власти не были заинтересованы в реальном инновационном развитии наукоградов и увеличении количества городов, наделенных статусом наукограда Российской Федерации.

В соответствии с Законом статус наукограда Российской

⁶⁰ Закон явился компромиссным вариантом между двумя альтернативными законопроектами, внесенными в Государственную Думу практически одновременно. Субъектом права законодательной инициативы одного из них выступил Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (руководитель группы разработчиков законопроекта - член Совета Федерации от Калужской области В.В. Сударенков), другого - председатель Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления, депутат Государственной Думы первого созыва А.Я. Слива. Принятый Государственной Думой Закон не был поддержан Президентом России и вступил в силу путем преодоления президентского вето. На основе указанных фактов эксперты делают вывод о том, что ветви власти в вопросе проведения государственной политики в отношении наукоградов, во-первых, имели различные точки зрения и, во-вторых, были непоследовательными. Эти обстоятельства негативно отразились и на качестве самого Закона, и на его правоприменительной практике.

Федерации присваивался муниципальному образованию Президентом Российской Федерации сроком на двадцать пять лет. Одновременно с этим утверждалась программа развития муниципального образования как наукограда, приоритетные направления развития его научно-производственного комплекса.

Необходимо отметить два принципиально новых, прогрессивных положения, закрепленных в Законе:

программный принцип социально-экономического развития наукоградов;

участие в разработке программы всех трех уровней власти (федеральной, региональной и местной).

Закрепление принципа сотрудничества властей означает признание наукоградов в качестве партнеров государства в решении государственных задач с высокой степенью доверия к органам местного самоуправления.

Начиная с 2005 года, процедура присвоения статуса заметно упростилась. Он стал **присваиваться постановлением Правительства Российской Федерации сроком на 5 лет без утверждения программы развития города как наукограда Российской Федерации**. Практика присвоения статуса наукограда Российской Федерации на пятилетний срок принципиально сужает возможности реализации стратегий долгосрочного инновационного развития наукоградов, затрудняет создание и реализацию системных инфраструктурных проектов в инновационной сфере и привлечение негосударственных инвестиций. Необходимо отметить, что вступление в силу положения о 5-летнем статусе вызвало немедленный отток инвесторов из инновационной сферы. Бюджетное финансирование в условиях отсутствия программы осуществляется пропорционально количеству населения, что по своей сути представляет разновидность материальной помощи, но никак не отражает интересы государства в отношении научно-производственного комплекса наукограда.

В августе 2004 года в Федеральный закон от 7 апреля 1999 года № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» внесены изменения, установившие критерии присвоения муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации. Во-первых, город должен иметь научно-производственный комплекс, численность рабочих в котором составляет не менее 15 процентов от общей численности работающих в поселении. Во-вторых, объем научно-технической продукции города, соответствующей приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники, должен составлять не менее 50 процентов от общего объема продукции всех хозяйствующих субъектов данного муниципального образования. В НПКн входят юридические лица, зарегистрированные в установленном порядке на территории данного муниципального образования. Данный критерий требует дополнительных уточнений, поскольку в ряде

наукоградов (Протвино, Красноармейск и др.) имеются научные организации, территории которых выходят даже за пределы субъекта Российской Федерации, на территории которого расположено данное муниципальное образование.

Присвоение муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации закрепляет за данным муниципальным образованием права на государственную поддержку. Но действующее законодательство не дает возможности финансировать из госбюджета инновационную деятельность наукоградов, средства идут на решение инфраструктурных вопросов, находящихся в ведении муниципалитетов. Отсутствует механизм государственной поддержки начальной фазы внедрения научных разработок.

Министерство образования и науки Российской Федерации разработало и разместило в марте 2010 года на своем сайте законопроект «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части повышения эффективности деятельности наукоградов». Обсуждению данного документа было посвящено совещание, проведенное Комитетом по науке и наукоемким технологиям Госдумы РФ в Дубне, на базе Объединенного института ядерных исследований.

По мнению авторов законопроекта, предлагаемые изменения должны способствовать направлению выделяемых наукографам целевых средств преимущественно на поддержку инновационной деятельности и инфраструктуры, а также на создание инвестиционной привлекательности территорий.

Предполагается изменить механизм присвоения и сохранения статуса наукоград Российской Федерации. Вместо прописанных в действующем законе двух требований к НПКн (численность работающих и объем научно-технической продукции), Минобрнауки планирует ввести четыре обязательных и два «желательных» критерия. Согласно законопроекту, статус будет даваться бессрочно, однако придется подтверждать его каждые 10 лет. Кроме того, он может быть прекращен, если по данным мониторинга и отчетности муниципальное образование перестанет отвечать законодательно установленным критериям.

Действующий в настоящее время порядок финансирования наукоградов в целях осуществления мероприятий по развитию и поддержке социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры предлагается сохранить только на первые три года после присвоения статуса наукограда.

В последующие годы предоставление межбюджетных трансфертов предлагается осуществлять только по результатам конкурсного отбора представленных наукографами проектов. Порядок проведения конкурса в законопроекте не определен. У специалистов вызывает сомнение возможность проводить конкурсы между наукографами с разными профилями научной и производственной

деятельности.

Законопроект унифицирует статус наукоградов, которым был присвоен статус указом Президента Российской Федерации, и тех наукоградов, которым был присвоен статус постановлением Правительства Российской Федерации.

Законопроект содержит также положения, расширяющие права наукоградов, такие, как наделение органов местного самоуправления наукограда полномочиями по принятию и реализации научных и научно-технических программ, финансированию инвестиционных проектов, развитию инновационного предпринимательства, возможности для муниципалитета финансировать строительство специализированного (служебного) жилья для работников научно-промышленного комплекса, введение в систему управления наукоградами научно-технических советов.

Союз развития наукоградов России подготовил проект «Концепции государственной политики развития наукоградов на 2009-2015 годы». По мнению директора Союза развития наукоградов М.Кузнецова, «...прежде чем начать обсуждать отдельные статьи закона, надо выработать принципы комплексного подхода к развитию наукоградов и обеспечению их взаимодействия с другими территориями инновационного развития».

Ключевая идея концепции - территории с высоким научно-техническим, образовательным и производственным потенциалом должны стать в регионах центрами инновационного развития экономики.

Базовыми принципами проекта являются:

ориентация научно-производственного комплекса на выпуск научно-технической и наукоемкой конкурентоспособной продукции;

баланс интересов Российской Федерации, субъекта РФ, на территории которого размещен наукоград, муниципального образования, научного и бизнес-сообщества;

комплексное развитие наукограда, включая его научно-производственный комплекс (НПК), социальную сферу и решение экологических проблем.

В качестве **основных целей государственной политики** в отношении наукоградов предлагается определить:

развитие на основе имеющегося НПКн производства наукоемкой высокотехнологичной продукции, формирование территориальных кластеров, превращение территорий с высоким научно-техническим потенциалом в территории интенсивного инновационного развития;

обеспечение достойного уровня жизни населения, его максимальной занятости квалифицированным трудом, диверсификация как видов деятельности, так и специальностей образования, которое можно получить в наукограде.

Для достижения первой из указанных целей должны быть решены

следующие задачи:

созданы организационные и экономические механизмы для ведения технико-внедренческой деятельности и развития производства наукоемкой высокотехнологичной продукции, а также обеспечено соответствующее нормативное правовое регулирование;

определены механизмы привлечения и эффективного использования средств бюджетов всех уровней, а также средств внебюджетных;

определено рациональное сочетание государственного регулирования и рыночных механизмов, мер прямого и косвенного стимулирования научно-технической и инновационной деятельности субъектов НПКи территории;

создана эффективная система поддержки малого и среднего предпринимательства в научно-технической сфере;

созданы механизмы поддержки и развития государственной экспериментальной и опытно-промышленной базы НК наукоградов.

Для достижения второй из указанных целей должны быть решены следующие задачи:

обеспечена высокоэффективная работа социальной сферы наукограда;

сформирована система подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров по специальностям, необходимым для НК, в том числе инновационному менеджменту;

созданы благоприятные экологические условия для проживания;

определены механизмы поддержки молодежи, в том числе в сфере строительства жилья;

создана эффективная и конкурентная среда в сфере жизнеобеспечения и торговли.

Осуществление государственной поддержки наукоградов через механизм финансирования из средств федерального бюджета предлагается осуществлять по трем направлениям:

финансирование программ и проектов инновационного развития и организации производства наукоемкой продукции - на конкурсной основе;

осуществление мероприятий по развитию и поддержке социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры наукоградов в соответствии с комплексными программами социально-экономического развития наукоградов;

поддержка в рамках специальной межотраслевой программы мероприятий по созданию федеральной сети инновационной инфраструктуры, общей для всех территорий с высокой концентрацией научно-технического потенциала, включая центры коллективного пользования.

Представляет интерес предложение специалистов оставлять наукограду определенную часть налогов, которые перечисляют в

федеральный бюджет организации его НПКн, в качестве дополнительного финансирования.

3.3. О состоянии законодательства, регулирующего деятельность оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации

Состояние и развитие отечественного оборонно-промышленного комплекса (ОПК) - один из важнейших показателей, влияющих не только на состояние национальной безопасности и обороноспособности страны, но и на перспективы развития экономики государства в целом.

Поэтому оборонные отрасли нуждаются в особом внимании и контроле со стороны Правительства Российской Федерации. В условиях модернизации российской экономики оборонная промышленность должна стать одним из важнейших рычагов ее диверсификации и структурной перестройки, базой укрепления обороноспособности страны.

В Основах государственной политики в области развития оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу сказано, что ОПК – это системный компонент военной организации государства, занимающий ведущее место в обеспечении национальной безопасности, решении оборонных и социально-экономических задач страны.

В настоящее время основу ОПК составляют организации, имеющие государственную форму собственности, и акционерные общества с различными формами государственного участия. Все организации ОПК, включенные в Сводный реестр организаций оборонно-промышленного комплекса, расположены в 72 субъектах Российской Федерации. Значительная их часть является градообразующими или находится в регионах и городах с концентрированным (моноэкономическим) расположением организаций ОПК, а также в закрытых автономных территориальных образованиях (ЗАТО).

ОПК имеет не только важное оборонное и экономическое, но и социальное значение. В ОПК занято более 1,5 млн. человек (без учета атомного энергетического комплекса), из них 71,6% работают на промышленных предприятиях и 27,9% - в научно-исследовательских институтах (далее – НИИ) и конструкторских бюро (далее – КБ).

В действующих отраслевых НИИ и КБ ОПК занято около 430,7 тыс. человек (без учета атомного энергетического комплекса), большую часть которых составляют высококвалифицированные научные работники, исследователи и специалисты, имеющие ученые степени и научные звания (в том числе академики и члены-корреспонденты РАН и отраслевых академий), богатый практический опыт по разработке и созданию новых изделий и систем мирового уровня как в военной, так и в гражданской сферах.

Состояние и уровень развития оборонных отраслей промышленности во многом определяют техническое перевооружение и технологический прогресс в производстве наукоемкой высокотехнологичной продукции в области авиационной техники, ракетно-космической и ядерной промышленности, оптического приборостроения, изделий электронной техники, промышленных взрывчатых веществ, судостроения, радиоэлектронной аппаратуры, средств связи, сложной медицинской техники, высокотехнологичного оборудования для топливно-энергетического комплекса, а также в таких важнейших сферах экономики, как машиностроение, приборостроение, транспорт, связь, топливно-энергетический комплекс, здравоохранение.

Поэтому совершенствование законодательства в сфере ОПК является приоритетным направлением деятельности государства, способствующим обеспечению национальной безопасности и обороноспособности страны, повышению технического уровня, качества и конкурентоспособности военной и гражданской продукции.

Национальные приоритеты в системе ОПК и основные задачи их правового обеспечения

Приоритетность ОПК в экономике России определяется не столько масштабностью военного производства, сколько той ролью, которую он призван играть в современных условиях, и особенно при проведении военной реформы, структурной перестройки, технической и технологической модернизации экономики, в обеспечении национальной безопасности.

На основании анализа посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию за период с 2005 по 2009 гг. выделены следующие основные приоритеты в развитии ОПК и связанных с ним сфер машиностроения.

Год	Сфера деятельности	Задачи
2005	Объекты инфраструктуры, предприятия, выполняющие оборонный заказ, имеющие стратегическое значение	Определить сферы экономики, где интересы укрепления независимости и безопасности России диктуют необходимость преимущественного контроля со стороны национального, в том числе государственного капитала.
2006	Космос, авиастроение	Стимулировать рост инвестиций в производственную инфраструктуру и в развитие инноваций. Россия должна стать крупным экспортером интеллектуальных услуг.
	Авиа- и судостроение	Решить вопросы реорганизации отраслей.
	Нанотехнологии	Россия может стать и одним из лидеров в

		<p>нанотехнологиях. Это путь развития энергосбережения, элементной базы, медицины, робототехники. Разработать и принять действенную программу в этой области. Сформировать инновационную среду, которая поставит производство новых знаний на поток. Создать инфраструктуру: технико-внедренческие зоны, технопарки, венчурные фонды, инвестиционный фонд. Сформировать благоприятные налоговые условия для финансирования инновационной деятельности.</p>
	Интеллектуальная собственность	<p>Необходимое условие развития новых технологий - надежная защита интеллектуальной собственности. Обеспечить охрану авторских прав внутри страны. Усилить защиту интересов российских правообладателей за рубежом.</p>
	Военный бюджет	<p>В ближайшие годы добиться того, чтобы расходы на развитие составили не менее половины военного бюджета. При этом каждый бюджетный рубль должен быть использован рачительно и по прямому назначению.</p>
	Вооруженные Силы	<p>В течение пяти лет существенно повысить оснащенность стратегических ядерных сил современными самолетами дальней авиации, подводными лодками и пусковыми установками Ракетных войск стратегического назначения. Учитывать планы и направления развития вооруженных сил в других странах, знать о перспективных разработках, но не гнаться за количественными показателями. Наши ответы должны быть основаны на интеллектуальном превосходстве. Современной России нужна армия, имеющая все возможности адекватно реагировать на современные угрозы.</p>
	Система заказов и поставок вооружения, военной техники и средств тылового обеспечения	<p>Сформировать единую систему заказов и поставок вооружения, военной техники и средств тылового обеспечения. Создать уполномоченное федеральное гражданское агентство.</p>
2007	Авиастроение	<p>Новая авиастроительная корпорация должна стать мотором модернизации всей отрасли. В конечном счете в России должно появиться современное производство по выпуску основных типов гражданских воздушных судов.</p>
	Судостроение	<p>Принято решение о создании Объединенной судостроительной корпорации, которая должна включать все сегменты – от проектирования и строительства судов до их сервисного обслуживания и ремонта. Перед корпорацией поставлена прямая задача – завоевать</p>

		достоиную нишу на глобальном рынке судостроения. Определить меры господдержки судостроительной отрасли.
2008	Вооруженные Силы	Что касается перевооружения армии и флота современной техникой, то соответствующие решения приняты, поручения Правительству даны. Утверждена новая конфигурация облика Вооруженных Сил страны.
2009	Космические технологии	Приоритетным направлением работы станет использование космических технологий, в том числе ГЛОНАСС. К 2015 году выйти на мировые показатели по мощности и срокам активного существования на орбите отечественных спутников связи.
	Стратегические и информационные технологии	В полном объеме задействовать потенциал суперкомпьютеров, суперкомпьютерных систем, которые объединены высокоскоростными каналами передачи данных.
	Государственные корпорации	Корпорации, которые имеют определенные законом временные рамки работы, должны по завершении их деятельности быть ликвидированы, а те, которые работают в коммерческой, в конкурентной среде, должны быть со временем преобразованы в акционерные общества, контролируемые государством. В дальнейшем они или сохранятся в государственном секторе, там, где это необходимо, или будут реализованы частным инвесторам.
	Инновационные технологии	Правительству обеспечить расширение грантовой поддержки разработчиков новейших технологий на конкурсной основе. Завершить разработку предложений по созданию в России мощного центра исследований и разработок, который будет сфокусирован на поддержке всех приоритетных направлений.
	Вооруженные Силы	Одна из принципиальных задач – переоснащение войск новыми системами и образцами вооружения и военной техники. Нужно приобретать это вооружение. Важный вопрос – обеспечение Вооруженных Сил современными автоматизированными пунктами управления и информационными комплексами. Необходимо создавать новейшие образцы вооружения, которые обеспечат превосходство над любым противником.
	Система заказов	Должна быть создана эффективная система заказов военной продукции, где строго соблюдается баланс между поставками для

		нужд национальной обороны и поставками за рубеж. Руководителям предприятий оборонно-промышленного комплекса следует серьезно поднять качество выпускаемой продукции и снизить ее себестоимость.
	Органы исполнительной власти	В соответствии с действующим законодательством федеральные органы исполнительной власти, которым надлежит регулировать все вопросы деятельности оборонной промышленности, не только фактически не владеют ситуацией, чтобы обеспечить гарантированное выполнение стоящих перед «оборонкой» задач по выпуску требуемой номенклатуры военной продукции, но, что более важно, не несут никакой ответственности за конечные результаты.

Военная доктрина Российской Федерации⁶¹ определяет основной задачей ОПК оснащение Вооруженных Сил и других войск вооружением, военной и специальной техникой:

а) комплексное оснащение (переоснащение) современными образцами вооружения, военной и специальной техники стратегических ядерных сил, соединений и воинских частей постоянной готовности сил общего назначения, антитеррористических формирований, инженерно-технических воинских формирований и дорожно-строительных воинских формирований, а также поддержание их в состоянии, обеспечивающем их боевое применение;

б) создание многофункциональных (многоцелевых) средств вооружения, военной и специальной техники с использованием унифицированных компонентов;

в) развитие сил и средств информационного противоборства;

г) качественное совершенствование средств информационного обмена на основе использования современных технологий и международных стандартов, а также единого информационного поля Вооруженных Сил и других войск как части информационного пространства Российской Федерации;

д) обеспечение функционального и организационно-технического единства систем вооружения Вооруженных Сил и других войск;

е) создание новых образцов высокоточного оружия и развитие их информационного обеспечения;

ж) создание базовых информационно-управляющих систем и их интеграция с системами управления оружием и комплексами средств автоматизации органов управления стратегического, оперативно-стратегического, оперативного, оперативно-тактического и тактического уровней.

⁶¹ Утв. Указом Президента Российской Федерации от 05.02.2010 № 146.

Реализация задач оснащения Вооруженных Сил и других войск вооружением, военной и специальной техникой предусматривается в государственной программе вооружения и других государственных программах (планах).

Оперативные решения по разработке военной и специальной техники в случае оснащения иностранного государства новыми видами вооружения принимаются Правительством Российской Федерации.

Таким образом, к задачам развития оборонно-промышленного комплекса следует отнести:

а) совершенствование оборонно-промышленного комплекса на основе создания и развития крупных научно-производственных структур;

б) совершенствование системы межгосударственной кооперации в области разработки, производства и ремонта вооружения и военной техники;

в) обеспечение технологической независимости Российской Федерации в области производства стратегических и других образцов вооружения, военной и специальной техники в соответствии с государственной программой вооружения;

г) совершенствование системы гарантированного материально-сырьевого обеспечения производства и эксплуатации вооружения, военной и специальной техники на всех этапах жизненного цикла, в том числе отечественными комплектующими изделиями и элементной базой;

д) формирование комплекса приоритетных технологий, обеспечивающих разработку и создание перспективных систем и образцов вооружения, военной и специальной техники;

е) сохранение государственного контроля над стратегически значимыми организациями ОПК;

ж) активизация инновационно-инвестиционной деятельности, позволяющей проводить качественное обновление научно-технической и производственно-технологической базы;

з) создание, поддержание и внедрение военных и гражданских базовых и критических технологий, обеспечивающих создание, производство и ремонт находящихся на вооружении и перспективных образцов вооружения, военной и специальной техники, а также обеспечивающих технологические прорывы или создание опережающего научно-технологического задела в целях разработки принципиально новых образцов вооружения, военной и специальной техники, обладающих ранее недостижимыми возможностями;

и) совершенствование системы программно-целевого планирования развития ОПК для повышения эффективности оснащения Вооруженных Сил и других войск вооружением, военной и специальной техникой, обеспечения мобилизационной готовности ОПК;

к) разработка и производство перспективных систем и образцов вооружения, военной и специальной техники, повышение качества и

конкурентоспособности продукции военного назначения;

л) совершенствование механизма размещения заказов на поставки продукции, выполнение работ и оказание услуг для федеральных нужд;

м) реализация предусмотренных федеральным законодательством мер экономического стимулирования исполнителей государственного оборонного заказа;

н) совершенствование деятельности организаций ОПК путем внедрения организационно-экономических механизмов, обеспечивающих их эффективное функционирование и развитие;

о) совершенствование кадрового состава и наращивание интеллектуального потенциала ОПК, обеспечение социальной защищенности его работников.

Создание правовых основ деятельности ОПК в 2005-2010 гг.

Финансовое обеспечение предприятий ОПК

Существующий в настоящее время порядок планирования, исполнения и финансирования государственного оборонного заказа ставит предприятия ОПК в сложные финансово-экономические условия.

Государственная программа вооружения (ГПВ) на 1996-2005 годы перестала реализовываться уже через год после старта. Уровень оснащения Вооруженных Сил современным вооружением и военной техникой снизился к 2000 году до 20%. Программа на 2001-2010 годы также оказалась нежизнеспособной. Она была ориентирована на стратегические ядерные силы и предполагала финансирование закупок обычного вооружения по остаточному принципу. Ныне действующая госпрограмма вооружения до 2015 года была утверждена в октябре 2006 года. На ее реализацию было отпущено почти 5 трлн. руб. В рамках программы, в частности, запланировано оснащение новой и модернизированной боевой техникой 40 танковых, 97 мотострелковых и 50 десантных батальонов, 5 ракетных бригад (60 оперативно-тактических ракетных комплексов «Искандер»). ВМФ должен получить 31 корабль, ВВС - более тысячи самолетов и вертолетов.

Однако пока закупочные партии исчисляются несколькими десятками единиц боевой техники. Массовые закупки, согласно ГПВ-2015, должны начаться в этом году. К сожалению, в программе в условиях реформирования Вооруженных Сил России не были учтены все расходы. Вероятность ее исполнения невысока. В ней, например, не были предусмотрены закупки 48 истребителей Су-35 и, тем более, французского десантного корабля Mistral.

Финансовые и количественные показатели ГПВ-2020 находятся в стадии доработки. Однако для исполнения программы требуется надежное финансирование. В настоящее время рассматривается предложение о разработке федеральной целевой программы по

реформированию ОПК, направленной на выполнение ГПВ-2020. На это может потребоваться дополнительно 100 млрд. руб. в год, то есть 1 трлн. руб. на 10 лет. По словам заместителя Председателя Правительства России С.Б.Иванова, в этом случае «у нас полная уверенность и гарантия, что госпрограмма вооружения в объемах и номенклатуре, определенной Минобороны и другими заказчиками МВД, ФСБ, МЧС, будет выполнена».

Задача новой госпрограммы вооружения на 2011-2020 годы - довести ежегодное обновление вооружения и военной техники до 9-11% в год, что позволит к 2020 году поднять долю современного вооружения до 70%. В программе уже заложена покупка 1,5 тыс. новых самолетов и вертолетов и 200 систем ПВО.

Федеральным законом от 24.11.2008 г. № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» Правительству Российской Федерации предоставлено право провести реструктуризацию задолженности организаций ОПК – исполнителей государственного оборонного заказа, включенных в перечень стратегических предприятий и организаций, по налогам, сборам, начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом.

В этих целях Правительством России утверждены Порядок и условия проведения реструктуризации задолженности⁶².

Реструктуризация проводится путем поэтапного погашения задолженности, исчисленной по данным учета налоговых органов по состоянию на 1 января 2009 года, но не более размера задолженности по состоянию на 1-е число месяца подачи заявления о проведении реструктуризации задолженности по налогам, сборам, начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом.

С целью совершенствования порядка планирования, исполнения и финансирования государственного оборонного заказа (ГОЗ) полагаем целесообразным организовать планирование ГОЗ как минимум на 3 года.

Авансирование работ по гособоронзаказу производить ежемесячно, а не ежеквартально.

Имеется и ряд проблем, которые требуют решения:

1. Нет согласования ГОЗ и экспортных контрактов, а также государственной программы вооружения и планов экспортных продаж вооружения и военной техники (ВВТ). Для составления уточненного плана экспортных продаж ВВТ необходимо знать программу основных зарубежных партнеров.

2. Отсутствует координация инвестиций, поступающих от военно-технического сотрудничества, с государственной инвестиционной программой. Необходимо создание постоянно действующей структуры, координирующей такие инвестиции.

⁶² Утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 10.12.2009 г. № 995.

3. Финансовые потоки не сконцентрированы. Обеспечение концентрации финансовых потоков: гособоронзаказа, государственного (муниципального) заказа и экспортных контрактов на каждом конкретном предприятии ОПК - способно улучшить экономическое положение предприятий ОПК.

4. Нарушение сроков финансирования контрактов. Чтобы его устранить следует разработать и ввести в действие типовой государственный контракт, в котором прописать условия платежей и обязательные штрафные санкции за их неисполнение, равные обязанности сторон контракта.

5. Увеличение сроков создания новых образцов ВВТ из-за нарушения кооперации и недостаточного финансирования. Следует наладить систему кооперации и перераспределения финансовых средств путем создания интегрированных структур.

6. Не совершенная практика инвестирования и кредитования. Целесообразно разработать механизмы обеспечения государственных гарантий под инвестиции и кредиты для предприятий ОПК.

7. Отсутствует единая система ценообразования на продукцию ОПК. Следует разработать единую методологию формирования цен, соответствующую реалиям рыночной экономики, на продукцию (работы, услуги) предприятий ОПК, поставляемую по ГОЗ.

8. Самоустранение государства от эффективного контроля за ростом цен на сырье, энергоносители, транспортные перевозки приводит к удорожанию продукции военного назначения и снижению ее конкурентоспособности на международном рынке. Необходимо создание постоянно действующей структуры, объединяющей и координирующей все разрозненные органы, принимающие участие в управлении ОПК.

Налогообложение

Несовершенство Налогового и Таможенного кодексов Российской Федерации требует их детального анализа и переработки с учетом современных требований рыночной экономики в части, касающейся освобождения от налогообложения любых авансов, получаемых по контрактам в сфере военно-технического сотрудничества; возврата предприятиям ОПК инвестиционной льготы по налогу на прибыль в части инвестиций, оборудования и научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в полном объеме (до 50% прибыли); освобождения от оплаты пошлин на ввоз технологического оборудования, компонентов; снижения налогов в зависимости от степени обладания предприятием критическими технологиями; снижения налогов стратегическим предприятиям.

Представляется целесообразным:

распространить действие льготы по НДС не только для непосредственных производителей и поставщиков конечной экспортной

оборонной продукции, но и для соисполнителей в рамках крупных контрактов по ВТС;

определить льготы по уплате НДС в отношении импортного сырья, материалов и комплектующих изделий, используемых для выполнения контрактов по ВТС;

обеспечить налоговые льготы предприятиям-исполнителям гособоронзаказа, включая отмену налогообложения на часть прибыли предприятий, которая направляется на модернизацию и техническое перевооружение производства ВВТ с целью сохранения основных производственных фондов ОПК, уникальной стендовой и испытательной базы (более 70% оборудования требует замены);

внедрить систему узкой специализации и внутренней кооперации, льготных таможенных тарифов при закупке оборудования, не производимого в России, снижение стоимости лизинга как единственного на сегодняшний день реального механизма, способного обеспечить техническое перевооружение российской промышленности;

снизить таможенные сборы и отчисления в госбюджет за использование интеллектуальной собственности в предлагаемой на экспорт продукции военного назначения.

В связи с отменой льгот по налогу на имущество в отношении объектов мобилизационного назначения разработать новый порядок финансирования мобилизационных мощностей. На время разработки этого порядка приостановить действие п.2 ст. 4 Федерального закона от 11.11.2003 г. № 139-ФЗ «О внесении дополнения в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменения и дополнения в статью 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», а также о признании утратившими силу актов законодательства Российской Федерации в части налогов и сборов».

При начислении градообразующим предприятиям налога на прибыль учитывать фактические затраты на содержание находящихся на их балансе объектов социально-культурной сферы, а не в пределах нормативов, утвержденных местными органами власти для градообразующих предприятий.

Предоставить необходимые налоговые и таможенные льготы для предприятий, развивающих технологическую базу исследований, разработок и производств с использованием зарубежного оборудования, включая лицензионное.

Отменить таможенные пошлины на импортное технологическое оборудование, не имеющее аналогов в России.

Государственный оборонный заказ

В настоящее время ГОЗ регламентируется следующими основными законами:

Федеральный закон от 27.12.1995 г. № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе»;

Федеральный закон от 13.12.1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»;

Федеральный закон от 8.08.2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»;

Федеральный закон от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»;

Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;

Федеральный закон от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Указами Президента Российской Федерации:

Указ Президента от 24.05.2009 г. № 586 «О директоре Федеральной службы по оборонному заказу»;

Указ Президента Российской Федерации от 23.10.2008 г. № 1517 «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации».

Анализ закупок ГОЗ (межконтинентальных баллистических ракет, техники сухопутных войск) показывает, что с 2000 по 2007 годы они осуществлялись в относительно стабильных количествах, коррелировались с задачами, стоящими перед Вооруженными Силами. В условиях недостаточного финансирования Стратегические ядерные силы и Сухопутные войска стали основными реципиентами средств ГОЗ.

При этом можно констатировать, что программа закупок новых вооружений для Военно-Морского Флота демонстрировала стагнацию. Что касается ВВС, то только с 2007 года в эти войска стала поступать модернизированная техника.

Особенностью ГОЗ на 2008 и на 2009-2010 годы является то, что впервые госзаказ сформирован на трехлетний период, тем самым существенно расширены возможности государственных заказчиков для более рационального использования бюджетных средств.

Постановление Правительства Российской Федерации от 10.11.2007 г. № 771-35 «О государственном оборонном заказе на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» предусматривает предоставление права заключать контракты сроком до трех лет на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, предусмотренных в госзаказе, а на продукцию с длительным производственным циклом - на весь срок реализации Государственной программы вооружения на 2007 - 2015 годы и других федеральных целевых программ.

Однако система гособоронзаказа, объем которого за последние 5 лет вырос почти вдвое, не соответствует современным требованиям. Одна из причин – отсутствие законодательных положений, позволяющих эффективно контролировать госзаказ.

Сегодня часто средства уходят на модернизацию либо уже морально устаревших образцов вооружений, либо тех, которые устареют в ближайшие годы.

Выполнению ГОЗ препятствуют: неконтролируемый рост цен производителей вооружения и военной техники, кадровые проблемы, технологическая отсталость. Эти факторы не позволяют промышленности серийно производить продукцию для национальной обороны, что кардинальным образом влияет и на производство вооружения нового поколения.

Акционирование предприятий ОПК

В настоящее время структура оборонной промышленности претерпевает очередные изменения. Запланирован новый уровень интеграции. Государство усиливает курс на акционирование предприятий ОПК. На смену федеральным государственным унитарным предприятиям (ФГУП) в России должны прийти акционерные общества (АО), поскольку, по мнению ряда экспертов, формы госкорпораций и ФГУПов себя исчерпали и не дают возможности создать эффективную систему управления и контроля. Цель преобразований — создание современной структуры и модели управления, способных адекватно реагировать на действия конкурентов.

Помимо этого продолжается процесс приватизации предприятий ОПК, которому зачастую противостоят региональные интересы. Так, в значительной части регионов законодательные собрания требуют остановить приватизацию оборонных предприятий и научных центров, поскольку это ухудшает социально-экономическую ситуацию на местах.

Для ОПК идущие интеграция, приватизация и акционирование проявляются в постоянном сокращении количества предприятий, которые отнесены к оборонным. А это, прежде всего, разрушение экономической системы.

Еще одним важным, но постепенно затухающим, является процесс конверсии оборонной промышленности, следствием которого стала переориентация производственной деятельности многих предприятий, ранее выпускавших оборонную продукцию.

Пик работ по конверсии пришелся на начало 90-х годов и был вызван необходимостью адаптации структуры ОПК реальному объему гособоронзаказа. Организующую роль в конверсии оборонного производства и связанной с ней реструктуризации ОПК выполняло государство, для чего был принят ряд федеральных целевых программ. Затем роль государства в финансировании конверсионных мероприятий начала снижаться.

Процесс конверсии обусловил и активизацию диверсификации производства, которая позволяет оптимальным образом варьировать выпуск гражданской и военной продукции, чтобы обеспечить

максимально возможную прибыль предприятий. И хотя пока роль диверсификации еще незначительна в развитии ОПК, она постепенно обуславливает такой важный процесс, как военно-гражданская интеграция.

В целом процессы, происходящие в ОПК, носят сложный и противоречивый характер. Они требуют законодательного обеспечения на основе тщательной оценки и скрупулезной правовой экспертизы.

Государственная поддержка фундаментальной науки и НИОКР в сфере ОПК

Основами политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу развитие фундаментальной науки и образования отнесено к стратегическим национальным приоритетам Российской Федерации наряду с повышением качества жизни населения, достижением экономического роста, развитием культуры, обеспечением обороны и безопасности страны. Этим же документом сохранение и развитие кадрового потенциала научно-технического комплекса, обеспечение преемственности научных знаний отнесено к одному из основных направлений политики государства в области развития науки и технологий.

В 2006 году Президентом Российской Федерации утверждены «Приоритетные направления развития науки, технологий и техники Российской Федерации»⁶³ и «Перечень критических технологий Российской Федерации»⁶⁴.

Анализ научного сопровождения развития ОПК показывает, что действующее законодательство в научной сфере требует совершенствования. Это, прежде всего:

- 1) создание единого правового механизма регулирования отношений в сфере образования и науки;
- 2) приведение законодательства Российской Федерации в соответствие с нормами и принципами международного права;
- 3) творческое использование передового зарубежного опыта, его адаптация с учетом специфики образовательных отношений в Российской Федерации;
- 4) учет законодательного опыта субъектов Российской Федерации.

В 2007 году Министерством образования и науки Российской Федерации был разработан проект долгосрочного прогноза научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2025 года, сделана попытка определить место России в глобальном пространстве науки и технологий, выстроить национальные приоритеты

⁶³ Утв. Президентом РФ 21.05.2006 г. Пр-843.

⁶⁴ Утв. Президентом РФ 21.05.2006 г. Пр-842.

научно-технологического развития.

В развитие президентской инициативы «Стратегия развития nanoиндустрии»⁶⁵ в 2006-2007 годах в нашей стране впервые реализуется новый подход к развитию нанотехнологий. Принята Федеральная целевая программа «Развитие инфраструктуры nanoиндустрии в Российской Федерации на 2008-2010 годы».

В последнее время обновилось законодательство, стимулирующее инновационную деятельность. Так, 1 января 2008 года вступил в силу Федеральный закон от 19.07.2007 г. № 195-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для финансирования инновационной деятельности». Закон установил ряд льгот и преференций в части: реализации прав на результаты интеллектуальной деятельности; увеличения норматива отчислений на научные исследования и НИОКР; учета средств, полученных из фондов поддержки научных исследований, при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций; коэффициента ускоренной амортизации для научных и образовательных организаций и некоторые другие.

В то же время принятие этого закона - лишь минимальное продвижение в сторону создания системы налогового стимулирования развития науки и инноваций.

Наблюдаются недостаточная связь фундаментальной и прикладной науки в России с экономикой, неразвитость механизмов коммерциализации результатов научных исследований, что не позволяет полнее использовать научные достижения для удовлетворения потребностей экономики и общества.

Главной проблемой остается отсутствие действенных правовых и экономических механизмов, стимулирующих инвестирование в НИОКР, финансирование процесса их коммерциализации.

Таким образом, инициативы руководства страны по переходу к инновационному сценарию экономического развития, по определению приоритетных областей научно-технической деятельности недостаточно поддержаны в правовом отношении.

В сложившейся ситуации необходимо выработать комплекс мер государственной инновационной политики, причем в числе приоритетных направлений ее реализации должны быть: развитие региональных и территориальных систем инновационного развития, поддержка государственного сектора науки, инновационное развитие ОПК.

Сегодня в соответствии с Федеральным законом от 22.07.2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» созданы четыре технико-внедренческие зоны (г. Санкт-Петербург – в

⁶⁵ Поручение Президента РФ от 24.04.2007 г. № Пр-688.

области информационных технологий; г. Москва – г. Зеленоград – в области микроэлектроники; Московская область – г. Дубна – в области ядерных технологий; Томская область – г. Томск – в области новых материалов).

В различных регионах Российской Федерации при поддержке Минобрнауки и Минэкономразвития России, как правило, в составе крупных вузовских комплексов и государственных научных организаций создаются центры трансфера технологий, технопарки, другие инновационные структуры. Они обеспечивают территориальную концентрацию финансовых и интеллектуальных ресурсов для ускорения развития высокотехнологичных отраслей экономики. Государственной программой «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий» предусматривается создать в 2006-2010 годах технопарки в Республике Татарстан, в Калужской, Московской, Новосибирской, Нижегородской, Тюменской областях и в г. Санкт-Петербурге. Из-за недостаточного финансирования срок реализации программы был продлен до 2014 года. Недавно было принято решение о строительстве центра развития новых технологий в подмосковном городе Сколково⁶⁶. Всего за последние годы в стране созданы 55 технопарков, 66 инновационно-технологических центров, 80 бизнес-инкубаторов, 86 центров трансфера технологий, 10 национальных информационно-аналитических центров, а также инновационно-промышленные комплексы и инновационно-технологические кластеры.

Для совершенствования государственной поддержки фундаментальной науки и НИОКР необходимо:

в среднесрочной перспективе добиться повышения внутренних затрат на науку и исследования до уровня в 2-3% ВВП, как в странах-лидерах технологического прогресса;

усилить взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации при реализации проектов в инновационной сфере;

определить приоритеты государственного финансирования фундаментальных и прикладных исследований с участием представителей научно-экспертного сообщества, бизнеса, уполномоченных региональных структур;

стимулировать приток дополнительного (внебюджетного) финансирования фундаментальных научных исследований, в том числе в государственный сектор науки.

Формирование законодательных основ в сфере инновационных технологий

Сегодня в России отсутствует целостная инновационная система.

⁶⁶ Об этом 18 марта 2010 года заявил Президент России Д.А. Медведев на встрече с победителями школьных и студенческих олимпиад.

Созданы и работают только ее отдельные элементы. Поэтому отдача от инновационной деятельности остается низкой.

Такое положение в значительной мере объясняется несовершенством законодательства и нормативной правовой основы по созданию инновационных наукоемких технологий и финансированию процессов их коммерциализации.

Наша страна имеет некоторый научно-технический задел по отдельным перспективным наукоемким макротехнологиям, прежде всего, авиационным и космическим, ядерной энергетике, энергетическому машиностроению, спецметаллургии, производству современных видов вооружений.

Россия способна успешно конкурировать только по 10-15 направлениям разработки и производства наукоемкой продукции из 50 ключевых. Это осуществимо при условии последовательной реализации научно-технической, технологической и инновационной политики на основе соответствующего законодательства.

При стабильном и регулярном финансировании можно реализовать значительное число федеральных целевых и инновационных программ и государственных инновационных проектов. Крупные корпорации стали проявлять заметный интерес к новым наукоемким технологиям.

К числу основных правовых актов, регламентирующих деятельность в области управления инновациями в стране, относятся:

Федеральный закон от 23.08.1996 г. № 127-ФЗ «О науке и научно-технической политике»;

Федеральный закон от 22.07.2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 19.07.2007 г. № 195-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для финансирования инновационной деятельности»;

Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу;

Основные направления политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 года.

Однако увеличение количества законодательных актов не означает существенного повышения качества законодательного обеспечения инновационной деятельности.

В законах имеется много нестыковок. Отмечается существенное разночтение между новыми законодательными положениями и ранее принятыми нормативными актами.

Например, принята четвертая часть Гражданского кодекса Российской Федерации, которая целиком посвящена важному для развития инновационной деятельности вопросу об урегулировании прав на интеллектуальную собственность. Однако до сих пор нет

соответствующих нормативных документов, делающих работу субъектов инновационной деятельности по новому Гражданскому кодексу прозрачной и понятной.

На основании Патентного закона Российской Федерации 2003 года все права на результаты научной деятельности, полученные за счет средств федерального бюджета, должны принадлежать исполнителю, за исключением вполне обоснованных случаев. Вместе с тем в нормативной документации четко не урегулированы отношения всех субъектов инновационной деятельности.

После разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления возникла масса вопросов по совместному финансированию Центром и регионами научных программ и проектов. Доходит до абсурда, когда регион, имеющий финансовую возможность поддержать инновационный проект, не имеет права этого сделать.

Существенно разнятся термины и понятия, используемые законодателями. И это далеко не полный перечень проблем законодательно-правового обеспечения инновационной деятельности. Прежде всего, необходимо, чтобы инновационный сценарий развития экономики России стал основой долгосрочного прогноза до 2020-2030 годов.

Дефицит квалифицированных кадров остро ощущается в инновационной деятельности бизнеса, науки и образования. Благодаря реализации Национального проекта «Образование» Минобрнауки России удалось запустить масштабный проект «Инновационные Университеты», впервые системно решающий вопросы подготовки кадров для инновационной сферы, который необходимо развивать далее, находя для этого новые формы.

Основные принципы создания и внедрения новых технологий обучения и современных подходов к управлению научными и образовательными учреждениями нашли отражение в Федеральном законе от 01.12.2007 г. № 308-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам интеграции образования и науки».

В нем нормативно закреплены многие существовавшие на практике формы работы, что обеспечивает возможность их дальнейшего развития в рамках предусмотренных правовых механизмов.

Но и этого явно недостаточно. По мнению руководителей промышленных предприятий, требуется законодательная поддержка комплекса мер по привлечению и закреплению молодежи на предприятиях, развивающих наукоемкие технологии.

Состояние и проблемы законодательного обеспечения совершенствования, реформирования и модернизации отечественного ОПК

Совершенствование законодательного обеспечения в стратегически важных сферах ОПК

Для обеспечения высокого уровня национальной безопасности необходимо не только восстановить и нарастить научно-технологический и производственный потенциал российской оборонной промышленности, но и добиться эффективного его использования, в первую очередь в стратегически важных сферах ОПК.

В настоящее время Минпромэнерго России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти разработаны концептуально-программные документы в сфере ОПК: Стратегия развития авиационной промышленности на период до 2015 года, Стратегия развития радиоэлектронной промышленности; Стратегия развития промышленности боеприпасов и спецхимии; Стратегия развития судостроительной промышленности на период до 2020 года. Предусматривается разработка Стратегии развития промышленности обычных вооружений. С учетом стратегий развития оборонных отраслей промышленности разрабатывается Стратегия развития оборонно-промышленного комплекса на период до 2015 года.

Реализация этих стратегий связана со значительными инвестициями и повышением эффективности государственного управления ОПК.

Авиастроение

Стратегией развития авиационной промышленности до 2015 года предусмотрен рост объемов производства в 2010 году в 2 раза к уровню 2004 г., в 2015 году – в 3 раза. При этом структура производства должна существенно измениться: доля объема гражданской продукции в общем объеме возрастет к 2015 году в 1,6-2 раза. За счет расширения производства новых гражданских воздушных судов на 5% увеличится доля гражданской авиационной техники на мировом рынке продаж.

С 2005 по 2009 годы включительно объем финансирования гражданского авиастроения возрос более чем в 4 раза. Согласно Федеральной целевой программе «Развитие гражданской авиационной техники России на 2002–2010 годы и на период до 2015 года» планируется существенно увеличить финансирование гражданского авиастроения.

В 2009 году на нужды авиапрома было выделено более 19 млрд. рублей, в 2010 году – почти 22,5 млрд. рублей, в 2011 году предусматривается направить в отрасль свыше 32 млрд. рублей.

Ежегодно по 6 млрд. рублей выделяется Объединенной авиастроительной компанией (ОАК) на реализацию проектов строительства отечественных гражданских воздушных судов. В 2009–2011 годах на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам для поддержки технического перевооружения авиастроительных предприятий должно пойти более 2,7 млрд. рублей, авиадвигателестроительных предприятий – еще около 1 млрд. рублей.

Технологическое развитие тесно связано с другими вопросами развития авиации, требующими законодательного регулирования. Это касается такого перспективного направления авиаотрасли, как малая авиация. Были приняты поправки в Воздушный кодекс Российской Федерации, которые учли предложения, вносившиеся в течение последних лет предприятиями, организациями, владельцами воздушных судов. Упрощен порядок сертификации и регистрации сверхлегких и, частично, легких воздушных судов.

Безопасность авиаперевозок должна обеспечиваться за счет комплексных мер по всем проблемным направлениям. И такой подход реализуется в Государственной программе обеспечения безопасности полетов воздушных судов гражданской авиации, утвержденной в мае 2008 года Правительством Российской Федерации. В сентябре 2008 года утверждена Федеральная целевая программа модернизации единой системы организации воздушного движения России, рассчитанная на семь лет и ориентированная на повышение безопасности воздушных перевозок. Согласно этой программе, к 2015 году аварийность должна быть снижена в 2–2,5 раза.

Судостроение

Проблемы развития судостроительной промышленности имеют комплексный многоплановый характер. Они должны решаться системно с учетом того, что судовое комплектующее оборудование и материалы, необходимые для создания перспективных объектов морской техники, производятся не только в судостроительной отрасли, но и других отраслях российской промышленности.

Правительством Российской Федерации одобрена Стратегия развития судостроительной промышленности до 2020 года. Ее реализация предусматривает рост объема поставок судостроительной продукции по сравнению с 2007 годом в 1,4 раза к 2010 году, в 3,2 раза - к 2020 году. Такие показатели должны быть достигнуты за счет создания благоприятных экономических условий по размещению и выполнению заказов отечественных перевозчиков на гражданские суда. Предполагается закрепиться в сегменте наукоемкого гражданского судостроения на уровне около 2% мирового экспорта.

Реализация Стратегии предусматривается с учетом следующих действующих программ и планов:

Государственная программа вооружения на 2007-2015 годы;
ФЦП «Развитие оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации на 2007 - 2010 годы и на период до 2015 года»;
ФЦП «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)»;
ФЦП «Национальная технологическая база» на 2007-2011 годы;
ФЦП «Ядерная и радиационная безопасность России» на 2007-2011 годы;
ФЦП «Промышленная утилизация вооружения и военной техники на 2005-2010 годы»;

другие аналогичные программы и планы, пришедшие им на смену.

Стратегией предусматривается также разработка комплекса мер по государственной поддержке отрасли:

субсидирование процентных ставок по кредитам для постройки судов в России;

развитие системы лизинга судовладельцев, приобретающих российские суда речного и рыбопромыслового флота;

предоставление государственных гарантий по реализации проектов технического перевооружения отрасли и созданию новых производств.

Однако ни в указанной Стратегии, ни в иных документах не нашло отражение решение по концепции реформировании отрасли.

Развитие судостроительной промышленности должно обеспечиваться за счет реализации приоритетных направлений развития науки, технологий и техники, повышения эффективности использования результатов научной и научно-технической деятельности. Это позволит применить прикладные исследования и разработки для повышения конкурентоспособности судостроительной отрасли в целом.

Гражданский и военный секторы судостроительной промышленности тесно взаимосвязаны, и потеря возможности выпуска гражданских судов неизбежно повлечет за собой проблемы в создании техники военного назначения. Кроме того, судостроение является системообразующей отраслью промышленности, взаимосвязанной со смежными и обеспечивающими отраслями, в которых заняты несколько сотен тысяч работающих.

С 26 января 2006 года вступил в силу Федеральный закон от 20.12.2005 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся создания Российского международного реестра судов». Этим Законом создаются условия приобретения морских транспортных судов для перевозки внешнеторговых грузов иностранной и отечественной постройки без НДС и таможенных пошлин при условии их регистрации в Российском международном реестре судов.

Но действие Закона не распространяется на все другие типы

морских и речных судов, строящихся в России: промысловых, транспортных каботажных судов и других типов, выпускаемых для нужд внутреннего рынка. Их строительство будет продолжаться с сохранением взимания НДС и таможенных пошлин за ввоз комплектующих и технологического оборудования. Фактически речь идет о дискриминационном режиме для отечественных судостроителей, что усилит их неравенство по экономическим условиям работы по сравнению с зарубежными конкурентами.

Другим негативным фактором развития судостроительной промышленности является то, что в судостроении (в отличие от других отраслей промышленности) отсутствуют специализированные лизинговые компании. Между тем, высокая капиталоемкость судов и относительно низкая операционная рентабельность судоходных компаний сделали лизинг основным механизмом поставки судов в мировой практике.

Для развития судостроительной сферы необходимо:

закрепить приоритетное право создания средств по освоению морского шельфа за отечественной промышленностью;

постепенно ограничивать использование иностранных судов при каботажных перевозках, а также на внутренних водных путях;

разработать и реализовать системные меры по обеспечению развития и эффективного взаимодействия всех видов транспорта, включая развитие терминалов, портового хозяйства и других объектов инфраструктуры;

организовать государственно-частное партнерство по модернизации существующих производственных мощностей и строительству новых верфей.

Космическая отрасль

Сейчас в состав ракетно-космической промышленности входят 98 предприятий и организаций. Кроме того, в процессе создания боевой ракетной и ракетно-космической техники принимает участие более 550 организаций смежных отраслей промышленности.

Состояние и перспективы развития национальной космической деятельности тесно связаны с реализацией Федеральной космической программы, Федеральной целевой программы «ГЛОНАСС», Федеральной целевой программы развития оборонно-промышленного комплекса.

В целом ракетно-космическая промышленность сегодня выходит на требуемый уровень ресурсного обеспечения, который позволит реализовать все планы ее развития и в полном объеме решить национальные задачи в области космоса. Тем не менее успехи в космической деятельности в ближайшей перспективе во многом будут зависеть от финансирования космических программ в рамках

федерального бюджета на 2010 год и плановый период 2011-2012 гг.

На сегодняшний день Роскосмосом совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти разработаны и утверждены базовые документы, определяющие государственную политику в области космической деятельности, а также строительство экономически устойчивой, развивающейся по инновационному пути, конкурентоспособной, диверсифицированной ракетно-космической промышленности. К ним в первую очередь относятся:

одобренная Советом Безопасности Российской Федерации в апреле 2007 года «Система взглядов на осуществление Россией независимой космической деятельности со своей территории во всем спектре решаемых задач на период до 2040 года»;

Основы политики Российской Федерации в области космической деятельности на период до 2020 года и дальнейшую перспективу;

Указ Президента Российской Федерации «О создании космодрома Восточный» и постановления Правительства Российской Федерации об уточнении Федеральной космической программы России и Федеральной целевой программы «ГЛОНАСС».

Эти документы стали началом практической реализации новой государственной космической политики. Меры, принятые Роскосмосом по реализации Стратегии развития ракетно-космической промышленности на период до 2015 года при поддержке Правительства Российской Федерации и активной работе руководства предприятий отрасли, позволили улучшить показатели состояния ракетно-космической промышленности и ее производственной деятельности.

Стратегией развития ракетно-космической промышленности (РКП) до 2015 года предусмотрен рост объемов производства в 2010 году – 160% к уровню 2005 года, в 2015 году – 220%. Доля инновационной продукции в общем объеме РКП в 2015 году составит 55% против 35% в 2005 году. Доля продукции РКП на мировом рынке производства ракетно-космической техники к 2015 году должна достигнуть 15%.

Для обеспечения финансовой стабильности предприятий РКП представляется целесообразным в полной мере задействовать предусмотренные решениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации инструменты государственной поддержки предприятий ОПК.

Федеральные целевые программы государственной поддержки ОПК

Действенным механизмом реализации промышленной политики и соответствующих стратегий развития отраслей ОПК являются федеральные целевые программы:

ФЦП «Развитие оборонно-промышленного комплекса Российской

Федерации на 2007-2010 годы и на период до 2015 года» (содержит мероприятия по техническому перевооружению и развитию производственных мощностей по выпуску основных образцов вооружения, военной и специальной техники, предусмотренных Государственной программой вооружений);

ФЦП «Национальная технологическая база» на 2007-2011 годы, включающая подпрограммы «Создание авиационно-космических материалов и развитие специальной металлургии России с учетом восстановления производства стратегических материалов (СМ) и малотоннажной химии на 2005-2008 годы» и «Развитие электронной компонентной базы» на 2007-2011 годы;

ФЦП «Развитие гражданской авиационной техники России на 2002-2010 годы и на период до 2015 года»;

Федеральная космическая программа России на 2006-2015 годы;

ФЦП «Глобальная навигационная система»;

ФЦП «Развитие российских космодромов на 2006-2015 годы».

Характерной особенностью указанных программ является направленность их мероприятий, наряду с модернизацией и оптимизацией мощностей, предназначенных для военного производства, на развитие гражданского сектора ОПК.

Однако указанный перечень действующих федеральных целевых программ не является исчерпывающим. В частности, для решения задач, предусматриваемых Стратегией развития судостроительной промышленности до 2020 года, потребуется разработка и реализация федеральной целевой программы развития гражданского судостроения.

Основные мероприятия такой программы должны быть направлены на восстановление технологической конкурентоспособности и динамичное развитие отрасли. Необходимо изыскать средства для обновления технологий и разработки судов нового поколения. На сегодняшний день наши верфи не в состоянии построить многие типы гражданских судов, поэтому потребуется закупка соответствующих технологий.

В соответствии с поручением Совета Безопасности Российской Федерации Правительством Российской Федерации утверждена ФЦП по развитию электронной компонентной базы и радиоэлектроники на 2008-2015 годы.

Рынок радиоэлектронной продукции является одним из самых прибыльных в мире производств (доля России в общем объеме мирового рынка составляет менее 1,0%). Внутренний рынок электронной техники представлен широким ассортиментом современных отечественных и зарубежных товаров, приборов и оборудования, в том числе: электронных компонентов, бытовой техники, медицинской электронной аппаратуры, телекоммуникационной и электронно-вычислительной техники и др. Емкость российского рынка электронной техники оценивается в 20 млрд. долларов.

Реализация мероприятий указанной программы должна обеспечить снижение уровня технологического отставания отечественной электронной промышленности от мирового уровня, повысить конкурентоспособность отечественной электронной продукции на внутреннем и внешнем рынках сбыта, ликвидировать к 2015 году зависимость ОПК от поставок импортной электронной компонентной базы.

Необходимо четкое и бесперебойное финансирование федеральных целевых программ.

Антикризисные меры в системе ОПК и их законодательное регулирование

В Программе антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год (раздел «Обеспечение финансовой поддержки предприятий оборонно-промышленного комплекса») предусмотрены следующие меры.

1. Субсидии стратегическим организациям ОПК для предупреждения банкротства.

Мера реализуется с 2007 года. В 2008 году первоначально на предупреждение банкротства стратегических организаций ВПК было зарезервировано 3500 млн. руб. В дальнейшем общая сумма ассигнований была увеличена и достигла 5137 млн. руб. Однако из них израсходовано менее 60% лимита, около 3081 млн. рублей. Из 13 организаций, по которым Правительственной комиссией по обеспечению реализации мер по предупреждению банкротства стратегических предприятий и организаций, а также организаций ОПК одобрено предоставление государственных субсидий, только по 8 принято соответствующее решение Правительства России.

В 2009 году на субсидии первоначально в федеральном бюджете было зарезервировано 4500 млн. руб., после внесенных поправок объем бюджетных ассигнований уменьшен до 2863 млн. руб. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 02.04.2009 г. № 446-р в рамках исполнения антикризисных мер лимиты федерального бюджета увеличены на 3000 млн. рублей.

В итоге бюджетные ассигнования, предусмотренные в 2009 году на предоставление субсидий стратегическим организациям ОПК для предупреждения банкротства, составили 7908,407 млн. рублей с учетом средств, неизрасходованных в 2008 году. В соответствии с Отчетом об исполнении Федерального бюджета Российской Федерации за 2009 год бюджетные ассигнования исполнены на сумму 7749,315687 млн. рублей.

2. Докапитализация организаций ОПК (выкуп уполномоченными организациями дополнительной эмиссии акций и облигаций отдельных стратегических предприятий ОПК).

На реализацию данной меры было запланировано выделить 52

млрд. рублей.

3. Субсидии российским организациям-экспортерам промышленной продукции на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях в 2005-2010 годах, для производства продукции на экспорт.

4. Субсидии организациям ОПК - головным исполнителям (исполнителям) ГОЗ на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях.

5. Субсидии организациям ОПК на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях на осуществление инновационных и инвестиционных проектов по выпуску высокотехнологичной продукции.

6. Государственные гарантии Российской Федерации по кредитам, привлекаемым стратегическими организациями ОПК на осуществление основной производственной деятельности и капитальные вложения.

7. Субсидии организациям ОПК на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях в 2008-2010 годах на техническое перевооружение на срок до 5 лет, а также части затрат на уплату лизинговых платежей за технологическое оборудование, поставляемое российскими лизинговыми компаниями по договорам лизинга, заключенным с 2006 года.

В настоящее время реализуются утвержденные Президентом и Правительством России меры государственной поддержки ОПК, а также разрабатываются новые. Подписано постановление Правительства Российской Федерации «О мерах государственной поддержки российских организаций-экспортеров промышленной продукции». Документом предусмотрены следующие меры поддержки организаций ОПК, выполняющих гособоронзаказ (с выделением соответствующих ресурсов):

субсидирование из бюджета части процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях;

субсидии на возмещение части убытков от основной производственной деятельности;

субсидии на предупреждение банкротства;

предоставление госгарантий по кредитам, привлекаемым организациями, выполняющими гособоронзаказ.

Обращено внимание на то, что гособоронзаказ в части закупок вооружений и приоритетных НИОКР должен финансироваться в полном объеме. Дивиденды предприятий ОПК, в капитале которых участвует государство, решено направлять на инвестиционную деятельность.

Среди фискальных мер приняты решения об исключении из

налогооблагаемой базы средств, предоставляемых на инвестиционную деятельность, об инвестиционных налоговых кредитах, отсрочках и рассрочках уплаты налогов и сборов в федеральный бюджет. Экспортерам промышленной продукции обещано возмещать НДС в кратчайшие сроки - до 30 дней.

Дано распоряжение комиссии Минфина России провести селекцию и выбрать наиболее важные предприятия ОПК, на поддержке которых будет сосредоточено основное внимание.

Для закрепления положительных тенденций в ключевых секторах российской экономики в 2010 году реализация антикризисных мер продолжена.

Предложения и рекомендации по совершенствованию законодательства в сфере деятельности ОПК

В течение длительного периода развитие производства в нашей стране сосредоточивалось на военной промышленности, в силу того, что эта отрасль является источником как «двойных технологий», так и товаров «двойного назначения».

Поскольку ОПК представляет собой реальный сектор экономики, обеспечивающий безопасность страны, целесообразно рассмотреть его организационно-экономические проблемы через призму принятия целого ряда законодательных инициатив и конструктивных решений. Очевидно, что они должны коснуться как уровня макроэкономики (перераспределение бюджета, изменения в системе налогов, государственная поддержка оборонного производства и др.), так и микроэкономики (оптимизация структуры управления ОПК, совершенствование системы заказов, определение критериев эффективности как в оценке изделий, построении приоритетного ряда в системе создания вооружения и военной техники, так и деятельности предприятий комплекса).

В рамках функционирования ОПК представителями государства в настоящее время являются различные структуры, претерпевшие многократные изменения как в своих функциях, так и в названиях, объединяющие и в некоторой, не всегда рациональной, форме связывающие в нечетко очерченную систему специализированные научные и производственные структуры. Причем во многих случаях достаточно однозначно определить эти связующие факторы не представляется возможным. Это, в свою очередь, требует анализа законодательства, экономических исследований, оценок и выработки конструктивных предложений.

Подсказываемая опытом последнего десятилетия необходимость формирования крупных холдингов в сфере ОПК, и в этой связи изменения функции связанных с ними административных структур, также является организационно-экономической проблемой, требующей

профессионального объединения усилий как в нормативно-правовой проработке, так и в практической реализации.

Таким образом, в рамках мероприятий по совершенствованию функционирования предприятий ОПК необходимо сосредоточить внимание на решении организационных вопросов, которые можно классифицировать как базовые и обеспечивающие или как структуру и инфраструктуру.

Структура процессов, связанных с решением проблемы интенсификации работ по созданию вооружения и военной техники, включает в себя:

- мониторинг и формирование эффективного законодательства в условиях новых требований к отраслевым структурам и предприятиям ОПК со стороны Президента Российской Федерации - Главнокомандующего Вооруженными Силами РФ и подчиненных ему силовых структур (МО, ФСБ, МВД и др.) с учетом реально выделяемых ресурсов;

- формирование стратегии развития ОПК по оптимизации макроэкономических процессов как важнейшего фактора обеспечения производства вооружения и военной техники;

- совершенствование законодательства, направленного на поддержку ОПК в решении вопросов, связанных с рынком вооружений, пресечением процессов необоснованного банкротства предприятий;

- формирование оптимальной структуры оборонного заказа;

- законодательное совершенствование процедуры взаимодействия заказчика со структурами ОПК;

- разработка вопросов восстановления технологических процессов путем выработки законодательных норм, способствующих приобретению оборудования и материалов, специализации и кооперирования производства, экономической поддержки отечественной обрабатывающей промышленности;

- восстановление кадрового потенциала ОПК путем законодательного закрепления государственных социальных гарантий, экономической мотивации и системы профессиональной подготовки: руководителей НИИ и заводов на всех уровнях технологического процесса, квалифицированных рабочих, персонала всей обеспечивающей инфраструктуры;

- решение социальных проблем, прежде всего, путем создания системы устойчивых рабочих мест;

- разработка и объявление приоритетных исследований в области экономики и организации производства в сфере ОПК, оптимизации производственных структур и систем управления, мотивации деятельности на всех уровнях хозяйствования.

Ряд проблем необходимо решить в сфере научно-методического обеспечения деятельности ОПК.

В российском законодательстве отсутствует понятие «оборонно-

промышленный комплекс». Также ни в законодательстве, ни в государственных стандартах не определены такие понятия, как «комплекс», «промышленность», «отрасль». Термин «оборонная промышленность» в законодательстве присутствует в п.5 ст.27 Земельного кодекса Российской Федерации, но при этом его содержание не раскрывается.

Следует отметить, что около 10 лет существует постоянно пролангируемая ФЦП «Реформирование и развитие оборонно-промышленного комплекса». Эта федеральная целевая программа частично включена в Федеральный закон «О федеральном бюджете». Отсюда следует формальный вывод о праве на существование в законодательстве понятия «оборонно-промышленный комплекс». Однако ввиду секретности ФЦП установить, содержится ли в ней определение этого понятия или нет, не представляется возможным.

Косвенное определение ОПК дано в разделе I пункта 2 Основ политики Российской Федерации в области развития оборонно-промышленного комплекса на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу. Под ОПК понимается совокупность производственных, научных, научно-производственных и иных организаций различных организационно-правовых форм и форм собственности, «осуществляющих работы по обеспечению выполнения государственного оборонного заказа», и «федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих непосредственную координацию и контроль деятельности подведомственных им организаций, а также управление ими».

При всей целостности такого определения ОПК, включающего объекты управления (предприятия и организации) и субъекты управления (федеральные органы исполнительной власти), это определение не содержит качественной характеристики ОПК как единого объекта управления и развития.

Вместе с тем в нормативных актах Правительства России, министерств и ведомств, а также в законодательных актах субъектов Российской Федерации термин «оборонно-промышленный комплекс» широко используется.

Базовым нормативным документом по применению термина «ОПК» можно считать постановление Правительства Российской Федерации от 20.02.2004 г. № 96 «О Сводном реестре организаций оборонно-промышленного комплекса», которое в целях реализации единой государственной политики в области реформирования и развития ОПК установило, что Сводный реестр организаций оборонно-промышленного комплекса является федеральной информационной системой, содержащей сведения об организациях, включенных в Реестр, об их имущественном и о финансовом положении и об экономической эффективности деятельности. Содержащаяся в Реестре информация - ограниченного доступа и подлежит защите в соответствии

с законодательством Российской Федерации.

В соответствии с постановлением в Реестр включаются организации, имеющие в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество, включая оборудование и производственные площади, а также имеющие квалифицированные кадры для разработки, производства, ремонта и утилизации вооружения, военной и специальной техники. Однако очевидно, что понятия «оборонно-промышленный комплекс» и «Реестр организаций оборонно-промышленного комплекса» не тождественны.

Как представляется, одним из факторов формирования такого подхода к ОПК как к субъекту права, на который необходимо обратить внимание, является замена в 2005 году старого классификатора отраслей народного хозяйства (ОКОНХ) на международный классификатор видов экономической деятельности (ОКВЭД). В международном классификаторе нет «комплексов» и нет понятия «промышленность».

В Основах военно-технической политики Российской Федерации на период до 2015 г. и дальнейшую перспективу поставлена задача «сформировать к 2010 г. военно-научный комплекс Российской Федерации, интегрированный в научно-технический комплекс Российской Федерации и обеспечивающий развитие фундаментальных и прикладных исследований, существенно влияющий на повышение эффективности ВВСТ». Там же отмечено, что в соответствии с Основами политики Российской Федерации в области развития ОПК на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу до 2015 года «необходимо завершить в полном объеме оптимизацию ОПК и научно-технического комплекса путем создания ограниченного числа системообразующих (отраслеобразующих) структур». Получается, что для нормативного правового обеспечения развития ОПК необходимо также уточнить такие понятия, как «научно-технический комплекс», «военно-научный комплекс», «высокотехнологичный комплекс» и решить, какие из этих понятий следует закрепить как объекты структуры во взаимосвязи со статистическими наблюдениями и введенными классификаторами ОКВЭД.

Выступая на конференции в декабре 2008 года в Совете Федерации, начальник вооружения Вооруженных Сил России – заместитель Министра обороны генерал-полковник В.А. Поповкин отметил в качестве первоочередной задачи завершение формирования нормативной правовой базы функционирования ОПК в современных экономических условиях.

При этом следует учесть, что функционирование гражданского и военного секторов ОПК существенно отличаются. Гражданский бизнес-сектор не имеет ограничений, связанных с финансированием из федерального бюджета (жесткие границы бюджетного года (не успел оформить документы – не получил денег); более сложные процедуры

оформления финансовых документов на оплату продукции и получение авансов; согласование цен, отчетности и т.д.). Кроме того, гражданский сектор не обременен содержанием мобилизационных мощностей и резервов, не испытывает ряд ограничений чисто технического свойства (специальное сырье и материалы, импортозамещение, подтверждение испытаниями и т.д.). Такие ограничения требуют компенсации. Действующее законодательство и ведомственные нормативные правовые акты за редким исключением не устанавливают различий между швейной фабрикой и предприятием, производящим ракеты стратегического назначения. Это влечет за собой одинаковые санкции к ним со стороны налоговых, судебных и других органов, но с различными последствиями для государства.

Таким образом:

1. Текущее состояние ОПК свидетельствует о том, что действующее законодательство не обеспечивает в полной мере его развитие.

2. В законодательстве отсутствует понятие «ОПК» как субъекта законодательного регулирования.

3. В российском законодательстве унифицированы правила функционирования всех хозяйствующих субъектов, без учета их специфики, реальных ограничений и имущественной принадлежности, что затрудняет модернизацию и развитие ОПК, выполнение им задач по обеспечению национальной безопасности страны.

Глава 4. Региональные и отраслевые аспекты государственной политики

4.1. Азиатско-Тихоокеанский регион и национальная безопасность России

Азиатско-Тихоокеанский регион (АТР) представляет собой политическое образование без строго определенных географических рамок. Он включает в себя обширное пространство, включающее территорию стран-членов форума Азиатско-Тихоокеанское экономическое сообщество (АТЭС), представляющих Восточную Азию, Австралию и Океанию, Северную и Южную Америки. Иногда в АТР включают Индию и страны Центральной Азии, отстоящие довольно далеко от Тихого океана.

В строго очерченных географических рамках АТР – это практически эквивалент Тихоокеанской Азии. К расширительному толкованию АТР, выходящему за географические рамки западной, азиатской части Тихого океана, фактически привело стремление Соединенных Штатов с момента образования форума АТЭС (1989 года) поставить под свой контроль его деятельность. В результате туда сразу вошли сами США и Канада, а затем Мексика (позже – Чили и Перу). К первоначальному, более узкому понятию «АТР» страны западной части Тихого океана фактически вернулись в 2005 году при формировании Восточноазиатского сообщества (East Asia Community), где единственное географическое исключение было сделано для Индии.

Характерной особенностью современной обстановки в АТР является высокая динамика политических и экономических процессов, формирующих устойчивую тенденцию к превращению его в важнейший центр мировой политики и экономики, сопоставимый с евроатлантическим. По целому ряду показателей этот рубеж уже достигнут.

Доминантой, определяющей ситуацию в регионе, является целенаправленная политика большинства государств на осуществление радикальных экономических преобразований, создание для них максимально благоприятных условий как на национальном, так и общерегиональном (а в последнее время и глобальном) уровне. Страны, по тем или иным причинам выпадающие из общерегиональной тенденции стабильного и быстрого экономического подъема и оказывающиеся в положении «догоняющих» (к их числу, к сожалению, относится пока и Россия), объективно находятся в менее выгодных условиях для полноценного участия в процессе азиатско-тихоокеанского сотрудничества.

Важнейшей особенностью развития ситуации в регионе являются беспрецедентные по своим масштабам интеграционные процессы, сопровождающиеся формированием и укреплением многосторонних

политических и экономических объединений. Наряду с такими региональными организациями и форумами, как АСЕАН, Ассоциация государств Южной Азии (СААРК), Региональный форум АСЕАН по безопасности (АРФ) и форум «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество» (АТЭС), в последние годы уверенно заявили о себе Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), форум БРИК, механизмы «АСЕАН плюс три» и «АСЕАН плюс шесть» (Восточноазиатские саммиты), треугольники «Китай – Япония – Республика Корея» и «Россия – Индия – Китай», Совещание по взаимодействию и мерам доверия в Азии (СВМДА), Диалог по сотрудничеству в Азии (ДСА), Форум островов Тихого океана (ФОТО).

В военно-политическом плане Тихоокеанская Азия разделена на военно-политические союзы Японии и Южной Кореи с США, политико-экономическую структуру АСЕАН, и остальные страны: Китай, входящий в Шанхайскую организацию сотрудничества (ШОС) за геополитическими границами Тихоокеанской Азии, Северную Корею (формально – в рамках военно-политического союза с Китаем) и Монголию (статус наблюдателя в ШОС).

В целом на развитие ситуации в регионе воздействуют две разнонаправленные тенденции, определяемые одновременно и «потенциалом конфликтности», и «ресурсом совместного развития».

При этом тенденции стабильности преобладают над тенденциями дестабилизации политической ситуации в АТР. Отношения соперничества между главными игроками «компенсируются» – в степени, предотвращающей прямые военно-политические конфликты – интересами взаимодействия в экономике, энергетике, борьбе с терроризмом и атипичными (природные катаклизмы, птичий грипп и т.п.) угрозами.

В значительной мере политические и экономические процессы в регионе происходят под патронажем США, для которых Азиатско-Тихоокеанский регион (наряду с Европой) является объектом приложения экономической, политической, военной и «мягкой» сил. При этом США и далее собираются: опираться здесь на передовое базирование своих вооруженных сил; двусторонние альянсы, прежде всего, с Японией и Австралией, а также Южной Кореей; проводить политику, направленную на дальнейшее устранение и недопущение появления новых барьеров для американских товаров и инвестиций; поддерживать такие организации, как АТЭС, АСЕАН и ее региональный форум (АРФ) или 6-сторонний формат переговоров по северокорейской ядерной проблеме, т.е. тех организаций и форумов, которые позволяют США сохранять здесь свои лидирующие позиции.

Политика США в АТР складывается из нескольких компонентов, основным из которых является военно-политический. Главными целями администрации США в этой области определены борьба с распространением оружия массового поражения и наркотиков,

обеспечение защиты своих граждан от угрозы возможных террористических актов, а также поддержание глобального лидерства «не только в периоды конфликтов, но и в мирное время».

Военный потенциал США, несмотря на некоторые сокращения, остается фактически преобладающим в регионе. В АТР сосредоточена мощная группировка вооруженных сил США, представленная Тихоокеанским командованием (PACOM), которое отвечает за планирование операций, управление и, в случае войны, командование американскими вооруженными силами в районе, охватывающем примерно половину площади земного шара (169 млн. кв. км). Зона ответственности PACOM простирается от Северного Ледовитого океана до Антарктиды, а с востока на запад – от восточного побережья Африки до тихоокеанского побережья Северной и Южной Америк. Обеспечение безопасности Гавайского архипелага и тихоокеанских владений США также возложено на Тихоокеанское командование, в оперативном командовании которого находятся около 300 тыс. американских военнослужащих, в том числе и 100 тыс. чел. – в силах передового базирования⁶⁷. Помимо сухопутных сил и ВВС, Тихоокеанскому командованию подчинены 3-й и 7-й Флоты (190 боевых кораблей и кораблей поддержки, 1400 самолетов и 213 тыс. моряков, морских пехотинцев и гражданских служащих, расквартированных на 35 базах на территории США и за их пределами), а также 5-я, 7-я, 11-я и 13-я воздушные командования. В распоряжении Командования специальными операциями в Тихоокеанском регионе находится отдельная общевойсковая тактическая группа.

Главными объектами американской региональной политики являются Китай, Япония и Республика Корея.

Приоритетными задачами внешнеполитической стратегии США являются укрепление сотрудничества с Японией и Республикой Корея, сохранение своего военного присутствия в данных государствах, которое рассматривается как базовая гарантия мира и стабильности в регионе. В условиях азиатского финансового кризиса США удалось также добиться укрепления сотрудничества с силовыми структурами Южной Кореи, Таиланда, Индонезии, Малайзии.

Экономический компонент обеспечения национальных интересов США в АТР основывается на том, что данный регион является наиболее динамично развивающимся в мире и уже сейчас на него приходится более 50% американского экспорта. Основными задачами здесь являются: противодействие экономической экспансии и протекционистской политике Японии, дальнейшее расширение рынков сбыта для американской продукции, использование дешевой рабочей силы развивающихся стран региона для производства необходимых

⁶⁷ В настоящее время Тихоокеанскому командованию подчиняются следующие оперативные соединения: 25-я легкопехотная дивизия (Гавайи); - I тактическая экспедиционная группа морской пехоты (Калифорния); - III тактическая экспедиционная группа морской пехоты (Япония).

товаров, не требующих высоких технологий, привлечение ученых с высоким исследовательским и конструкторским потенциалом.

Несмотря на то, что с подавляющим большинством государств АТР у Соединенных Штатов прочные отношения, и, тем не менее, руководство США полагает, что вызовы безопасности Америки в Азии и Тихом океане существуют и даже возрастают.

Особую озабоченность США вызывает растущая китайская экономическая мощь, которая, по мнению американской военной элиты, рано или поздно трансформируется в рост политического влияния Китая в АТР. С учетом того, что экономических рычагов воздействия на Китай у США практически нет, основная ставка в противодействии усилению КНР делается на политико-дипломатические меры сдерживающего характера.

Политика КНР в АТР ориентирована на достижение статуса сверхдержавы регионального и глобального масштабов посредством эффективного использования возрастающей экономической мощи и начавшейся в начале текущего десятилетия активной экспансии китайского капитала за рубеж. При этом, в отличие от США, китайская внешняя политика, не обремененная жесткими союзническими связями, носит целеустремленный и в то же время гибкий характер и подкрепляется стабильными темпами наращивания и модернизации экономической и военной мощи страны.

Уже сейчас КНР обладает значительным военным потенциалом в регионе. Вместе с тем, хотя Народно-освободительная армия Китайской Народной Республики является крупнейшей в мире по численности, до недавнего времени она была неспособна проводить крупные наступательные операции за пределами национальной территории.

Что касается стратегических ядерных сил КНР, то количество ядерных боеголовок, которыми можно поразить цели в Соединенных Штатах, остается крайне ограниченным – не более 30 единиц (моноблочные ракеты типов CSS-4, DF-31 и DF-31A). В этих условиях первый и второй позиционные районы национальной системы ПРО США (соответственно в Калифорнии и на Аляске) могут без труда перехватить и уничтожить те китайские боеголовки, которые уцелеют после первого, контрсилового удара стратегических сил США, нейтрализовав тем самым китайский потенциал ответного удара.

В последние годы, однако, Китай начал быстрыми темпами наращивать свой наступательный потенциал, приняв на вооружение новейшие образцы надводных кораблей (класса «Современный»), подводных лодок (класса «Кило»), противокорабельных крылатых ракет (класса SS-N-23 «Солнечный ожог») и истребителей-бомбардировщиков (класса Су-27 и Су-30). В опубликованном в марте 2008 года докладе Пентагона «Военная мощь Китайской Народной Республики. 2008» делается вывод о том, что все эти перемены в НОАК свидетельствуют о намерении китайских военных нейтрализовать американское военно-

техническое превосходство в акватории Тихого океана, прилегающей к побережью КНР.

Что касается стратегических ядерных сил Китая, то в последние годы китайская сторона обеспечила их количественный рост и качественное совершенствование. Так, в июне 2005 г. американская разведка зафиксировала успешное испытание китайской БРПЛ класса JL-2 (морская версия китайской МБР DF-31). Эта ракета способна поразить цель на расстоянии до 7200 км, находясь вблизи китайских берегов под защитой ВМФ и ВВС КНР. Кроме того, осуществляется программа по переоснащению китайских межконтинентальных баллистических ракет разделяющимися головными частями индивидуального наведения и средствами прорыва противоракетной обороны. Таким образом, Китай совершенствует свою способность к ядерному сдерживанию США.

Еще одним поводом для озабоченности официального Вашингтона стало успешное испытание китайского противоспутникового оружия в январе 2007 года. Китай, таким образом, продемонстрировал готовность бросить вызов американскому доминированию в космосе.

Вместе с тем, аналитики не рассматривают даже гипотетическую возможность военного конфликта между США и КНР, поэтому отношения между этими странами не относятся к разряду возможных угроз региональной безопасности.

Это обусловлено тем, что политическая активность Китая в его отношениях с США строится на основе принципов «сотрудничества и соперничества», «взаимозависимости и взаимодействия по общим угрозам». Поэтому при сохранении всей сложности и противоречивости двусторонних отношений просматривается тенденция к китайско-американскому сближению. Руководство КНР признает мировое лидерство США и готово к сотрудничеству на основе совпадения интересов. Взамен – настаивая на том, чтобы традиционный набор критики Китая: права человека, демократизация китайского общества, свобода слова и вероисповедания, проблема Тибета, курс китайской национальной валюты и т.п. находились «на вторых ролях» в китайско-американских отношениях.

Аналогичным образом, достаточно прагматично выстраиваются и китайско-японские отношения. Китаю и Японии не удастся полностью изменить негативное взаимное восприятие из-за различий в трактовке истории. Тем не менее, приход в ближайшей перспективе (2012 год) к власти «пятого поколения китайских лидеров», многие представители которого получили образование на Западе, и омоложение японской политической элиты за счет политиков послевоенного поколения способны в перспективе 5-10 лет ослабить исторический негатив в пользу взаимодействия по реализации совпадающих интересов. Интересы сотрудничества будут работать на создание трехстороннего формата «США – Япония – Китай» по вопросам региональной

безопасности и развития.

Наряду с позитивными факторами, по мнению специалистов, будут действовать и факторы возрастания напряженности. Рост военных расходов Китая, нацеленный на придание КНР статуса мировой «сверхдержавы», будет провоцировать встречные шаги со стороны Японии и японо-американского военного союза и рост военных расходов в других странах Тихоокеанской Азии. И хотя «статусный» характер нового этапа гонки вооружений не ведет непосредственно к военным конфликтам, он будет усиливать компоненты соперничества и конфронтации против компонентов сотрудничества в структуре международных отношений в рамках региона.

Новым фактором динамики ситуации в АТР становится выход на это геоэкономическое и геополитическое пространство Индии. У индийского руководства быстро формируется потребность расширить рамки своего доминирования в Индийском океане за счет подключения к процессам, развивающимся в Юго-восточной Азии, а через это пространство в будущем и в АТР в целом. При этом Индия старается усилить свои региональные позиции как путем нормализации отношений с потенциально конфликтными оппонентами – Пакистаном и Китаем, так и посредством выстраивания новой партнерской линии в отношениях с США.

Попытки Индии усилиться в АТР усложнят конфигурацию отношений сотрудничества и конкуренции в регионе.

Индийско-китайские отношения характеризуются, с одной стороны, стремлением избегать военных столкновений по нерешенным территориальным и политическим (Пакистан, Кашмир, Тибет) вопросам, ростом взаимной торговли, развитием приграничного сотрудничества, взаимодействием и конкуренцией в сфере энергетики, в борьбе за глобальные энергоресурсы и энергетические активы. А с другой – нарастанием противоборства.

Основными сферами индийско-китайского соперничества, по мнению специалистов, являются:

отношения с Соединенными Штатами. Руководство Индии демонстрирует стремление добиться большей близости к Вашингтону по сравнению с КНР, играя на двух факторах: «индийской демократии» в противовес «китайскому социализму» и индийской помощи США в «сдерживании Китая»;

глобальные источники финансирования экономики. Как считают специалисты, Индия пытается переключить на себя финансовые потоки, которые идут из мировых финансовых центров, в том числе из Японии, в Китай;

влияние на соседей. Индия сохранит монополию на контроль ситуации в районе Индийского океана и одновременно попытается «войти» в зону китайского влияния в ЮВА;

энергетика и «новая экономика». Индия будет стремиться к

вытеснению Китая с мировых энергетических и наукоемких рынков там, где это более выгодно Индии, чем взаимодействие с Китаем;

военное сотрудничество с Россией. Для Индии важно стать преимущественным партнером России в военно-технологической области. При этом Индия будет использовать фактор российско-американской и российско-европейской конкуренции на южноазиатском рынке вооружений.

В трехстороннем формате «Россия – Индия – Китай» индийское руководство делает акцент на развитии двусторонних связей. При этом Индия может использовать как двусторонние, так и многосторонние отношения в «треугольнике» для политического давления на США в случае обострения по тем или иным причинам индийско-американских отношений.

В целом, несмотря на имеющиеся противоречия между ведущими государствами региона, ситуация в АТР характеризуется доминированием экономической, научно-технической и финансовой интеграции, пониманием общности энергетических проблем, политической стабильностью и предсказуемостью. Новые форматы отношений сотрудничества-соперничества снижают вероятность военного конфликта. Потенциальными же источниками военных обострений являются ситуации вокруг Тайваня и Северной Кореи.

Тем не менее, по мнению экспертов, военно-политическое противостояние в Тайваньском проливе не выходит на траекторию вооруженного конфликта. КНР активизирует дипломатическое и психологическое давление на тайваньские власти с целью ослабить их стремление к независимости. В качестве основных рычагов используются контакты с различными политическими силами на Тайване, предоставление торговых льгот и расширение экономического сотрудничества и обменов по линии туризма, культурных и научных связей и т.п.

Что касается северокорейской ядерной проблемы, то очевидно, что КНДР использует ядерный фактор как гарантию невмешательства в ее внутренние дела, прежде всего, со стороны США.

По мнению аналитиков, корейская проблема в перспективе будет развиваться в режиме вяло текущего конфликта с периодическими обострениями, вызываемыми попытками со стороны КНДР очередных ракетных испытаний, подготовкой или проведением нового испытания ядерного взрывного устройства и т.п. Очевидно также и то, что руководство КНДР не пойдет на ядерное разоружение, поскольку, по его мнению, сам факт обладания военной ядерной программой продолжает гарантировать неприкосновенность.

Среди других наиболее значимых угроз региональной безопасности эксперты выделяют территориальные споры, в которые вовлечены Япония, Россия, Южная Корея, Китай, ряд стран АСЕАН. Ситуация остается неразрешенной. Однако двусторонние переговоры в

поисках развязок и, параллельно и независимо от этого, углубление региональной экономической интеграции снижают негативное воздействие территориальных проблем на региональную безопасность. Всплески напряженности не выходят за рамки «дипломатических войн». За аналогичные рамки не выходят и китайско-японские, и корейско-японские разногласия по вопросам истории. КНР использует их как дипломатическую карту в целях набрать дополнительные очки в соперничестве с Японией за лидерство в АТР. А Южная Корея – в интересах внутривластной борьбы, в которой активно задействуется фактор национализма.

Помимо этого чрезвычайно острыми, особенно для стран северо-восточной Азии, являются проблемы энергетической безопасности. Рост мировых цен на энергоносители оказывает сдерживающее влияние на экономический рост АТР, а в политическом плане – заставляет страны искать пути диверсификации источников поставок нефти и газа. Это усиливает конкурентную борьбу, прежде всего, между Китаем и Японией за выход к ресурсам углеводородов в России, Африке, на Ближнем Востоке. Южная Корея и АСЕАН также стремятся занять свои ниши в новом глобальном «энергетическом переделе». Однако энергетическое противостояние не перерастает в политический конфликт – в силу углубляющейся взаимозависимости региональных экономик.

На ситуацию в АТР оказывают влияние также новые и «нетрадиционные» угрозы: терроризм, пиратство, экологические и природные катастрофы, угрозы эпидемий и т.п. Ставя под удар социальную стабильность региона, эти угрозы могут одновременно сыграть и «объединительную» роль, побуждая страны Тихоокеанской Азии к политическому взаимодействию совершенно нового качества.

Наряду с факторами дестабилизации в Тихоокеанской Азии действуют следующие факторы стабилизации политической ситуации, которые связаны с характером реакции стран на региональные проблемы.

Прежде всего, это относится к шестистороннему переговорному процессу по Северной Корее. Несмотря на отсутствие реального прогресса в деле ядерного разоружения КНДР, сам факт существования шестистороннего переговорного формата позитивен. Впервые в истории ведущие государства мирового сообщества – Россия, США, Китай, Япония и третья по размерам азиатская экономика – Южная Корея получили возможность совместно ставить и обсуждать общие проблемы безопасности и стараться искать пути выхода из кризиса.

Возрастающие угрозы энергетической безопасности стимулируют страны региона к поиску вариантов многосторонней взаимостраховки – на случай непредсказуемости поведения мировых энергетических рынков.

Позитивное воздействие на региональную ситуацию оказывает и сотрудничество в борьбе с «новыми» и атипичными угрозами.

Национальные интересы и безопасность Российской Федерации в АТР

Наиболее значимой проблемой для национальной безопасности России в АТР является уменьшение ее политического веса. Значительное ослабление российской военной мощи в регионе в настоящее время пока не компенсируется наращиванием экономического и иного сотрудничества со странами АТР.

Усилия многих стран АТР по быстрому наращиванию своего военного потенциала в значительной мере отражают хрупкость и неопределенность военно-политической ситуации.

Это свидетельствует о том, что несмотря на позитивные интеграционные процессы в регионе, национальные интересы России подвержены воздействию разнообразного спектра угроз, исходящих от различных источников военной опасности, – как внешних, так и внутренних.

К внешним источникам военной опасности для России в АТР следует отнести:

- наличие мощных группировок вооруженных сил иностранных государств вблизи рубежей Российской Федерации, способных вести широкомасштабные боевые действия;

- угрозы политического или силового отторжения отдельных территорий;

- наличие вблизи границ зон напряженности и возможность появления очагов вооруженных конфликтов;

- стремление некоторых государств к установлению своего военно-политического доминирования в АТР и их приверженность к разрешению конфликтных ситуаций не только политическими, но и силовыми методами при отсутствии эффективной региональной и ослаблении глобальной систем международной безопасности;

- возможность подрыва стратегической стабильности в регионе в результате нарушения международных договоренностей в области ограничения и сокращения вооружений.

Кроме того, в течение последних десятилетий активно стали проявлять себя такие угрозы безопасности России, как:

- хищническое использование природных богатств Сибири и Дальнего Востока, факты браконьерства в особой экономической зоне, на континентальном шельфе и в территориальных водах Российской Федерации;

- нелегальное проникновение на российскую территорию и компактное оседание на ней значительных масс граждан сопредельных стран, что ведет к возникновению конфликтов в их отношениях с местным населением;

- все виды контрабанды, особенно наркотиков, оружия и взрывчатых

веществ.

Внутренними факторами, способствующими нарастанию для Российской Федерации внешней военной опасности, являются:

социальная нестабильность в сибирских и дальневосточных регионах;

затяжной экономический кризис, снижающий уровень достаточной оснащенности Вооруженных Сил и приводящий их к отставанию от других стран в качестве и количестве вооружений;

негативные процессы в армии и на флоте, подрывающие боеспособность их частей.

Из всех перечисленных источников военной опасности наибольшую угрозу для России представляют развернутые вблизи наших границ крупные группировки вооруженных сил иностранных государств и территориальные притязания к России.

Численность же и мощь дальневосточной группировки войск России за последние десятилетия значительно сократились. По многим параметрам она уступает Японии, Китаю, КНДР, КР и даже Тайваню. Так, авиация США в Тихоокеанской зоне намного превосходит боевую авиацию России, развернутую на Дальнем Востоке. Мощь военно-морских сил США в Тихоокеанской зоне также не соизмерима с мощностью сил Тихоокеанского флота России. По атомным подводным лодкам – превосходство в два раза, по кораблям основных классов – более чем в четыре раза, по десантным кораблям – в пять раз. Такое неблагоприятное соотношение сил для России приводится даже без учета сил ближайших союзников США в АТР.

На сегодняшний день, по мнению военных экспертов, уровень военной опасности для безопасности России в АТР можно расценить как относительно невысокий. Ни один источник военной опасности не создает прямой военной угрозы безопасности Российской Федерации. В тоже время, с учетом изменений геополитической обстановки в мире, приходится констатировать, что обеспечение безопасности России только за счет политических возможностей становится маловероятным.

В этих условиях Россия как страна, имеющая обширные границы в АТР, а также в силу объективно возрастающей вовлеченности в дела региона не может не принимать мер по обеспечению своей безопасности, в т.ч. путем участия в формировании структур, ставящих целью обеспечить стабильное мирное развитие.

По мнению специалистов, в регионе достаточно четко обозначены несколько ключевых стран, на которые должно быть нацелено внимание России в интересах обеспечения национальной безопасности. Это, в первую очередь, США, Китай, Япония, оба корейских государства.

Наиболее перспективным в плане обеспечения национальных интересов представляется двусторонний диалог с этими странами, подкрепленный участием России в многостороннем региональном сотрудничестве. Для России большое значение имеют также отношения

с Индией. Не будучи непосредственно вовлеченной в расстановку сил среди стран Тихого океана, она, тем не менее, может сыграть заметную роль в азиатской политике России. Важное, пусть и косвенное, значение для России в плане формирования структуры военной безопасности в АТР имеют отношения в парах США-Япония, США-Китай, Индия-Пакистан, Север-Юг Кореи, Китай-Тайвань, Япония-Китай и др.

Оптимальной с точки зрения перспективы была бы схема действий, предусматривающая, с одной стороны, формирование с основными державами АТР специфических, асимметричных зон общих интересов и сотрудничества, а с другой – сосредоточение усилий на региональных узлах проблем, из которых первоочередное внимание должно быть уделено Северо-Восточной Азии (СВА). Через реализацию своей роли в основном узле, сосредоточенном в СВА, а также функции гаранта других субрегиональных систем стабильности Россия сохранит и упрочит свое положение как одной из главных держав АТР, что, в свою очередь, укрепит ее международные позиции на всем евразийском континенте и в мире в целом.

4.2. Экономические аспекты национальной безопасности России в Азиатско-Тихоокеанском регионе

Азиатско-Тихоокеанский регион (АТР)⁶⁸ в течение последних десятилетий превратился в наиболее динамично развивающуюся часть мира и сохранил в целом относительно большую устойчивость даже в период мирового финансового кризиса. В 2008-2009 гг. рост ВВП составил в Китае – 8-9%, в Индии – 5-6%, в Австралии – 3-4%.

На долю стран только основной группы стран этого обширного региона, входящих в АТЭС («Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество»), приходится более 57% мирового ВВП, 48% оборота международной торговли, более 40% объема прямых иностранных инвестиций в мире.

По мнению экспертов Мирового банка, МВФ, Азиатского банка развития, огромный потенциал АТР (хозяйственный, финансовый, технологический, ресурсный и людской⁶⁹) будет и в перспективе определять его возрастающую роль в мировой политической и экономической системе.

Как правило, есть два базовых подхода в определении роли

⁶⁸ Понятия «Азиатско-Тихоокеанский регион» и «Тихоокеанская Россия» не являются чисто географическими, а имеют в большей степени геополитические и геоэкономические очертания. В этом толковании АТР включает в себя страны Восточной Азии, выходящие «лицом» на Тихий океан (от Китая и Японии на севере до Индонезии и Сингапура на юге), а также США, Австралию, Новую Зеландию и Индию, которые сегодня имеют с этим регионом особые связи и питают к нему особый интерес. Тихоокеанская Россия – территории нашей страны к востоку от озера Байкал (Дальний Восток и Забайкалье), тяготеющие к Тихому океану.

⁶⁹ По данным 2008 года, на этих территориях проживает 2,7 млрд. человек, то есть почти половина (43,8%) населения планеты.

Азиатско-Тихоокеанского региона в глобальных процессах. Первый – это оценка потенциальных возможностей, которые представляет АТР с точки зрения экономических взаимоотношений, притока инвестиций, научно-технического и других видов сотрудничества. Второй аспект – традиционный, геополитический подход с точки зрения угроз и вызовов, с которыми сталкивается как в целом регион, так и входящие в него страны. Однако очевидно, что только сочетание этих двух подходов может дать объективный взгляд на процессы, происходящие в АТР и на то влияние, которые они оказывают на ситуацию в мире.

В целом, экономическое пространство Азиатско-Тихоокеанского региона с точки зрения происходящих внутри него процессов является очень сложным и разнородным. С одной стороны, здесь идет формирование полицентричной международной системы, укрепляются новые центры экономического роста и политического влияния. Прежде всего, это Китай, быстро завоевывающий позиции в финансовой и торгово-экономической сфере. Ведущей экономической державой региона, по-прежнему, несмотря на все свои внутренние проблемы, остается Япония. Сильные позиции сохраняют также Австралия и Республика Корея, которые активно участвуют в интеграционных процессах АТР. Кроме того, укрепляются экономические позиции Индонезии, которая начинает играть все более заметную роль в регионе.

В то же время неравномерность экономического развития стран АТР, разнонаправленность интересов в плане национальной безопасности определяют сохранение в регионе целого «спектра» потенциальных конфликтов и острых противоречий, в том числе в экономической сфере.

Так, в частности, между странами АТР нет единства по поводу скорости формирования зоны свободной торговли. С одной стороны, США, Австралия и еще ряд стран заинтересованы в ускорении этого процесса и открытии рынков стран Восточной Азии. В то же время Япония и Республика Корея хотели бы этот процесс притормозить, поскольку не хотят пускать конкурентов на свои рынки, например, сельскохозяйственной продукции. Близкую к Японии и Корее позицию занимают и входящие в АТЭС страны АСЕАН, больше заинтересованные не в либерализации торговли, а в развитии научно-технического сотрудничества, которое помогло бы им уменьшить технологический и экономический разрыв с развитыми странами.

Тем не менее, последние десятилетия в АТР **интенсивно идут процессы экономической интеграции.** Если в 80-х гг. прошлого века страны АТР в основном были сосредоточены на своих внутренних национальных проблемах, то сейчас важнейшим фактором их экономического развития становится укрепление различных форм взаимодействия и многостороннего сотрудничества. Это позволяет эффективно использовать взаимодополняемость национальных

экономик в качестве конкурентных преимуществ региона.

Учитывая количество и масштаб стран, а также их различия в экономической и политической системах, интеграционные процессы в АТР развиваются совершенно иначе, чем, например, в Евросоюзе. Так, в АТР пока не существует общерегиональных «правил» организации интеграционных объединений, нет единого таможенного союза и попыток установления единой политики регулирования интеграционных процессов. Формами интеграции могут быть как межправительственные органы, так и объединения деловых кругов, в основе которых лежат в основном экономические интересы, а не политические мотивы.

К настоящему времени в Азиатско-Тихоокеанском регионе сформировалась **разветвленная сеть многосторонних разноуровневых региональных структур, в рамках которых осуществляется взаимодействие в политической, экономической, гуманитарной, экологической сферах.**⁷⁰

Мировой финансовый кризис стал своего рода катализатором процесса экономической интеграции в АТР, в том числе более тесного взаимодействия между странами региона **в финансовых вопросах.** В течение последних лет интенсивно обсуждаются возможности реализации идеи учреждения Азиатского валютного фонда, регулирования финансовых рынков, создания системы раннего предупреждения финансово-экономических кризисов, выпуска азиатских облигаций, расширения спектра резервных валют.

Дальнейшее развитие интеграции в АТР связывается с реализацией целей так называемой «Богорской декларации» стран АТЭС от 1994 г., предусматривающей **создание зоны свободной торговли** между развитыми странами АТЭС к 2010 году и между всеми государствами-членами организации – к 2020 году. Как было заявлено в декларации саммита АТЭС в Сингапуре (ноябрь 2009 г.), это может поддержать экономический динамизм как региона, так и всей мировой экономики в среднесрочной и в долгосрочной перспективе.

Очевидно, что **Россия как крупнейшее евроазиатское государство, две трети территории которого находится в Азии, имеет долгосрочные политические и экономические интересы в АТР.** Суть этих интересов состоит в том, чтобы на основе активизации своей внешней политики и участия в делах региона обеспечить здесь не только **безопасность России, но и эффективно использовать возможности сотрудничества для реализации программ**

⁷⁰ В первую очередь, речь идет о таких сложившихся объединениях, как Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Ассоциация государств Южной Азии (СААРК), Региональный форум АСЕАН по безопасности (АРФ), форум «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество» (АТЭС), Совещание по взаимодействию и мерам доверия в Азии (СВМДА), Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), форум БРИК, механизмы «АСЕАН плюс три» и «АСЕАН плюс шесть» (Восточноазиатские саммиты), треугольники «Китай-Япония-Республика Корея» и «Россия-Индия-Китай», Совещание по взаимодействию и мерам доверия в Азии (СВМДА), Диалог по сотрудничеству в Азии (ДСА), Форум островов Тихого океана (ФОТО) и др.

экономического подъема Сибири и Дальнего Востока, для укрепления в целом своих экономических позиций и повышения конкурентоспособности страны.

Россия заинтересована в **сбалансированном экономическом и политическом присутствии не только в Европе,⁷¹ но и на восточном направлении.** Приоритеты политики России в АТР зафиксированы в целом ряде официальных внешнеполитических документов. В частности, об этом говорится в Концепции внешней политики Российской Федерации, в «Концепции участия Российской Федерации в Форуме АТЭС» (2000 г.), где подчеркнуто, что «азиатско-тихоокеанское направление следует выделить в качестве одного из приоритетных в общей композиции российской внешней политики».

Очевидно, что реализация национальных интересов России в АТР сопряжена с необходимостью преодоления целого ряда вызовов и угроз, прежде всего, экономического характера, которые сегодня не позволяют в полной мере развернуть международное сотрудничество со странами АТР и использовать его потенциал в интересах России.

Вместе с тем, очевидно, что в условиях очень жесткой конкуренции в мире за ресурсы России для сохранения суверенитета над ключевыми источниками своего развития необходимо сформировать собственный центр силы на базе реализации своих конкурентных преимуществ и освоения огромных природных богатств. В этих условиях единственным и безальтернативным для России условием развития как суверенного государства и сильного равноправного партнера в интеграционных процессах в АТР является реализация комплексной стратегии, направленной на качественное преобразование и подъем экономики восточных регионов.

В противном случае восток России может превратиться в пространство борьбы между другими центрами силы, прежде всего, за контроль над энергетическими ресурсами страны.

В настоящее время Российская Федерация участвует в качестве полноправного члена в таких региональных организациях, как Форум АТЭС (1998 г.), Совет по Тихоокеанскому экономическому сотрудничеству (СТЭС, 1991 г.), Экономический совет стран Тихоокеанского бассейна (ТЭС, 1995 г.), а также выступает в качестве партнера по диалогу в Форуме региональной безопасности АСЕАН (АРФ). Россия имеет статус «нерегионального члена» в Экономической и социальной комиссии ООН для стран Азии и Тихого океана (ЭСКАТО). Прорабатываются вопросы о вступлении Российской Федерации в Азиатский банк развития (АзБР) и Межамериканский банк развития (МАБР), а также в Форум «Азия — Европа» (АСЕМ).

Одной из ведущих интеграционных структур на азиатско-

⁷¹ Европа остается сегодня главным внешнеполитическим и внешнеэкономическим приоритетом и основным внешнеторговым партнером (36% российского товарооборота), основным источником инвестиций и передачи технологии, финансовой помощи.

тихоокеанском пространстве является – АТЭС, в рамках которой ставится задача поэтапного создания общей на пространстве АТР зоны свободной торговли, реализации многосторонних инвестиционных проектов, а также развитие внешнеэкономических связей, прежде всего, внешней торговли на двусторонней основе. Для России участие в АТЭС – это реальная возможность активизировать свою роль в регионе, найти наиболее приемлемые для себя формы сотрудничества на основе сопряжения интересов разных стран и, что особенно важно, отстаивания и развития принципов равноправного многостороннего взаимодействия в международных делах.

Особый интерес ряд стран АТР проявляет к сотрудничеству с Россией в сфере энергетики – разработаны совместные проекты с Китаем, Японией, Южной Кореей, реализация которых, как рассчитывает Россия, будет способствовать развитию как сырьевых отраслей Сибири и Дальнего Востока, так и новых технологических направлений. Уже начали осуществляться поставки российского газа и нефти в Китай, Японию, Южную Корею. Активно развивается сотрудничество в области атомной энергетики с Индией, Китаем, Вьетнамом, Ираном, Японией. В 2009 году на Сахалине был открыт крупный завод по производству сжиженного природного газа⁷², большая часть которого поступает на рынок Японии. Кроме того, есть достижения в телекоммуникациях, фармацевтике (совместные предприятия с Индией, Вьетнамом).

Перспективным направлением сотрудничества со странами АТР является реализация **совместных транспортных проектов** с участием РАО РЖД. Планы развития внутренней российской транзитной инфраструктуры выстраиваются в привязке к потребностям развития региональной экономики. Это и сотрудничество в области транспорта с приграничными странами – Китаем и Монголией, и проект соединения Транссиба с Транскорейской железнодорожной магистралью, который позволит создать самый протяженный евроазиатский транспортный коридор.

Кроме того, рассматриваются возможности взаимодействия России и стран АТР в **обеспечении продовольственной безопасности**. В частности, об этом шла речь на состоявшемся в июне 2009 года в Санкт-Петербурге Всемирном зерновом форуме. Сегодня Россия уже входит в тройку крупнейших экспортеров ячменя и пшеницы в мире и, по прогнозным оценкам, способна обеспечивать в течение 10-15 лет стабильный экспорт зерна, в том числе с учетом потребностей стран АТР.

Важнейшим приоритетом является сотрудничество в рамках АТЭС по **экономическим аспектам борьбы с международным терроризмом, реагированию на чрезвычайные ситуации и**

⁷² Завод является шестым по мощности в мире и вторым – по производительности технологических линий.

пандемические заболевания. Россия поддерживает предпринимаемые в рамках форума шаги по улучшению предпринимательского климата, совершенствованию государственного и корпоративного управления.

Об активизации политики России в АТР свидетельствует и тот факт, что **по инициативе России и под ее председательством решено провести предстоящий форум АТЭС во Владивостоке 2012 года.**

Таким образом, к настоящему времени достаточно четко сформировались основные направления, по которым Россия способна внести реальный вклад в развитие двустороннего и многостороннего экономического сотрудничества.

Вместе с тем, по оценке Министра иностранных дел России С.В. Лаврова, **«нельзя не видеть, что меры по укреплению экономической связки восточных регионов России с АТР остаются недостаточно эффективными, запаздывают, осуществляются несбалансированно.** В результате наше внешнеполитическое «наступление» в АТР оказывается без должного торгово-инвестиционного подкрепления, не может опереться на крепкие экономические «тылы».⁷³

Уровень и качество участия России в интеграционных процессах АТР значительно отстает от ее реальных возможностей и потребностей. В целом ряде случаев контакты часто ограничиваются встречами на высшем уровне, а участие на уровне комитетов АТЭС и других интеграционных структур АТР носит скорее формальный характер.

Кроме того, в экономических отношениях России со странами региона очевидна асимметричность. В настоящее время Россия значительно в большей степени зависит от торгово-экономических связей со странами АТР, чем последние от российских рынков и сфер приложения капитала. Так, доля АТР во внешнеторговом обороте РФ росла все последние годы и превысила в 2009 г. 20,3%. Тогда как доля России во внешнеторговых операциях государств АТР не превышает 1%, а объем российских инвестиций в эти страны незначителен. Инвестиционная активность азиатского бизнеса также пока еще весьма ограничена по сравнению со своими потенциальными возможностями. Так, на конец марта 2009 г. объем накопленных прямых инвестиций из стран АТР (в основном США и Японии) составил порядка 3,6 млрд. долл.

Неблагоприятные изменения произошли и в структуре российско-азиатской торговли, где наметился еще больший сырьевой крен российского экспорта в страны АТР. Так, за 2009 год объемы поставок российских машин и оборудования в Китай, который является одним из ведущих торговых партнеров России в регионе, снизились почти вдвое

⁷³ Выступление Министра иностранных дел России С.В.Лаврова на совещании «Восток России и интеграция в Азиатско-Тихоокеанском регионе: вызовы и возможности», Москва, 3 июля 2009 г.

на фоне заметного роста поставок товаров той же группы из Китая в Россию.

Задачи экономического развития восточных регионов и углубление их торгово-промышленной кооперации со странами АТР делают особенно актуальным для России активизацию политики России в АТР и четкое определение своих приоритетов в сфере экономической безопасности государства.

К сожалению, пока многие вопросы, которые напрямую затрагивают экономические интересы России, обсуждаются без ее участия. Так, «без участия России ее ближайшие соседи Китай, Япония и Республика Корея уже приступили к формированию подходов и механизмов будущей интеграции в Северо-восточной Азии (СВА). В частности, были созданы трехсторонние аналитические группы, предоставляющие правительствам этих стран согласованные рекомендации по координации экономической и финансовой политики, а также развитию торгового и инвестиционного сотрудничества между ними. В этих странах на академическом и деловом уровне прорабатываются такие вопросы, как создание в регионе единого энергетического кольца и транспортных коридоров в Европу (в частности и через Россию), образование зон свободной торговли, валютного союза и т.п.».⁷⁴

Сложившиеся формы участия восточных регионов России во внешнеэкономических связях со странами АТР (при существующей «слабости» экономики дальневосточных регионов) приводят к закреплению позиции других государств (прежде всего, Китая) на российской территории. Это усиливает привязку восточных регионов России к развитию зарубежных стран, что не только не работает на подъем экономики региона, но и приводит дезинтеграции экономического пространства страны и, соответственно, ослаблению контроля со стороны федерального центра. Как известно, к настоящему времени дальневосточный регион России уже фактически стихийно и достаточно «плотно» вовлечен в ориентированные на Китай интеграционные процессы. Сейчас 85% всей внешней торговли российского Дальнего Востока приходится на страны АТР, а его экономические связи с приграничными странами гораздо интенсивнее, чем с европейской частью России.

В этой связи основной угрозой экономической безопасности является **недостаточное экономическое и социальное развитие азиатской части страны**. Так, например, с 1995–го по 2008 год заметно, примерно на 2%, сократилась доля Дальневосточного округа в ВВП страны, стоимости основных фондов, вводе жилья. Существенно ухудшились показатели продовольственной обеспеченности. Сегодня

⁷⁴ Суслов Д.В., Институт Экономических Исследований ДВО РАН, Хабаровск. Экономическая политика России в Восточной Азии, стр.4.

даже южные регионы Дальнего Востока обеспечены собственным продовольствием менее чем на 50%. Хуже, чем в среднем по России, выглядят многие социальные показатели. Особенно тревожная ситуация в демографической сфере.⁷⁵

Особую опасность продолжения сложившихся тенденций и превращения восточной территории России только в источник энергоносителей и сырья для стран Азиатско-Тихоокеанского региона создавало отсутствие до последнего времени четкой государственной стратегии развития Дальнего Востока и Байкальского региона.

В этом плане важным шагом стало принятие в декабре прошлого года Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года. Это говорит о приоритетном характере необходимости четкого определения национальных интересов и угроз безопасности России на восточном направлении и формирования представлений о будущем мира и российского государства.

В Стратегии, в частности, подчеркивается, что «главными проблемами, сдерживающими реализацию экономического потенциала Дальнего Востока и Байкальского региона, являются их экономическая и инфраструктурная изоляция от остальной части России и наиболее развитых российских рынков, низкая внутренняя транспортная связь территории при ее огромных размерах, очаговый характер расселения с низкой плотностью населения, специфичность условий ведения сельского хозяйства, высокая затратность, дотационность и сезонность обеспечения завоза грузов для арктических и северных районов Дальнего Востока».⁷⁶

Очевидно, что реальное противодействие потенциальной угрозе безопасности страны на восточных рубежах может оказать лишь активная реализация предусмотренных в стратегии особых мер, направленных на ускоренный рост (на инновационной основе) экономического потенциала восточных регионов страны, на закрепление населения за счет создания рабочих мест, комфортной среды обитания и оптимизации системы расселения, а также на реализацию интересов России в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

Для поддержания экономической безопасности России необходимо учитывать, что участие в организациях многостороннего сотрудничества (прежде всего, таких, как АТЭС) должно носить системный характер. Необходимо использовать все открывающиеся возможности, учитывая

⁷⁵ В радиусе 1000 км от Владивостока с населением 2 млн. человек сосредоточено 300 млн. человек - это северо-восточные провинции Китая (Хэйлунцзян, Гиринь, Ляонин — всего свыше 110 млн. человек), КНДР и Южная Корея (80 млн.), Япония (120 млн.). То есть это вдвое больше населения России. Даже вокруг Москвы всего порядка 60 млн. человек.

⁷⁶ Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 г. №2094-р.

имеющиеся риски.⁷⁷ Для России принципиально важно рассматривать интеграционные проекты в АТР сквозь призму национальных экономических интересов и сохранения эффективного контроля над дальневосточными территориями.

4.3. Демографическое развитие России и региональные особенности демографических процессов в Сибири и на Дальнем Востоке

Современное демографическое развитие России

С начала 90-х годов в России происходит системный демографический кризис. Он характеризуется резким, скачкообразным ухудшением всех демографических процессов: рождаемости, смертности, брачности, разводимости, состояния здоровья всех социально-демографических групп населения, а также сокращением продолжительности жизни и постарением населения.

Сокращение численности населения России началось с 1992 года и составило за период до 2009 года 6,6 млн. человек (со 148,5 млн. человек до 141,9 млн. человек). При этом естественная убыль населения (превышение числа умерших над числом родившихся) составила 11,8 млн. человек, 5,6 млн. человек естественной убыли населения были компенсированы миграционным приростом.

Благодаря проведению активной демографической политики 2007-2010 годов и реализации приоритетных национальных проектов в сфере здравоохранения, образования, жилищной политики и социального развития села удалось несколько ослабить неблагоприятные тенденции в развитии демографических процессов.

Речь идет не о переломе тенденций, а только о сокращении темпов естественной убыли населения благодаря росту показателей рождаемости и снижению показателей смертности, увеличению продолжительности жизни и миграционному приросту населения.

Так, в 2009 году родилось 1764 тыс. человек, а умерло 2014 тыс. человек. Таким образом, естественная убыль населения составила в 2009 году 250 тыс. человек (против 362 тыс. человек в 2008 году, 470 тыс. в 2007 году и 687 тыс. человек в 2006 году).

По предварительным данным за 2010 год, на 1 мая 2010 года численность постоянного населения России составила 141,9 млн. человек и с начала года уменьшилась на 41,7 тыс. человек или на 0,03%

⁷⁷ Так, например, стратегическая цель АТЭС – либерализация внешней торговли ведет к ослаблению системы таможенного регулирования. Очевидно, что России сложнее станет контролировать потоки товаров в регионы российского Дальнего Востока. Возникнут проблемы с реализацией протекционистских мер для поощрения российского автомобилестроения или сталелитейной промышленности. Ослабнет и контроль федеральных органов над миграционной политикой и системой пограничного контроля

(на соответствующую дату предыдущего года сокращение составило 50,4 тыс. человек или 0,04%). Естественная убыль населения в январе-апреле 2010 года уменьшилась на 24,2 тыс. человек по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. Миграционный прирост на 61,2% компенсировал естественную убыль населения. За январь-апрель 2010 года saldo внешней миграции составило +65,7 тыс. человек.

В январе-апреле 2010 года отмечалось увеличение числа родившихся в 44 субъектах Федерации и снижение числа умерших в 57 субъектах.

В целом по стране превышение числа умерших над числом родившихся осталось на том же уровне, что и в январе-апреле 2009 года – в 1,2 раза, а в 25 субъектах Федерации оно составило 1,5-2,2 раза. При этом в 19 субъектах Федерации отмечался естественный прирост населения.

Что касается распределения умерших по причинам смерти, то в январе-апреле 2010 года наблюдалось снижение смертности от всех причин, за исключением смерти от болезней органов пищеварения. Наибольшие позитивные изменения происходили в смертности от дорожно-транспортных происшествий, самоубийств и убийств. Наименьшие – в смертности от новообразований и болезней системы кровообращения.

Вместе с тем, важнейшей демографической проблемой остается низкая продолжительность жизни россиян. Согласно данным за 2008 год, она составила всего 67,9 года, в том числе 61,8 года у мужчин⁷⁸ и 74,2 года у женщин.⁷⁹ В 2009 году ожидаемая продолжительность жизни при рождении повысилась до 69 лет. Однако это на 16-15 лет меньше, чем у западноевропейских мужчин и на 9-7 лет меньше, чем у западноевропейских женщин. По мнению экспертов, в значительной степени сверхсмертность населения России обусловлена низким качеством жизни, в том числе услуг здравоохранения, широким распространением так называемых социальных болезней: курения, алкоголизма, наркомании, масштабным социальным стрессом.

Уровень и качество жизни семей с детьми, вся социальная и бытовая инфраструктура воспитания детей не способствуют изменению мотивации к появлению детей более высокой очередности рождения. Сохраняется на низком уровне среднее число детей в семье.

Таким образом, несмотря на предпринимаемые усилия и позитивные изменения в демографических процессах, пока не удастся решить многие застарелые проблемы. Ситуация остается критической.

Острейшей внутренней угрозой устойчивого развития

⁷⁸ Для сравнения: ожидаемая продолжительность жизни у мужчин в Швеции составляла в 2008 году 79 лет, в Австрии – 77,5 лет, во Франции, Ирландии и Германии – 77,4 года, в Великобритании – 77,3 года, в Бельгии – 77,1 года.

⁷⁹ Ожидаемая продолжительность жизни у женщин в Швеции, Австрии, Финляндии составляла в 2008 году 83,1 года, в Германии – 82,7 года, в Бельгии – 82,6 года, во Франции, в Ирландии – 82,1 года, в Великобритании – 81,7 года.

Российской Федерации на перспективу является дальнейшее сокращение численности населения и трудовых ресурсов страны.

Согласно среднему варианту прогноза Росстата, численность населения России уменьшится к 2025 году на 1 млн. человек по сравнению с 2010 годом и составит 140,8 млн. человек. При этом численность детей сохранится на прежнем уровне - 22,8 млн. человек, численность населения трудоспособного возраста снизится с 88,3 до 76,7 млн. человек (на 11,6 млн. человек или на 13%), а численность лиц старше трудоспособного возраста увеличится с 30,7 до 38,2 млн. человек (на 7,5 млн. человек или на 20%).

Региональные особенности демографических процессов в Сибири и на Дальнем Востоке

Сокращение численности населения России, наряду с ухудшением его качественных характеристик, – одна из сложнейших проблем современной России, имеющая долговременные негативные социально-экономические и геополитические последствия.

Наибольшую социально-экономическую остроту она приобрела в Сибири и на Дальнем Востоке, где нарастают диспропорции между площадью территорий регионов и численностью их населения.

Россия относится к числу стран с низкой плотностью населения. Плотность населения в Сибири в настоящее время в 2 раза ниже среднероссийского значения, на Дальнем Востоке – в 8 раз ниже.

В то же время демографические процессы, происходящие в Восточно-Сибирском регионе, неправильно оценивать однозначно негативно.

Здесь более молодой возрастной состав населения по сравнению с центральными регионами России, выше общие коэффициенты естественного движения населения.

Средний возраст населения на Дальнем Востоке самый низкий из федеральных округов и составлял в 2008 году 36,3 года против 37 лет в Южном федеральном округе, 37,2 года – в Сибири, 37,5 года – на Урале, 38,8 года - в Поволжье, 39,6 года - в Северо-Западном федеральном округе и 40,8 года – в Центральном федеральном округе.

На 1 января 2008 года удельный вес населения моложе трудоспособного возраста составлял 16,2% на Дальнем Востоке, 16,1% - в Сибири против 14,9% по России в среднем.

Доля населения трудоспособного возраста здесь тоже была выше, чем в среднем по России: 66,2% - на Дальнем Востоке, 65,2% - в Сибири и только 64,3% - по России в среднем. Соответственно ниже была доля лиц старше трудоспособного возраста: 17,6% - на Дальнем Востоке, 18,7% - в Сибири против 20,8% в среднем по стране.

Надо отметить, что меры демографической политики, направленные на поддержку семьи, реализация которых началась

с января 2007 года, а также мероприятия приоритетного национального проекта «Здоровье» оказали определенное положительное влияние на повышение рождаемости и снижение смертности в Восточно-Сибирском регионе (как и в других регионах страны).

Так, общие коэффициенты рождаемости в Сибири увеличились с 11,6 промилле в 2006 году до 14,0 промилле в 2009 году⁸⁰. Показатели общей смертности, наоборот, снизились с 15,1 промилле в 2006 году до 14,4 промилле в 2009 году⁸¹.

На Дальнем Востоке показатели рождаемости также росли с 11,5 промилле в 2006 году до 13,0 промилле в 2009 году⁸² (при средних по России показателях 10,4, и 12,4 промилле соответственно). Смертность, наоборот, имела тенденцию к стабилизации и составила соответственно 14,0, и 13,0 промилле⁸³ (при средних по России показателях 15,1, и 14,2 промилле соответственно).

Следует отметить, что большое влияние на общие коэффициенты рождаемости оказывает поло-возрастная структура населения. Для более точной оценки рождаемости применяется условный показатель – суммарный коэффициент рождаемости (показывает, сколько в среднем детей родила бы одна женщина на протяжении всего репродуктивного периода (15-49 лет) при сохранении в каждом возрасте уровня рождаемости того года, для которого вычислены суммарные коэффициенты рождаемости).

Этот показатель в Сибири и на Дальнем Востоке выше, чем в среднем по России и с 2007 года имеет тенденцию к росту (как и в России в целом). Так, в 2006 году суммарный коэффициент рождаемости составлял 1,296 ребенка в России, 1,348 ребенка в Сибири и 1,392 ребенка на Дальнем Востоке. В 2007 году он увеличился до 1,406 ребенка в России, 1,481 ребенка в Сибири и 1,487 – на Дальнем Востоке.

К сожалению, преимущества Сибири и Дальнего Востока в области рождаемости крайне незначительны, да и общий уровень рождаемости в стране крайне низок.

Что касается смертности, то ситуация здесь менее благоприятна, чем в среднем по стране.

Анализ показателей ожидаемой продолжительности жизни при рождении в регионе за 2007 год показывает, что они хуже, чем в среднем по стране: 59,55 лет у мужчин и 72,39 лет у женщин Сибири, 59,06 лет у мужчин и 71,3 года у женщин Дальнего Востока по сравнению с 61,30 года у мужчин и 73,90 года у женщин по России в целом.

⁸⁰ В I квартале 2010 года они составили 13,6 промилле.

⁸¹ В I квартале 2010 года они составили 14,8 промилле.

⁸² В I квартале 2010 года они составили 13,0 промилле.

⁸³ В I квартале 2010 года они составили 14,0 промилле.

Таким образом, естественное движение населения Сибирского федерального округа (СФО) и Дальневосточного федерального округа (ДВФО) не отличается, сколь либо существенно, от большинства регионов страны. Ситуация с рождаемостью здесь немного лучше, а со смертностью несколько хуже, чем в среднем по стране.

Что касается миграционных процессов, то ситуация в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке наименее благоприятная из всех территорий России.

В советские годы определяющее влияние на миграцию имела государственная политика промышленного освоения Сибири и Дальнего Востока, которая обеспечивала интенсивный миграционный приток населения в эти регионы.

С начала 90-х годов прошлого века наблюдалось существенное снижение общей миграционной подвижности населения страны. Появились новые для России потоки беженцев и вынужденных переселенцев, незаконных иммигрантов из Дальнего и Ближнего Зарубежья.

Значительные масштабы приобрел начавшийся отток населения из малозаселенных регионов Сибири и Дальнего Востока в трудоизбыточные регионы Европейского центра и Юга, сменивший миграционный рост этих территорий.

В настоящее время наблюдается некоторая стабилизация миграционной ситуации. Общие итоги миграции в 2009 году показывают, что в Сибирском федеральном округе миграционный прирост населения составил всего +14,4 тыс. человек при 341,2 тыс. прибывших в регион и 326,9 тыс. выбывших за его пределы.

В Дальневосточном федеральном округе сохраняется процесс миграционной убыли населения. Она составила –17,9 тыс. человек в 2009 году (93,9 тыс. прибывших и 111,8 тыс. выбывших).

Согласно социологическим обследованиям, основной причиной смены места жительства выехавшие называют неудовлетворенность качеством жизни в регионе. Важнейшими факторами, сдерживающими развитие и приток населения, является нехватка жилья и мест приложения труда.

В «Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года» (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 июля 2010 г. № 1120-р) существенное внимание уделено проблемам оптимизации системы расселения. Основными критериями ее результативности будут являться показатели роста населения сибирских регионов, обеспечения экономики и социальной сферы квалифицированными трудовыми ресурсами. Условием успешной реализации Стратегии, как отмечается в разделе «Механизмы реализации Стратегии», является взаимодействие государства, бизнеса и общества на принципах государственно-частного партнерства.

«Стратегия социально-экономического развития Дальнего

Востока и Байкальского региона на период до 2025 года» (утверждена распоряжением Правительства России от 28 декабря 2009 г. № 2094-р) рассматривает государственно-частное партнерство в качестве одного из главных условий успешной реализации Стратегии.

Документ содержит специальный раздел, посвященный развитию социальной инфраструктуры федерального значения и мерам государственной политики по привлечению и закреплению населения на Дальнем Востоке и в Байкальском регионе.

В Стратегии отмечается, что «в среднесрочной и долгосрочной перспективе главными условиями развития Дальнего Востока и Байкальского региона станут сохранение и развитие трудовых ресурсов посредством эффективного внутреннего перераспределения трудовых ресурсов, привлечения и закрепления кадров из других субъектов Российской Федерации и зарубежных стран, повышения качества рабочей силы».

Прогноз воспроизводства населения в Восточно-Сибирском регионе страны неблагоприятен.

Согласно среднему варианту прогноза Росстата от базы 2008 года, численность населения Сибирского федерального округа уменьшится с 19,6 млн. человек в 2008 году до 19,1 млн. человек в 2016 году и 18,3 млн. человек в 2026 году (на 1,3 млн. за 18 лет). При этом численность населения трудоспособного возраста сократится более значительно: с 12,4 млн. человек в 2009 году до 10,1 млн. человек в 2026 году (на 2,3 млн. человек).

В Дальневосточном федеральном округе ожидается сокращение численности населения с 6,5 млн. человек в 2008 году до 6,2 млн. человек в 2016 году и 5,9 млн. человек в 2026 году (на 0,6 млн. человек за 18 лет). Население трудоспособного возраста уменьшится с 4,2 млн. человек в 2009 году до 3,4 млн. человек в 2026 году (на 0,8 млн. человек).

Причем данный средний вариант прогноза предполагает поступательное, но умеренное развитие экономики России, практически полную реализацию репродуктивных планов российских семей в области рождаемости, некоторое снижение смертности населения, частичную компенсацию естественной убыли населения за счет иммиграции в Россию 300-400 тыс. человек ежегодно, сокращение миграционного оттока населения из восточных регионов России.

Данная ситуация имеет негативные геополитические, экономические и социальные последствия. Сокращение численности и ухудшение возрастной структуры населения может привести к усилению территориальных притязаний и миграционного давления со стороны перенаселенных приграничных стран Центральной и Юго-Восточной Азии, Китая. Существенно вырастет дефицит трудовых ресурсов. Потребуется значительное повышение расходов на

социальное обеспечение и социальное обслуживание пожилых граждан.

Указанные проблемы свидетельствуют о необходимости наращивания мер государственной демографической и социальной политики, одновременное повышение качества жизни, снижение смертности и стимулирование рождаемости.

Проблемы осуществления эффективной демографической политики, оптимизации системы расселения имеют особую значимость для Сибири и Дальнего Востока.

4.4. О разграничении расходных полномочий и их финансовом обеспечении

О проблемах финансирования полномочий,
переданных на уровень субъектов Российской Федерации

Разграничение расходных полномочий между уровнями публичной власти и соответствующее закрепление доходных источников бюджетов всех уровней – один из базовых принципов реформы федеративных отношений.⁸⁴ Очевидно, что без эффективного решения этой задачи невозможно достичь сбалансированного развития территорий и сглаживания крайне резких диспропорций в уровне их социально-экономического развития.

Процесс разграничения бюджетных полномочий, их уточнение и оптимизация продолжается и сейчас. Однако основной этап формирования новой системы разделения полномочий по уровням бюджетной системы пришелся на прошедшее десятилетие. В 2003 году были приняты Федеральные законы «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (№ 95-ФЗ) и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в новой редакции (№ 131-ФЗ).

Помимо этого, были также внесены изменения и дополнения в большой массив отраслевого законодательства, регулирующего отношения в сфере предметов совместного ведения. Так, принятым в 2004 году Федеральным законом № 122-ФЗ⁸⁵ были внесены крупные

⁸⁴ Разграничение расходных полномочий основывается на положениях Конституции Российской Федерации, в статьях 71 и 72 которой установлены предметы ведения исключительно Российской Федерации и предметы совместного ведения федерального центра и регионов.

⁸⁵ Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в части приведения федерального законодательства, регулирующего полномочия

изменения в объемы и схему распределения бюджетных полномочий органов власти всех уровней. При этом большая часть расходных обязательств в сфере образования, науки, спорта, здравоохранения, по наиболее значимым видам социальной поддержки была передана на региональный и муниципальный уровень.

Процесс уточнения, конкретизации в разграничении бюджетных полномочий в различных отраслях получил развитие также с принятием в 2004 и 2005 годах Федеральных законов № 199-ФЗ⁸⁶ и в 2006 году Федерального закона № 258-ФЗ⁸⁷. Одновременно с этим были внесены изменения в Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации, которыми разграничены налоговые и неналоговые доходы по уровням бюджетной системы страны. Следует отметить, что уже на стадии рассмотрения этих законов высказывались опасения, прежде всего, со стороны региональных органов государственной власти, **о несбалансированности всей бюджетной системы, о возможности роста разрыва между доходными источниками и быстрым увеличением расходных полномочий на региональном и муниципальном уровнях.** На наличие этой проблемы и необходимость ее решения неоднократно обращалось внимание и в постановлениях Совета Федерации, рекомендациях парламентских слушаний и «круглых столов», проводимых комитетами и комиссиями Совета Федерации.

Всего за период с 2003 и на начало 2010 года количество обязательных полномочий субъектов РФ по предметам совместного ведения, которые должны осуществляться за счет собственных средств бюджетов субъектов, установленных Федеральным законом № 184-ФЗ, увеличилось в два раза - с 41 до 82. Кроме того, органам государственной власти субъектов Федерации делегировано более 80 федеральных полномочий в различных сферах правоотношений с предоставлением финансовых средств. Согласно действующему законодательству органы местного самоуправления также могут наделяться отдельными государственными полномочиями субъекта Федерации с передачей материальных и финансовых ресурсов. В настоящее время количество таких полномочий увеличилось почти до 60.

Однако, несмотря на масштабы проделанной работы, и сегодня

органов власти всех уровней, в соответствие Федеральному закону от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ и Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ).

⁸⁶ Федеральные законы от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований» и от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ «о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

⁸⁷ Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (Далее – Федеральный закон № 258-ФЗ).

задача оптимизации системы разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти остается одной из наиболее острых. Прежде всего, это касается бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, доходы которых явно недостаточны для исполнения всех возложенных на них расходных обязательств. Так, в итоговом документе Всероссийской видеоконференции «Оптимизация процесса разграничения полномочий между уровнями публичной власти: опыт и перспективы законодательного обеспечения» подчеркивалась необходимость «изменения подходов в вопросах финансирования мер социальной поддержки наименее защищенных категорий граждан, таких, как ветераны труда, лица, проработавшие в тылу в период Великой Отечественной войны 1941-1945 годов, реабилитированные лица и лица, признанные пострадавшими от политических репрессий, а также детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».⁸⁸

В Совет Федерации регулярно поступают многочисленные обращения органов государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче на федеральный уровень финансового обеспечения мер социальной поддержки педагогических работников образовательных учреждений на получение бесплатной жилой площади с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа). Аналогичные обращения поступают и в Государственную Думу. Так, к началу 2010 г. на рассмотрении Комитета Государственной Думы по делам Федерации находилось более полутора тысяч предложений субъектов Федерации, касающихся, главным образом, вопросов соответствия финансовых ресурсов расходным полномочиям.

Вместе с тем, за последнее время был принят ряд федеральных законов, не учитывающих требования статьи 83 Бюджетного кодекса о том, что **в случае принятия закона, предусматривающего увеличение расходных обязательств или введение новых видов расходных обязательств, необходимо определять источник и порядок исполнения новых видов расходных обязательств.** В том числе порядок передачи финансовых ресурсов на новые виды расходных обязательств по соответствующим уровням бюджетной системы Российской Федерации.

В качестве примера можно привести ситуацию с принятым в декабре 2009 года Федеральным законом «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Данным законом субъекты Российской Федерации и муниципалитеты были наделены новыми расходными полномочиями по вопросам

⁸⁸ Всероссийская видеоконференция, проведенная Комитетом Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике 14 апреля 2009 года.

энергоэффективности, по установке приборов учета. При этом указанные изменения вносятся и в соответствующие статьи базовых Федеральных законов № 184-ФЗ и № 131-ФЗ. Однако **передача соответствующих доходных источников принятым законом не предусматривается**. И такие примеры не единичны. Очевидно, что подобная ситуация способна только усилить разбалансированность расходных полномочий и доходных источников.

Следует отметить, что статьей 35 Бюджетного кодекса установлен принцип **общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов (принцип единой кассы)**, который означает, что **расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета**. В этой связи, по данным, содержащимся в бюджете и материалах, представляемых вместе с ним, невозможно конкретно определить и указать, какие именно расходные полномочия, переданные субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, не обеспечены финансированием.

В соответствии с действующими законодательными нормами, региональные органы власти за счет своего бюджета **обязаны финансировать все закрепленные за ними расходные полномочия в полном объеме**. Но, поскольку большинство региональных и местных бюджетов дотационные и дефицитные, то уровень выполнения этого требования зависит от бюджетной обеспеченности и выбранных приоритетов в каждом регионе или муниципальном образовании, а также, от эффективности использования бюджетных ресурсов.

Относительно более стабильная ситуация с финансированием **федеральных полномочий, делегированных для исполнения субъектам Федерации и на реализацию которых передаются соответствующие субвенции из федерального бюджета**. Однако в ряде случаев и по этим видам обязательств «сохраняется практика несвоевременного финансирования или «недофинансирования» делегируемых субъектам Российской Федерации полномочий федеральных органов государственной власти. Часто высказываются замечания относительно методики расчета объемов субвенций, предназначенных для финансирования переданных полномочий. Эти расчеты зачастую утверждаются с нарушением сроков и далеко не всегда учитывают особенности субъектов Российской Федерации.

Все это наглядно свидетельствует о том, что задача создания эффективной и стабильной системы разграничения полномочий по всем уровням бюджетной вертикали власти по-прежнему остается одной из наиболее актуальных для развития федеративных отношений. В соответствии с планом подготовки актов по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года (пункт 167) дано поручение Минрегиону России совместно с заинтересованными федеральными органами

исполнительной власти разработать проект федерального закона, направленного на совершенствование разграничения полномочий.

О финансовом обеспечении ряда полномочий
субъектов Федерации и делегированных федеральных полномочий
в 2010 году

В 2010 году **субъектам Российской Федерации** переданы полномочия по вопросам **организации оздоровительной кампании детей**, ранее осуществляемой за счет средств Фонда социального страхования Российской Федерации. Также в **собственность субъектов Российской Федерации** передаются **учреждения начального профессионального образования**, подведомственные Рособразованию. По расчетам, это означает увеличение дополнительных расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 19,5 млрд. рублей и 8,5 млрд. рублей соответственно.

Кроме того, начиная с 2010 года предусмотрена **отмена софинансирования из федерального бюджета части обязательств субъектов Российской Федерации**. К ним, в частности, относятся:

предоставление гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг;

предоставление мер социальной поддержки отдельным категориям граждан (за исключением реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий);

выплата компенсации части родительской платы за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования;

организация оздоровительных компаний детей;

обеспечение равной доступности услуг общественного транспорта для отдельных категорий граждан (имеется в виду обеспечение автомобильными дорогами новых микрорайонов массовой и многоквартирной застройки, а также строительство, модернизация, ремонт и содержание автодорог общего пользования, в том числе, в поселениях в рамках подпрограммы «Автомобильные дороги»).

Суммарное сокращение оценивается в 42,2 млрд. рублей. В целом **увеличение расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составит, по оценкам Минфина, 70,2 млрд. рублей**. При этом увеличение соответствующих расходов региональных бюджетов предполагается компенсировать **за счет изменений в налоговом и бюджетном законодательстве** (в части индексации ставок акцизов на слабоалкогольную продукцию, вина и пива, акцизов на нефтепродукты, транспортного налога и государственной пошлины). По прогнозным оценкам Правительства Российской Федерации,

предполагаемые дополнительные доходы бюджетов субъектов РФ в результате этих изменений составят в общей сумме более 87 млрд. рублей. Однако по оценкам Счетной палаты РФ, поступления в бюджеты регионов за счет указанных источников будут почти вдвое меньше и составят порядка 45,1 млрд. рублей.

Помимо этого, перечисленные выше дополнительные расходы регионов предполагается **частично компенсировать** также за счет **дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации** в размере **12,4 млрд. рублей**, а также за счет **предоставления бюджетных кредитов** в размере **17,6 млрд. рублей**.

Наряду с этим, в 2010 году предусмотрены субвенции из федерального бюджета для финансового обеспечения **полномочий Российской Федерации, делегируемых для исполнения органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления**. Если в 2009 г. эти субвенции направлялись на исполнение 27 полномочий, то в 2010 году их планируется направить на выполнение 22 полномочий. Однако суммарный объем таких субвенций в 2010 году возрастает (на 1,5% по сравнению с 2009 г.) и составит 232,2 млрд. рублей. При этом более половины всего объема составляют **субвенции на социальную помощь**, в которых почти 90% - **субвенции на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан**.

В целом, представляется, что предусмотренные в бюджете меры по компенсации значительных выпадающих доходов региональных и местных бюджетов, не смогут существенно повлиять на укрепление доходной базы субъектов Российской Федерации.⁸⁹ Так, превышение расходов над доходами консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (без учета финансовой помощи из федерального бюджета) составит в 2010 году 27,6%, в 2011 году – 20,7%, в 2012 году – 15%.

Соответственно, сохраняется риск значительной несбалансированности региональных и местных бюджетов и невыполнения ими своих расходных полномочий, в том числе по важнейшим социальным обязательствам.

⁸⁹ В доходах консолидированных бюджетов субъектов Федерации по-прежнему значительную долю занимают межбюджетные трансферты из федерального бюджета. Только дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности в объеме доходов консолидированных бюджетов регионов составляет в 2010 г. 7,2%.

В 2010 году из федерального бюджета на цели сбалансированного регионального развития предполагается направить 573,1 млрд. рублей, что на 45,3 млрд. рублей меньше, чем по прогнозу, содержащемуся в Сводном докладе о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на 2008-2010 годы. (Приложение 5.1 «Распределение средств федерального бюджета на достижение целей Правительства Российской Федерации»).

4.5. Актуальные проблемы сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

Одной из проблем современного развития России является возрастающая социально-экономическая асимметрия регионов. Условия неравномерного развития субъектов РФ сформировались еще в 90-е годы XX века. Даже в период высоких темпов экономического роста (2003-2007 годы), несмотря на общий рост доходов населения, диспропорции социально-экономического развития регионов увеличивались по всем основным индикаторам (душевому валовому региональному продукту, уровню безработицы, уровню бедности и др.).

Максимальные и минимальные показатели объемов валового регионального продукта на душу населения в 2006 году различались в субъектах РФ в 78 раз, а разрыв объемов инвестиций в основной капитал на душу населения увеличился с 30 раз в 2000 году до 235 раз в 2006 году⁹⁰. Оценка уровня доходов населения показывает, что в условиях экономического кризиса диспропорции в темпах падения (роста) этого показателя в субъектах РФ сохраняются. На необходимость преодоления региональной социально-экономической асимметрии неоднократно обращалось внимание в посланиях Президента РФ Федеральному Собранию РФ. В программных документах Правительства РФ предлагался и предлагается комплекс мер, направленных на решение этой задачи. Однако негативная тенденция не только не преодолена, но и приобрела недопустимый для поступательного устойчивого развития страны характер.

Одним из главных инструментов государственной политики в сфере регионального развития является бюджетная политика государства в целом и в отношении регионов в частности. Степень ее эффективности во многом предопределяется сбалансированностью бюджетов бюджетной системы по вертикали и по горизонтали, соответствием необходимых расходов доходам бюджетов.

Сбалансированность бюджетов по вертикали, в первую очередь, зависит: от принятого разграничения вопросов ведения и полномочий между федеральным центром, субъектами Федерации и органами местного самоуправления, соответствия доходов бюджета расходам, методики определения бюджетных ресурсов, необходимых для реализации каждого расходного обязательства, системы закрепления налоговых доходов за каждым уровнем бюджетной системы, принятых методик межбюджетного выравнивания.

Реформа разграничения полномочий между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями двух типов, осуществленная в 2003-2004 годах, была нацелена на

⁹⁰ Федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов РФ (2002-2010 годы и до 2015 года)». Утверждена Постановлением Правительства РФ от 11 октября 2001 года № 717.

установление четких «непересекающихся» вопросов ведения и полномочий между уровнями публичной власти и на этой основе установления расходных обязательств Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований. На первоначальном этапе реформы в результате ревизии и установления новых вопросов ведения и полномочий публично-правовых образований удалось ликвидировать «нефинансируемые» социальные обязательства государства⁹¹.

В течение 2004-2009 годов первоначально законодательно установленный перечень полномочий постоянно дополнялся и изменялся. К апрелю 2010 года перечень полномочий субъектов РФ возрос с 41 пункта до 79 пунктов, вопросов местного значения муниципальных районов с 20 до 35, вопросов местного значения городских и сельских поселений с 22 до 39 пунктов, городских округов – с 27 до 48 пунктов. При этом перечень налогов, закрепленных за ними, не увеличился. Анализ содержания полномочий субъектов РФ и вопросов местного значения муниципальных образований показывает, что в результате внесенных изменений в федеральное законодательство был нарушен первоначально провозглашенный принцип о недопустимости «совместных» полномочий органов публичной власти. В федеральное законодательство был введен новый институт полномочий субъектов РФ и муниципальных образований. Они наделялись правом исполнять полномочия и решать вопросы, не отнесенные к полномочиям субъектов РФ и вопросам местного значения, по своему усмотрению (при наличии средств в бюджете).

Одновременно в отраслевом законодательстве и субъекты РФ, и муниципальные образования наделялись федеральными государственными полномочиями. Объем федеральных средств (субвенций) на эти цели в общем объеме федеральных трансфертов возрос почти в 2 раза - до 15% в 2007 году и 14% - в 2008 году. Число переданных федеральных полномочий возросло почти в 3 раза (с 8 в 2005 года, до 21 – 2008 году)⁹². Получила также широкое распространение практика наделения органов местного самоуправления (преимущественно муниципальных районов и городских округов) обширными государственными полномочиями субъектов РФ. **В результате перераспределения полномочий по уровням власти в 2008 году расходы консолидированного бюджета субъектов РФ на социально-культурные цели и в сфере ЖКХ составили более 2/3 всех расходов.** При этом впервые за последние годы консолидированный бюджет субъектов РФ в 2008 году был исполнен с

⁹¹ По экспертным оценкам Министерства финансов РФ, в Российской Федерации до реформы разграничения полномочий в 2003 году общий объем «необеспеченных федеральных мандатов» достигал 8% ВВП при среднем их исполнении на уровне менее 30%.

⁹² Заключение Счетной палаты Российской Федерации по отчету Правительства РФ об исполнении федерального бюджета за 2008 год, представленному в форме проекта федерального закона «Об исполнении федерального бюджета за 2008 год».

дефицитом в 54,4 млрд. руб.⁹³ В 2009 году дефицит консолидированного бюджета муниципальных образований составил 81,5 млрд. руб.⁹⁴

В сложившейся ситуации проблемы финансового обеспечения расходных обязательств субъектов РФ, и особенно, муниципальных образований, приобрели критически важное значение. Бюджетные ресурсы, получаемые за счет собственных доходных источников и межбюджетных трансфертов, не достаточны для исполнения расходных обязательств. Согласно экспертным оценкам, для того чтобы преодолеть негативные результаты недофинансирования социальной сферы в предыдущие годы и восстановить условия для развития человеческого «капитала», науки, образования, культуры, здравоохранения только в 2008-2011 годах требовалось увеличить государственные расходы на образование в 1,3 раза, на здравоохранение – в 1,9 раза, науку – в 2,1 раза⁹⁵. Существующие методики распределения собственных доходов и межбюджетных трансфертов не позволяют оценить действительные потребности бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований для исполнения как собственных, так и государственных делегированных полномочий.

Анализ практики установления минимальных социальных стандартов субъектами РФ и муниципальными образованиями показывает, что они устанавливаются, не исходя из объективных критериев социально-экономического состояния региона и муниципалитета, а в конечном итоге исходя из планируемых доходов соответствующего бюджета. Проблемы разработки и принятия методик оценки бюджетных ресурсов, необходимых для исполнения полномочий уровнями публичной власти, являются наиболее сложными. За рубежом для этого используются различные подходы. Однако, как отмечают специалисты, вне зависимости от типа государственного устройства (федеративное, унитарное) на федеральном (центральном) уровне применяются методики оценки расходных потребностей территориальных бюджетов. В некоторых государствах для определения уровня необходимых расходов используется несколько десятков параметров, учитывающих региональные различия (Великобритания, Австралия, Нидерланды, Япония и др.) По мнению экспертов, наиболее приемлемым для России является опыт калькуляции бюджетов земель Германии⁹⁶. **В отсутствие таких методик, принятых на федеральном (центральном) уровне,**

⁹³ Российский статистический ежегодник. 2009: Стат. сб. / Росстат. – М., 2009. – С. 578.

⁹⁴ Регионы России. Социально-экономические показатели. 2009: Стат. сб. / Росстат. - М., 2009. –С. 51.

⁹⁵ Реформационный прагматизм как основа модернизации. Резюме доклада «К концепции и программе социально-экономического развития России до 2015 года» группы ученых РАН. Российский экономический журнал. № 3, 2007. – С. 9-10.

⁹⁶ См.: Кузнецова О.В., Вартапетов К.С., Росси М. Формирование доходов органов публичной власти в условиях новой системы распределения полномочий и сфер ответственности. - С. 137-143. В кн.: Программа сотрудничества ЕС и России. Институциональный, правовой и экономический федерализм в России. Актуальные проблемы развития федеративных отношений в Российской Федерации. Сборник материалов проекта. - М. 2006. – 248 с.

формирование бюджетов бюджетной системы государства сводится к принятию не экономически и социально обоснованных решений, а к принятию политических решений вышестоящими уровнями публичной власти о распределении бюджетных ресурсов в виде налогов и межбюджетных трансфертов.

В мировой практике известны различные способы и критерии распределения межбюджетных трансфертов и бюджетных ресурсов, предназначенных для выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов федерации и муниципалитетов⁹⁷.

С начала 90-х годов в России в федеральном законодательстве неоднократно изменялись как виды, так и ставки налогов, закрепляемых за уровнями бюджетной системы, принципы распределения налогов и сборов. К 2004 году число налогов и сборов резко сократилось. В настоящее время к федеральным налогам и сборам отнесены 10 налогов и сборов, к региональным – 3 налога, а к местным - всего 2 налога. В законодательстве отказались от использования регулирующих налогов.

Реформа разграничения полномочий между уровнями публичной власти, осуществленная в 2003 году, предполагала достижение баланса между расходными обязательствами и доходными источниками бюджетов на основе принципа закрепления собственных доходных источников, достаточных для исполнения собственных расходных обязательств, за соответствующими бюджетами. Как известно, на основе такого принципа «один налог – один бюджет» строятся бюджетные системы децентрализованных федеративных государств, например США. В отличие от децентрализованной системы в государствах кооперативного федерализма, типичным примером которого является ФРГ, используется принцип расщепляющихся налогов с относительной централизацией бюджетных ресурсов на федеральном уровне. Следует также отметить, что в федеративных государствах с кооперативными принципами значительная часть бюджетных ресурсов перераспределяется путем горизонтального выравнивания бюджетной обеспеченности «слабых» субъектов федерации за счет оказания им помощи субъектами федерации с относительно высокими доходами бюджета⁹⁸.

Очевидно, что реализация этого принципа должна была привести к минимизации межбюджетных трансфертов из бюджета РФ, направляемых для обеспечения расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований. Однако на практике число налогов, закрепленных за бюджетами субъектов РФ и муниципалитетами, сократилось, а доля межбюджетных трансфертов увеличилась. В общем объеме налоговых доходов консолидированного бюджета РФ доля

⁹⁷ Лавровский Б.Л. Экономический рост и региональная асимметрия (эмпирический анализ) / Новосибирск: Сибирское Научное Издательство, 2005. – С.С. 101–109, 182-208.

⁹⁸ См., например, Кузнецова О.В., Вартапетов К.С., Росси М. Указ. соч. - С. 148-150.

консолидированных бюджетов субъектов РФ снизилась с 55,8% в 1997 году до 34,5% (в сопоставимых данных) в 2008 году⁹⁹. За период 2006-2008 годов существенно увеличилась целевая помощь из федерального бюджета¹⁰⁰. При анализе структуры доходов бюджетов бюджетной системы РФ необходимо учитывать, что значительную часть доходов субъекты РФ вынуждены направлять в виде финансовой помощи в бюджеты муниципальных образований. Местные налоги составляли в 2006-2007 годах не многим более 10% в общих налоговых доходах местных бюджетов. Объем межбюджетных трансфертов местным бюджетам в 2007-2008 годах составил около 60% от общей суммы доходов местных бюджетов.

В сложившейся ситуации не может быть обеспечена финансовая самостоятельность муниципальных образований. Не создаются стимулы для наращивания доходов бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований как за счет улучшения администрирования, так и за счет создания благоприятных правовых и экономических условий для формирования и развития предпринимательской среды. Основная часть бюджетных ресурсов, которыми располагают органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, направляется на обеспечение обязательств государства и муниципальных образований в социальной сфере. Недостаточность бюджетных ресурсов не позволяет субъектам РФ и муниципалитетам планировать и осуществлять собственную инвестиционную политику, направленную на развитие экономики региона. Немногочисленными инструментами, остающимися в арсенале органов власти, позволяющими влиять на экономические процессы, являются ограниченные возможности предоставления налоговых преференций и нормативного правового стимулирования экономической деятельности. В таких условиях закрепленная на федеральном уровне **практика планирования и осуществления федеральным центром инвестиционных проектов является почти единственным механизмом стимулирования экономических процессов, повышения налогового потенциала регионов и муниципалитетов.**

Следует отметить, что подобный механизм обладает рядом спорных моментов. К их числу относится, во-первых, то, что направления выделения бюджетных инвестиций формируются федеральным уровнем власти и не всегда учитывают особенности регионов и действительно необходимые приоритеты развития. Во-вторых, декларируемая в программных документах Правительства РФ ориентация на развитие выделенных «точек экономического роста»

⁹⁹ Заключение Счетной палаты Российской Федерации.

¹⁰⁰ Если в 2006 году в объеме общей финансовой помощи из федерального бюджета дотации составляли 52,3%, а субсидии – 24,3%, то в 2008 году дотации составили 36%, а субсидии возросли более чем в 1,5 раза и составили 39,3%. В 2007 году в 17 субъектах РФ доля федеральных средств в бюджете составляла до 10%, в 37 – от 10% до 30%, в 21 – от 30% до 60%, в 9 – от 60% до 80%, в 2 – свыше 80%.

может привести к тому, что такими точками роста объективно окажутся наиболее развитые в экономическом отношении регионы и муниципалитеты (в основном городские округа). В результате сильные регионы станут еще более экономически сильными, а более слабые будут обречены на стагнацию. Дисбаланс в региональном развитии по основным социально-экономическим индикаторам возрастет. Цели сбалансированного развития регионов, в том числе обеспечения сбалансированности их бюджетов не будут достигнуты.

С целью увеличения доходов местных бюджетов в первоочередном порядке необходимо реализовать следующий комплекс технически рутинных, в том числе законодательных, мер: упрощение оформления в собственность физических лиц недвижимости, земельных участков, земельных паев; формирование достоверной базы о плательщиках местных налогов, упрощение и удешевление оформления земель сельскохозяйственного назначения в собственность, упрощение процедур регистрации бесхозяйного имущества, формализация взаимодействия органов местного самоуправления с налоговыми и кадастровыми органами, наделение органов местного самоуправления муниципальных образований полномочиями по администрированию местных налогов и др. В долгосрочной перспективе, с целью создания устойчивых стимулов для увеличения доходной базы, необходимо переходить от взимания налога на доходы физических лиц по месту работы к взиманию по месту регистрации гражданина, налога на прибыль не по месту регистрации предприятия, а, наоборот, по месту его физического нахождения.

Следует так же обратить внимание на проблемы нестабильности федерального законодательства «о полномочиях», нестабильности, усложненности, отягощенности не принципиальными техническими подробностями и процедурами бюджетного законодательства. Одним из принципиальных недостатков Бюджетного кодекса РФ является отсутствие основополагающих критериев межбюджетного выравнивания и критериев установления методик формирования и распределения средств различных фондов. В отсутствие таких критериев, наделение Правительства РФ полномочиям устанавливать методики межбюджетного выравнивания приводит к еще большей непрозрачности бюджетного процесса.

Необходимо выделить еще одну проблему обеспечения сбалансированности бюджетов всех уровней, которой уделяется недостаточное внимание. Как дефицит, так и профицит бюджета (и планируемого, и фактического) является одним из показателей наличия существенных системных недостатков формирования, утверждения и исполнения бюджета. Сложившаяся в Российской Федерации практика свидетельствует о том, что наличие профицита бюджета не рассматривается как недостаток. Однако значительный профицит бюджета в большинстве случаев свидетельствует о

неудовлетворительном планировании доходов и расходов соответствующего бюджета. Так, профицит федерального бюджета составлял более 30% в 2005 и 2006 годах и более 18% в 2008 году¹⁰¹. По данным Счетной палаты РФ, начиная с 2004 года фактический объем доходов консолидированного бюджета субъектов РФ существенно превышает их прогнозируемый объем – от 12,2% в 2004 году до 32,5% в 2008 году. **Поэтому представляется необходимым введение в законодательство допустимых уровней не только дефицита, но и профицита бюджета.**

Таким образом, несмотря на то, что кризисные условия объективно требуют централизации доходов бюджетной системы, достижение сбалансированности бюджетов РФ и муниципальных образований не представляется возможным без постепенной децентрализации бюджетных средств через закрепление дополнительных налоговых источников за бюджетами субъектов РФ и муниципальных образований. Требуемые бюджетные ресурсы должны рассчитываться на основе сопоставимых критериев и единых методик оценки расходных обязательств Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

4.6. О ходе реализации итоговых решений I и II Невского международного экологического конгресса (декабрь 2008 года, май 2009 года)

Постоянный характер приобрело проведение в Санкт-Петербурге Невского международного экологического конгресса. В мае 2010 года он состоялся уже в третий раз. Организаторами Конгресса выступают Совет Федерации и Межпарламентская Ассамблея государств-участников СНГ. В работе Конгресса принимают участие государственные и политические деятели из многих стран мира, в том числе представители Организации Объединенных наций и Парламентской Ассамблеи Совета Европы.

Итоговые документы, принятые на первом и втором Невском международном экологическом конгрессе, содержат перечень рекомендаций, направленных на улучшение охраны окружающей среды.

Проведенный в Совете Федерации анализ реализации решений I и II Конгрессов показывает, что наиболее активно внедряются предложения в области рационального использования ресурсов, энергетических инноваций, международного сотрудничества, экологической ответственности, требований к транспорту.

¹⁰¹ Российский статистический ежегодник. 2009: Стат. Сб. / Росстат. – М., 2009. – С. 578.

Тезис-рекомендация из итоговых документов Конгресса	Комментарий о выполнении в 2009-2010 гг.
I. Международное сотрудничество	
<p>Более продуктивно использовать механизмы Рамочной конвенции ООН об изменении климата, Киотского протокола и других природоохранных документов.</p> <p>Принять меры к упрощению регулирования проектов совместного осуществления в рамках Киотского протокола.</p> <p>Поощрять развитие международных контактов, ориентированных на осуществление конкретных природоохранных проектов.</p>	<p>В 2009 г. приняты постановление Правительства России и приказ Минэкономразвития, призванные упростить регулирование совместных международных проектов в рамках Киотского протокола (привлечение целевых экологических инвестиций).</p> <p>Сбербанк России провел конкурс инвестиционных проектов в рамках механизма совместного осуществления, 15 из них летом 2010 г. утверждены Минэкономразвития России.</p>
<p>Подготовить дополнительный протокол к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, в котором будет признано право на здоровую и благоприятную для жизни окружающую среду.</p>	<p>Вопрос о необходимости принятия протокола требует дальнейшей проработки. Имеются факты обращения в Европейский суд по правам человека истцов (в т.ч. россиян) с жалобами на нарушение их экологических прав на основании статьи 8 Конвенции «Право на уважение частной и семейной жизни».</p>
<p>Активизировать работу по гармонизации отечественных нормативов содержания опасных химических и биологических веществ в окружающей среде с международными стандартами.</p>	<p>Разработка нормативов допустимого вредного воздействия ведется уполномоченными госорганами в плановом режиме и, как правило, с учетом международных рекомендаций (например, ВОЗ); при этом наиболее проблемным вопросом является соблюдение принятых нормативов на практике.</p>
<p>Поэтапно приводить систему технических регламентов Российской Федерации в соответствие с международными экологическими стандартами.</p>	<p>Ряд проектов новых технических регламентов долго находится в стадии согласования или доработки¹⁰². Остается в целом нерешенным и вопрос о приведении технических регламентов в соответствие с международными экологическими стандартами.</p>

¹⁰²Например, Специальный технический регламент «О питьевой воде и питьевом водоснабжении»; Общий технический регламент «О водоотведении»; Технический регламент на рыбную и иную продукцию из водных биологических ресурсов (в части обеспечения безопасности пищевых продуктов, произведенных из водных биоресурсов и связанных с ними процессов производства, хранения, перевозки, реализации и утилизации); Специальный технический регламент «О требованиях к автомобильным бензинам и дизельному топливу».

<p>Продолжить разработку программ поддержания экологической безопасности трансграничных водных объектов, общих правил использования водотоков.</p>	<p>Работа ведется в рамках соглашений о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов с сопредельными государствами и созданных рабочих органов (комиссий, уполномоченных, рабочих групп). Проводится совместный мониторинг, обмен информацией, согласование режимов использования водных ресурсов и действий в чрезвычайных ситуациях.</p>
<p>Продолжить обмен опытом по решению экологических проблем и проведению совместной государственной экологической экспертизы в рамках международных программ и проектов, реализуемых на территориях государств – участников СНГ.</p>	<p>Сотрудничество государств-участников СНГ ведется в рамках заключенных соглашений и межправительственных комиссий.</p>
<p>Содействовать сближению экологического законодательства стран СНГ и европейского экологического законодательства.</p>	<p>В рамках Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ подготовлен проект новой редакции Конвенции об экологической безопасности государств участников СНГ.</p>
<p>Рекомендовать Межпарламентской Ассамблее государств-участников СНГ продолжить разработку модельных экологических законов.</p>	<p>В рамках МПА СНГ разработан модельный закон «О зонах экологического бедствия», подготовлен модельный закон «Об экологической ответственности в отношении предупреждения и ликвидации вреда окружающей среде».</p> <p>В рамках Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды ведется работа над модельными законами «О стратегической оценке состояния окружающей среды» и «Об оценке воздействия на окружающую среду».</p>
<p>Инициировать выработку государствами – участниками СНГ согласованных национальных стратегий экологической безопасности.</p> <p>Разработать Концепцию экологической безопасности Российской Федерации с учетом норм модельного законодательства государств — участников СНГ.</p>	<p>В рамках МПА СНГ идет доработка нормативных документов (приложений) к проекту Конвенции об экологической безопасности государств – участников СНГ.</p> <p>Следует отметить, что наработки в области модельного экологического права СНГ по-прежнему недостаточно используются при формировании российского природоохранного законодательства.</p>
<p>Принимать меры для сближения экологических норм стран СНГ с наиболее передовыми экологическими стандартами.</p>	<p>Приняты Рекомендации «О координации совместных действий парламентских делегаций государств-участников СНГ в работе международных организаций»¹⁰³.</p>

¹⁰³ Постановление МПА СНГ №33-21, 03.12.2009.

<p>Активизировать трансграничное сотрудничество в области сохранения природных объектов.</p>	<p>В феврале 2010 в 5 регионах Сибири и Дальнего Востока экологи провели «Дни Амура» с целью выработки и принятия схемы комплексного использования и охраны реки Амур. Создан межрегиональный Координационный комитет по устойчивому развитию в бассейне р. Амур.</p> <p>Совместно с китайскими органами лесного хозяйства и Всемирным фондом дикой природы ведется работа по мониторингу численности амурского тигра в рамках Соглашения, подписанного в октябре 2009 г.</p>
<p>II. Общие вопросы экологии</p>	
<p>Ускорить принятие Экологического кодекса Российской Федерации.</p>	<p>Минприроды России в 2005 г. разработана концепция проекта Экологического кодекса Российской Федерации¹⁰⁴, но активной работы в этом направлении не велось. В 2010 г. Президент России Д.А. Медведев поставил задачу завершить кодификацию законодательства об охране окружающей среды.¹⁰⁵</p>
<p>Доработать Экологическую доктрину Российской Федерации с учетом изменения ситуации и новых правовых актов.</p>	<p>Доктрина принята в 2002 г. Правительству России поручено совместно с заинтересованными общественными организациями разработать проект основ экологической политики Российской Федерации на период до 2030 года.¹⁰⁶</p>
<p>Формировать единую государственную систему экологического мониторинга.</p>	<p>Вопросы повышения эффективности и согласованности экомониторинга находятся в ведении Минприроды и Росгидромета.</p> <p>Президент России Д.А. Медведев поручил Правительству России подготовить законопроект, направленный на повышение эффективности организации государственного экологического мониторинга.</p>

¹⁰⁴ Обсуждалась на заседании Общественного экологического совета при МПР России, Консультативного совета при Министре природных ресурсов РФ.

¹⁰⁵ Выступление на заседании президиума Государственного совета по вопросам совершенствования государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды 27 мая 2010 г.

¹⁰⁶ По итогам заседания президиума Государственного совета по вопросам совершенствования государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды 27 мая 2010 г.

<p>Проводить государственную экологическую экспертизу и экологический контроль проектов, реализуемых в России.</p>	<p>В 2009 году приняты постановления Правительства России об осуществлении госэкоконтроля и о перечне его объектов. Но в целом возможности государства и общества в сфере экологического контроля и экспертизы остаются ограниченными. Например, принятые в 2006 г. под предлогом снижения бюрократических барьеров поправки в Градостроительный кодекс привели к фактическому упразднению в строительстве государственной экоэкспертизы и контроля.</p> <p>Президент России Д.А. Медведев в 2010 г. дал поручение Правительству подготовить проект федерального закона, направленного на повышение эффективности государственного экоконтроля на федеральном и региональном уровне. А также – представить предложения о внесении изменений в законодательство в части обеспечения обязательности проведения государственной экологической экспертизы проектной документации экологически опасных объектов; разработать и утвердить нормативные правовые акты, направленные на совершенствование процедуры оценки воздействия на окружающую среду при проведении государственной экологической экспертизы.</p> <p>Прорабатывается возможность расширения полномочий Ростехнадзора в части приостановления во внесудебном порядке работы предприятий при нарушении ими правил безопасности.</p>
<p>Ужесточить надзор в сфере исполнения природоохранного законодательства со стороны Генеральной прокуратуры Российской Федерации.</p>	<p>По данным Минприроды России, за последние годы наблюдается устойчивая тенденция увеличения выявляемых органами прокуратуры нарушений в сфере охраны окружающей среды и природопользования, а также рост количества лиц, привлекаемых к различным видам ответственности, числа направленных в суды исков¹⁰⁷.</p>

¹⁰⁷ Государственный доклад о состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации.

<p>Обеспечить научную разработку экологической составляющей стратегического прогноза социально-экономического развития Российской Федерации.</p>	<p>Концепция долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 года во многом определяет задачи экологии и рационального природопользования. Оценки и прогнозы влияния экоклиматических факторов на социально-экономическую обстановку представлены в докладах Минприроды, Росгидромета.</p>
<p>Внедрять наилучшие существующие технологии на объектах хозяйственной и иной деятельности.</p> <p>Разработать экономические и правовые механизмы стимулирования предприятий и организаций, инвестирующих в ресурсосберегающие, экологически чистые, малоотходные технологии и в природоохранные мероприятия.</p>	<p>Членами СФ В.П. Орловым, Н.П. Чуркиным был внесен в ГД проект закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (в части экономического стимулирования хозяйствующих субъектов, применяющих НДТ), направленный на повышение заинтересованности хозяйствующих субъектов к реализации природоохранных мероприятий и внедрению наилучших доступных технологий.</p> <p>В ГД (членами СФ и депутатами ГД) был внесен проект закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (в части уточнения понятийного аппарата, критериев и обоснования выбора наилучших доступных технологий, информационного обеспечения в области наилучших доступных технологий).</p> <p>Проекты обоих законов возвращены авторам из-за отсутствия заключения Правительства РФ.</p> <p>Минприроды России¹⁰⁸ разработан и передан на согласование в Правительство законопроект, призванный стимулировать хозяйствующие субъекты к модернизации производств и внедрению наилучших экологически безопасные технологий (с помощью налоговых льгот и субсидий, увеличения платы за выбросы и штрафов за сверхнормативные воздействие на природу). Намечено законодательно закрепить термин «наилучшие доступные технологии»¹⁰⁹.</p> <p>Президент РФ Д.А. Медведев поручил Правительству России подготовить законопроект, направленный на разработку правовых и экономических механизмов, в том числе налоговых, стимулирующих хозяйствующие субъекты на снижение негативного воздействия на окружающую среду, включая внедрение наилучших технологий. А также – представить предложения по созданию федерального и региональных экологических фондов.</p>

¹⁰⁸ По данным официального Интернет-сайта Минприроды
<http://www.mnr.gov.ru/part/?act=more&id=6722&pid=11>

<p>Считать снижение ресурсоемкости и энергоемкости продукции одним из критериев профессионального и качественного управления.</p> <p>Ввести показатели состояния окружающей среды в систему оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.</p>	<p>13 мая 2010 г. Президент России подписал Указ «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности».</p>
<p>Разработать и принять федеральные законы о регулировании отношений в области охраны окружающей среды с использованием механизмов экологического аудита, сертификации, страхования, платы за негативное воздействие на окружающую среду.</p>	<p>На данный момент достаточная правовая среда для применения механизмов экологического аудита и страхования не создана.</p> <p>В 2009 г. принято распоряжение Правительства России «О комплексе мер по охране окружающей среды в части обеспечения экологической и радиационной безопасности в Российской Федерации».</p> <p>В числе мер предусмотрены:</p> <ul style="list-style-type: none"> совершенствование системы экологического нормирования, платы за вредное воздействие на природу; развитие возобновляемой энергетики; повышение эффективности государственного экологического контроля; совершенствование системы показателей оценки состояния окружающей среды; активизация международного природоохранного сотрудничества. <p>Минприроды России подготовило и направило в Правительство РФ проект закона «Об усилении ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды», в котором конкретизируется понятие «вред окружающей среде», увеличены штрафы за загрязнения¹¹⁰.</p>

¹⁰⁹ Проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования системы нормирования воздействия на окружающую среду и введения мер стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий»).

¹¹⁰ Из выступления Министра природных ресурсов и экологии Ю.П. Трутнева в рамках «правительственного часа» в Совете Федерации 21 октября 2009 г.

III. Энергоэффективность и экология	
Разрабатывать и внедрять энергоэффективные решения с целью уменьшить вредные выбросы.	Внесены изменения в закон «Об электроэнергетике» с целью сократить негативные последствия сжигания попутного газа, стимулировать его рациональное использование.
<p>Ускорить принятие федерального закона об энергосбережении и повышении энергетической эффективности.</p> <p>Активизировать развитие системы государственных стандартов Российской Федерации, связанных с добычей, транспортировкой, переработкой и использованием энергетических ресурсов.</p>	<p>Закон об энергосбережении принят в конце 2009 г. По словам Президента России, в развитие этого закона «должны быть приняты специальные нормы и правила, пересмотрены действующие нормативы в строительстве, приняты соответствующие регламенты технологические и система экологических стандартов»¹¹¹. Утвержден План мероприятий по энергосбережению и повышению энергоэффективности. При этом есть трудности в согласовании и принятии необходимых подзаконных актов – по оценке Председателя Правительства России В.В. Путина, из 40 постановлений и приказов к 1 июня 2010 г. было принято 16.¹¹²</p> <p>Энергоэффективность определена в числе приоритетов созданной в 2009 г. Комиссии при Президенте России по модернизации и технологическому развитию экономики.</p> <p>В марте 2010 г. Комитет Совета Федерации по промышленной политике и Комитет Совета Федерации по естественным монополиям провели круглый стол «Пути повышения энергоэффективности российской экономики».</p> <p>В разработке находится ряд проектов ГОСТов в области ресурсосбережения (сокращения потерь ресурсов, обращения с отходами, внедрения наилучших доступных технологий, экологических требований к упаковке).</p> <p>Минрегион России разработал правила установления требований к энергоэффективности для зданий, строений и сооружений (например, должны устанавливаться классы энергоэффективности многоквартирных домов).</p>
Разработать и принять федеральный закон о возобновляемых и альтернативных источниках энергии.	Соответствующий законопроект отсутствует.

¹¹¹ Вступительное слово на расширенном заседании президиума Госсовета по вопросу повышения энергоэффективности российской экономики 2 июля 2009 г.

¹¹² Заседание Президиума Правительства Российской Федерации 21 июня 2010 г.

IV. Экология водных и лесных ресурсов

<p>Обеспечить доработку и принятие государственной программы «Чистая вода» и аналогичных адресных региональных программ.</p>	<p>Для принятия государственной программы «Чистая вода» требуется ее согласование с Правительством РФ. Ведется научная и общественная дискуссия. 20-23 октября 2010 г. в Москве запланировано проведение Международного форума «Чистая вода-2010».¹¹³</p>
<p>Принять меры по формированию системы управления водохозяйственным комплексом Российской Федерации, разработать федеральную целевую программу «Развитие водохозяйственного комплекса России до 2020 года».</p>	<p>В 2009 г. Правительством утверждена Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года, создана рабочая группа Минприроды России по реализации плана мероприятий водной стратегии.</p>
<p>Разработать регламент осуществления государственной функции по установлению лимитов забора водных ресурсов и сброса сточных вод, а также нормативов качества водных систем. Разработать отраслевые нормы водопотребления, стимулирующие снижение избыточного потребления воды и техническое перевооружение производств.</p>	<p>Проекты технических регламентов «О питьевой воде и питьевом водоснабжении» и «О водоотведении» находятся в ГД с 2006 года.</p>
<p>Усиливать ответственность за нарушение нормативов допустимого воздействия на окружающую среду в соответствии с принципом «тот, кто загрязняет, – платит».</p>	<p>Правительство внесло в ГД проект закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и статью 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации (в части определения порядка расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах)». Законопроект предусматривает возмещение ущерба за нарушение законодательства о недрах (в том числе водные объекты и леса) в размере 100 процентов. Президент России Д.А. Медведев поручил Правительству России подготовить проект закона, направленного на совершенствование системы нормирования негативного воздействия на окружающую среду. А также - представить предложения по совершенствованию правового регулирования в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, усилению ответственности за нарушение лесного законодательства.</p>

¹¹³ Распоряжение Правительства Российской Федерации № 1250-р от 26 июля 2010 г. организатор форума – некоммерческое партнерство «Российское водное общество».

<p>Разработать комплекс мер по строительству, реконструкции, техническому перевооружению очистных сооружений.</p>	<p>Ряд регионов реализует собственные программы модернизации очистных сооружений, подобные меры включают или включали некоторые ФЦП («Юг России», «Развитие Калининградской области на период до 2010 г.»).</p>
<p>Разработать и утвердить концепции экологической безопасности в субъектах Федерации, региональные программы в области энергетики и охраны окружающей среды.</p>	<p>В ряде субъектов Федерации уже приняты документы в области экологической безопасности (концепции, стратегии, программы), но они не носят единого характера и больше ориентированы на особенности экологической ситуации в конкретном регионе (в связи с землепользованием, промышленностью, энергетикой, сохранением особо охраняемых природных территорий).</p> <p>Президент России Д.А. Медведев поручил Правительству России провести анализ осуществления субъектами Российской Федерации переданных им полномочий в области охраны окружающей среды и управления природными ресурсами</p>
<p>V. Переработка отходов</p>	
<p>Разработать новые редакции федеральных законов «Об отходах производства и потребления» и «Об охране атмосферного воздуха».</p> <p>Содействовать увеличению доли перерабатываемых отходов производства и потребления.</p>	<p>Комитетом Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды на осеннюю сессию 2010 г. запланирована разработка проекта федерального закона «Об охране атмосферного воздуха».</p> <p>25 декабря 2009 года Комитет Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды и Комитет Совета Федерации по промышленной политике провели парламентские слушания «Проблемы нормативно-правового и технологического обеспечения обращения с отходами производства и потребления».</p> <p>На рассмотрении в Госдуме находится проект закона «Об обращении с радиоактивными отходами».</p> <p>В 2009 г. принято постановление Правительства России о лицензировании деятельности по обращению с отходами, введена госэкспертиза проектной документации на капитальные объекты по обращению с отходами.</p> <p>С 1 января 2010 г. запрещается размещение отходов на объектах, не внесенных в специальный государственный реестр.</p> <p>Принято решение о создании в России системы сбора и утилизации пришедших в негодность автомобилей.</p> <p>Президент России Д.А. Медведев поручил</p>

	<p>Правительству России совместно с органами исполнительной власти регионов представить предложения по совершенствованию разграничения полномочий в области обращения с отходами между органами власти разного уровня; по наделению их полномочиями в области ликвидации экологического ущерба, по подготовке долгосрочных целевых инвестиционных программ обращения с твердыми бытовыми и промышленными отходами, по реализации пилотных проектов переработки отходов. А также – подготовить и внести в Госдуму проект закона, направленного на экономическое стимулирование деятельности в области обращения с отходами, вовлечение их в хозяйственный оборот, предусмотрев устранение избыточных административных барьеров в этой сфере.</p>
<p>VI. Экологическая безопасность товаров и услуг</p>	
<p>Добиваться обеспечения экологической безопасности автомобильного транспорта, стимулировать переход на экологически чистые виды топлива.</p>	<p>В России с 2008 г. действует экологический стандарт для автомобилей «Евро-3», который предусматривает набор ограничений (по выбросам, шуму и т.д.).</p> <p>В 2009 г. принят новый техрегламент «О безопасности колесных транспортных средств» (вступит в силу с сентября 2010 г.).</p> <p>С 1 января 2010 г. на территории России введен новый экологический стандарт «Евро-4»¹¹⁴.</p>
<p>Препятствовать трансграничному перемещению технологий, товаров и услуг, использование которых способно нанести вред здоровью людей и природе. Рассмотреть вопрос введения специальных таможенных пошлин на ввоз экологически нежелательных продукции или сырья.</p>	<p>Практикуется увеличение таможенных пошлин на конкретные виды товаров, например, бывшие в эксплуатации импортные автомобили.</p>
<p>Обеспечить внедрение механизма экологического маркирования (сертификации) продукции в целях стимулирования потребления экологически безопасных товаров.</p>	<p>В Минприроды создана рабочая группа по разработке критериев дополнительной экологической сертификации с учетом международных стандартов.</p> <p>Несмотря на применение отечественных и зарубежных знаков соответствия определенным экологическим требованиям, пока остается нерешенной задача формирования в России единой целостной системы экологического маркирования.</p>

¹¹⁴ Изменения в технический регламент «О требованиях к выбросам автомобильной техникой, выпускаемой в обращение на территории Российской Федерации, вредных (загрязняющих) веществ».

	<p>Президент России Д.А. Медведев поручил Правительству России представить предложения о включении экологических параметров в конкурсную документацию при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, а также о предоставлении преимуществ при прочих равных условиях товарам и услугам, имеющим документ добровольной экологической сертификации, признанной на международном уровне.</p>
<p>VII. Экология и роль гражданского общества. Формирование экологической культуры</p>	
<p>Создавать необходимые условия для участия институтов гражданского общества в реализации природоохранных мероприятий. Поддерживать деятельность неправительственных экологических организаций, которые содействуют экологическому образованию населения, ведут общественный экологический контроль и экспертизу, взаимодействуют с органами власти в вопросах охраны природы.</p>	<p>Принят Федеральный закон от 5 апреля 2010 г. №40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» (в том числе занятых природоохранной деятельностью).</p>
<p>Разработать систему мер и нормативно-правовых актов в области экологического воспитания и образования, развивать систему экологического обучения в образовательных учреждениях.</p>	<p>На федеральном уровне отсутствует специальный закон об экологическом образовании (есть разные мнения о его целесообразности)¹¹⁵, при этом в ряде регионов приняты собственные правовые акты об экологическом образовании и просвещении.</p>

¹¹⁵ В 1999 г. законопроект «О государственном регулировании образования в области экологии» был отклонен Президентом России; общие основы экологического образования определены в федеральных законах «Об охране окружающей среды», «Об образовании».

Глава 5. Актуальные вопросы развития инфраструктуры Сибири и Дальнего Востока

5.1. О мерах по развитию инфраструктуры морского и речного транспорта в регионах Крайнего Севера

Важнейшим приоритетом социально-экономического развития северных регионов является обеспечение **доступности и качества транспортных услуг для населения**. Очевидно, что снятие остроты этой проблемы напрямую зависит от политики в области регулирования цен и тарифов на транспортные услуги, а также от развития самой транспортной инфраструктуры в регионах Севера. На решение этой задачи в значительной мере направлена и реализация госпрограммы «Транспортная стратегия до 2030 года».

Актуальность задачи развития инфраструктуры водного транспорта и повышения его доступности особенно возрастает в связи отсутствием во многих северных регионах развитой системы таких «всесезонных» видов транспорта, как авиация и железные дороги, автодороги. Так, за последние два десятилетия значительно ухудшилась ситуация в сфере авиаперевозок, многие региональные авиакомпании оказались на грани банкротства, а множество местных аэропортов были выведены из оборота. Так, например, число действующих аэропортов в Магаданской области сократилось за эти годы в 5 раз – с 50 до 10. В Республике Саха (Якутия) объем перевозок пассажиров авиационным транспортом самый значительный в Дальневосточном федеральном округе, однако по сравнению с началом 90-х гг. он сократился в 5 раз, что связано с высокими тарифами, большими расстояниями, износом парка воздушных судов, повышенными требованиями к сертификации аэропортов.¹¹⁶

В сложившихся условиях **развитие водных видов транспорта и портовой инфраструктуры становится важнейшим и все возрастающим фактором экономического развития северных регионов**. От функционирования внутренних водных путей и Северного морского пути часто напрямую зависит система жизнеобеспечения в регионах Крайнего Севера. А для отдаленных труднодоступных регионов водный транспорт при отсутствии качественных автодорог и веток железнодорожных магистралей вообще становится безальтернативным. Так, например, сегодня более 90% территории Якутии имеет только сезонную транспортную доступность. Почти 88% объема производства товаров и услуг находится в районах, обслуживаемых сезонными путями сообщений и видами транспорта.

¹¹⁶ Можно отметить, что в 2009 году были выделены дотации Якутии на содержание 30 региональных аэропортов, а в 2010 году трем северным регионам – Якутии, Камчатке и Чукотке предусмотрено выделить из федерального бюджета более миллиарда рублей на субсидирование региональных аэропортов.

На водный транспорт приходятся основные объемы перевозок грузов и пассажиров как внутри региона, включая обслуживание удаленных и труднодоступных районов, так и межрегиональные и транзитные международные перевозки.¹¹⁷ По внутренним водным путям осуществляется основной объем северного завоза продукции (товаров) в Арктическую зону и вывоза оттуда осваиваемых природных ресурсов на внутренний и внешний рынок. Меридиональное расположение крупнейших сибирских рек позволяет им служить связующими звеньями между Транссибирской магистралью и Северным морским путем. Разветвленная система речных притоков обеспечивает доступ к самым отдаленным пунктам.

Ежегодно внутренним водным транспортом перевозится порядка 5 млн. человек и более 39 млн. тонн различных грузов (таких, как каменный уголь, лес, щебень, шлак, минерально-строительные грузы, генеральные грузы, нефтепродукты). Так, в среднем за последние годы перевозки грузов внутренним водным транспортом в регионах Сибири и Дальнего Востока в общем объеме перевозок составляли для предприятий Норильского ГМК – до 70%, Республики Саха (Якутия) – до 85%, Северо-Восточного побережья Арктики – 95%.

Особое значение развитие инфраструктуры внутренних водных путей в северных регионах приобретает **в связи с перспективами освоения новых топливно-энергетических месторождений**. Основные грузопотоки идут по рекам Енисей и Ангара, Лена и Алдан, Амур, расположенным рядом с крупнейшими месторождениями полезных ископаемых и промышленных центров.

В период освоения Западно-Сибирских нефтегазовых месторождений речной транспорт сыграл важную роль в развитии ОАО «ГМК Норильский никель» и горнодобывающей промышленности Якутии и Чукотки, а также в завозе продукции (товаров) в Арктическую зону. В этих целях в 1965–1990 гг. была создана целостная система речного транспорта. Максимальный объем арктических перевозок речными судами был достигнут в 1989 г. – 14,47 млн. т., из них завезено 13,57 млн. т., вывезено 0,9 млн. т.

Флот Обь-Иртышского, Енисейского и Ленского речных пароходств пополнялся ледоколами, новыми типами судов и, прежде всего, сухогрузными теплоходами и танкерами смешанного плавания («река–море»), позволившими значительно расширить зону обслуживания, исключить затраты на перевалку грузов в устьевых портах на ряде направлений, в частности, из бассейна р. Лена в бассейны рек Анабар, Яна, Индигирка и Колыма; из Обь-Иртышского бассейна в бассейны рек

¹¹⁷ Так, например, в Республике Саха (Якутия) 90% территории имеет только сезонную транспортную доступность. Почти 88% объема производства товаров и услуг находится в районах, обслуживаемых сезонными путями сообщений и видами транспорта. Перевозки пассажиров речным транспортом в период навигации до ближайшей железнодорожной станции (ст. Лена Иркутской области) имеют важнейшее значение для населения и спрос на них постоянно растет.

Надым, Пур, Таз и пункты Обско-Тазовской губы.

В целом, следует отметить, что водный транспорт является сравнительно более безопасным и эффективным с точки зрения энергосбережения и экологических норм. К преимуществам этого вида перевозок относится также и более низкая себестоимость массовой перевозки грузов. Так, с 1999 года у речного транспорта самый низкий индекс тарифов. Обустройство водного пути в 10 раз дешевле, чем железнодорожного и в 21 раз - чем автомобильного.

В то же время водный транспорт имеет **существенные сезонные ограничения по срокам открытия и закрытия навигации**. Соответственно, в течение зимнего периода должна осуществляться подготовка инфраструктуры речного флота и береговых баз к эксплуатации к началу весенней навигации. Для сокращения времени оборота флота ряд речных пароходств северных и восточных бассейнов использует различные схемы взаимодействия крупнотоннажного и малотоннажного флота.¹¹⁸

В состав инфраструктуры внутреннего водного транспорта Российской Федерации входят внутренние водные пути¹¹⁹ и расположенные на них судоходные и портовые гидротехнические сооружения, а также специальные объекты и сооружения, входящие в системы управления движением судов, объекты инженерно-технического и технологического комплекса, обеспечивающие безопасность судоходства, а также транспортировку грузов и пассажиров.

На внутренних водных путях Российской Федерации расположены:

131 речной порт, из них 15 портов имеют международное значение, 118 речных портов являются портами общего пользования. Общее количество причалов на внутренних водных путях составляет более 2,4 тыс., из них для обслуживания пассажиров используется более 0,5 тыс. причалов;

723 судоходных гидротехнических сооружения, находящихся в ведении Росморречфлота, из которых 335 отнесены к критически важным объектам.¹²⁰ По классификации угроз они относятся к техногенно-опасным объектам, из которых 65% составляют объекты I уровня и 35% - II уровня опасности.

Перевозочную деятельность на внутренних водных путях

¹¹⁸ Так, например, в Обь-Иртышском бассейне широко используется схема, когда нефтепродукты с Омского нефтеперерабатывающего завода перевозятся крупнотоннажным флотом назначением на малые реки. Однако путевые условия Обской и Тазовской губы и малых рек не позволяют судам дойти до пунктов назначения с полной загрузкой, поскольку поблизости нет оборудованных причалов для производства погрузочно-разгрузочных работ. По радиосвязи вызываются танкера меньшей грузоподъемности (800, 600 т) и в условленном месте встречи после швартовки на ходу часть груза перегружается.

¹¹⁹ Внутренние водные пути Российской Федерации – естественные или искусственно созданные федеральные пути сообщения, обозначенные навигационными знаками или иным способом и используемые в целях судоходства.

¹²⁰ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23.03.2006 г. М2411-рс.

осуществляют более 1500 хозяйствующих субъектов разных форм собственности, используется более 28,4 тысяч судов. Кроме основного вида деятельности, хозяйствующие субъекты на конкурентной основе дополнительно осуществляют: буксировку судов, добычу нерудных строительных материалов, проведение работ на гидротехнических сооружениях, предоставление мест отстоя, ремонт и комплексное обслуживание флота.

Состояние внутренних водных путей и судоходных гидротехнических сооружений оказывает решающее влияние на обеспечение безопасности судоходства, показатели использования транспортного флота, эффективность работы речных портов и внутреннего водного транспорта в целом.

Восстановление и реконструкция гидротехнических сооружений выполняются в рамках подпрограммы «Внутренние водные пути» Федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России на 2002–2010 годы».

Основные проблемы и задачи развития внутреннего водного транспорта. В настоящее время инфраструктура внутренних водных путей ни по техническому состоянию, ни по технологиям и услугам, ни по организации управления не соответствуют современным требованиям.

Большинство инфраструктурных объектов внутренних водных путей характеризуется высокой степенью износа, требует значительных затрат на текущее содержание и ремонт и создает опасность потери технологической устойчивости внутреннего водного транспорта. Очевидно, что решение этих проблем требует значительных инвестиций. Так, в течение 90-х гг., в связи с резким падением заказов на перевозки грузов и сокращением финансирования, практически не проводилась расчистка дна и углубление русел малых рек.

Вместе с тем, нельзя сказать, что водная инфраструктура вообще не финансировалась. Значительная часть крайне скудных средств направлялась на содержание и обустройство водных путей, по которым осуществлялся Северный завоз грузов, поскольку в условиях севера перевозки речным транспортом часто служат единственным способом доставки необходимого топлива и продовольствия в отдаленные районы.

К концу 90-х годов было принято решение – сконцентрировать основные работы на обустройстве, в первую очередь, магистральных рек, а система «малых рек» рассматривалась как задача субъектов Федерации, в хозяйственном ведении которых эти реки находятся. Однако эффективность такого способа решения проблемы финансирования оказалась неэффективной. И не только из-за отсутствия у регионов необходимых средств. В немалой степени причиной этого являются противоречия законодательного характера. Так, с одной стороны, Кодекс внутреннего водного транспорта и Водный кодекс Российской Федерации четко определяют, что водные ресурсы

страны являются федеральной собственностью. Но в то же время, в соответствии с нормами Бюджетного кодекса, «регион не вправе вкладывать средства в инфраструктуру федерального значения, и наоборот, федеральные средства не могут использоваться для обустройства инфраструктуры субъектов».¹²¹

Следует отметить, что за последние годы объемы финансирования работ по поддержанию в работоспособном состоянии объектов инфраструктуры внутренних водных путей заметно увеличились. Так, в 2008 году на эти цели было направлено 12,5 млрд. рублей. На целом ряде участков удалось существенно улучшить качественные характеристики водных путей.

Однако в целом процесс **старения судоходных и портовых гидротехнических сооружений и флота по-прежнему превышает темпы их восстановления.** Отсутствие должного уровня финансирования и резкое сокращение объема необходимых работ по обустройству внутренних водных путей привело к тому, что пропускная способность многих малых рек Сибири и Дальнего Востока значительно снизилась. В худшую сторону изменилась и категоричность судоходной обстановки. Так, в частности, из состава эксплуатируемых «северных» рек были исключены Ангара, Колыма, Яна, Индигирка и др.

Ухудшение технического состояния гидротехнических сооружений приводит к **снижению уровня их безопасности и повышает риск возникновения чрезвычайных ситуаций.** На многих участках за предшествующие годы была снята вся плавучая и освещаемая обстановка. Многие береговые знаки не освещаются, огни на плавучих знаках зажигаются с большим запозданием, что привело к тому, что флот фактически может работать на малых реках только в светлое время суток.

Крайне актуальной задачей является **пополнение и замена выбывающего и устаревшего парка речных судов.** Для увеличения завоза грузов на быстро мелеющих малых реках компаниям необходим **современный парк речных судов с низкой посадкой,** которые смогут работать на глубинах до 2,5 м., в особенности несамоходного сухогрузного флота в пределах от 300 до 1500 т. Наличие таких средств значительно расширит границы использования малых рек, приблизит транспортные пути к грузополучателям, снизит стоимость поставляемой продукции. Кроме того, на внутренних водных путях необходимы спасательные суда и средства ликвидации аварийных разливов нефтепродуктов, которых сегодня практически нет.

Следует отметить, что реализация подробных планов намечена в «Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года».

В коренной модернизации нуждаются **системы связи и**

¹²¹ Из материалов выступления Президента Ассоциации портов и судовладельцев речного транспорта А.М. Зайцева на совместном совещании Комиссии Совета Федерации по национальной морской политике и Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации.

навигации, обеспечивающих безопасность судоходства. Неотложность этой задачи тем более очевидна в связи с принятыми Россией решениями об интеграции своих внутренних водных путей в международную транспортную систему.

В условиях активного участия России в формировании международных транспортных коридоров резко **возрастает потребность в создании масштабных транспортно-логистических проектов на внутренних водных путях.** В частности, примером подхода к решению проблемы может служить программа развития транспортной системы Енисей-Северный морской путь. По мнению специалистов отрасли, возможно создание аналогичной транспортной системы на реке Лене с использованием потенциала внутренних водных путей и трасс Северного морского пути. В частности, предлагается создать на стыке наземных, речных, морских и воздушных путей сообщения в г. Якутске мощный транспортный узел, все объекты которого составят ключевой комплекс будущих транспортных технологий и эффективного взаимодействия различных видов транспорта для перевозки пассажиров и грузов. С вводом железной дороги Беркамит-Томмот-Якутск на правый берег реки Лена образуется перспективный транспортный коридор с выходом на Северный морской путь (на западное и восточное направления). Предполагается, что данный транспортный узел станет второй, кроме Осетрово, грузообразующей базой для Северного завоза.

По мнению специалистов, развитие таких транспортных коридоров помогло бы существенно снизить транспортные издержки предприятий и организаций, работающих в северных регионах.

Одной из наиболее острых отраслевых задач является **восполнение дефицита кадров и привлечение квалифицированных специалистов, особенно среднего звена. В изменении нуждается и существующая система оплаты труда.** Наметилась опасная тенденция оттока высококвалифицированных специалистов из отрасли. В этих условиях решающим условием повышения эффективности функционирования водного транспорта становятся не только снижение собственных затрат, но и повышение мотивации труда работников отрасли. Однако в настоящее время тарифная ставка работников учреждений формируется на основе отраслевой системы оплаты труда за счет средств федерального бюджета. А стимулирование осуществляется, главным образом, за счет внебюджетных средств, объем которых весьма невелик и не позволяет обеспечить в должной мере сохранение и привлечение кадровых ресурсов.

Требуют решения и вопросы регулирования тарифов на транспортные услуги и **компенсации убытков для пароходств социально значимых пассажирских перевозок.** Стоимость проезда, которую устанавливают субъекты Федерации, не покрывает убытков от эксплуатации флота на пригородных и местных перевозках, поскольку

затраты компаний постоянно растут, только стоимость топлива увеличилась за короткое время в полтора-два раза. Однако в силу дотационности многих региональных бюджетов часто возникают серьезные трудности с выделением субсидий из регионального фонда софинансирования расходов на поддержку социальных маршрутов. Так, в частности, за последние годы прекратились перевозки по малым рекам северных районов Иркутской области в такие города, как Кириинск, Усть-Кут.

В то же время есть успешные примеры участия региональных властей в развитии речных пассажирских перевозок, в том числе по малым рекам. Так, например, в Ханты-Мансийском автономном округе по программе развития водного транспорта обновляется парк современных скоростных пассажирских судов. В регионе на более чем 30 пассажирских линиях работает компания «Северречфлот», созданная правительством округа десять лет назад. Для этой компании были приобретены не только «Метеоры», «Восходы», но и мелкосидящие и экономичные суда для боковых и малых рек типа «Иртыш».

В Ямало-Ненецком автономном округе пассажирские перевозки реками осуществляются по межобластным (Омск – Тобольск – Салехард, Тобольск – Ханты-Мансийск – Салехард), межмуниципальным и внутримunicipальным маршрутам. По заказу окружной администрации в рамках программы «Сотрудничество» ведется строительство двух новых комфортабельных пассажирских теплоходов для замены устаревших судов.

В совершенствовании нуждается и **нормативно-правовая база управления и содержания внутренних водных путей**. В целом, по оценке специалистов, на сегодняшний день законодательная база в целом сформирована, и сейчас главным направлением совершенствования является внесение изменений в отдельные законы и другие нормативные акты, которые способствовали бы дальнейшему развитию как морской, так и речной отраслей. Безусловно, за последние 10 лет водное законодательство претерпело значительные изменения. Был принят Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации¹²², Водный кодекс, Закон о морских портах.

В то же время в отрасли сохраняется целый ряд проблем, которые требуют решения на законодательном уровне. Многие из них обусловлены несовершенством тарифной политики, сохранением правовой неопределенности в вопросах резервирования и использования земельных участков для строительства и реконструкции портов, а также отсутствием четкости в регулировании имущественных взаимоотношений государства и акционерных обществ. Так, например, до настоящего времени не отработан порядок передачи

¹²² Введен в действие 7 марта 2001 года Федеральным законом № 24-ФЗ.

государственного неприватизированного имущества в аренду акционерным обществам. В настоящее время управление федеральным имуществом в речных портах, а также полномочия собственника по передаче указанного федерального имущества юридическим и физическим лицам осуществляет Федеральное агентство по управлению государственным имуществом. Однако существующая законодательная база по распоряжению указанным имуществом не учитывает отраслевую специфику, в том числе необходимость сохранения технологического единства транспортного процесса и решения задач развития внутреннего водного транспорта. В результате возникают случаи, когда «предприятия, пользующиеся имуществом в течение 50-60 лет, в т.ч. по 15 лет в постсоветские времена, вынуждают заключать договора аренды с так называемыми победителями в конкурсах, имеющими на балансе один стол и один компьютер».¹²³

В действующем земельном законодательстве отсутствует четкое определение самого понятия «гидротехническое сооружение», содержатся неопределенные и зачастую противоречивые положения, касающиеся земель транспорта, что создает трудности в определении границ земельного участка, занятого инфраструктурными объектами, и соответственно, возникают проблемы для юридически грамотного и однозначного оформления прав на занимаемые земельные участки.

Повышение эффективности системы управления внутренним водным транспортом

По оценке представителей руководства Морречфлота, сложившаяся система управления внутренними водными путями, в том числе система распределения функций и полномочий между соответствующими участниками управления, недостаточно эффективна, не соответствует современным требованиям, стандартам и задачам.

Управление и содержание внутренних водных путей и судоходных гидротехнических сооружений осуществляют 16 государственных бассейновых управлений, которые совмещают административную и хозяйственную функции. Такое совмещение двух функций, по мнению специалистов Минтранса России, сдерживает развитие конкуренции в отрасли и не создает стимулы для частного бизнеса. Неэффективна и тарифная система.

Решению указанных проблем речного транспорта должна способствовать **Концепция реформирования системы управления внутренними водными путями**¹²⁴. Предполагается, что ее реализация

¹²³ Из материалов выступления Президента Ассоциации портов и судовладельцев речного транспорта А.М. Зайцева на совместном совещании Комиссии Совета Федерации по национальной морской политике и Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации.

¹²⁴ Концепция разработана Морречфлотом во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и рассмотрена на заседании Правительства Российской Федерации 11 июня 2009 г.

позволит содержать водные пути как в европейских, так и в сибирских бассейнах в надлежащем состоянии и создаст условия для эффективной работы флота («на гарантированных глубинах в течение всей навигации»), а также будет способствовать привлечению частных инвестиций в проекты развития водного транспорта.

Можно отметить, что в развитых экономиках внутренний водный транспорт считается сегодня «привилегированной» отраслью. Для него создана целая система различных (в том числе и налоговых) преференций, цель которых - снижение доли транспортной составляющей в стоимости товаров и услуг, что само по себе чрезвычайно важно при конкуренции на международном рынке и соблюдении экологических требований. Реформирование водной отрасли России, в том числе преследует и цель создания для системы внутренних водных путей столь же «комфортные» условия для развития.

Предусматривается, что реформа поможет вернуть единую систему управления внутренним водным путям и сконцентрировать бюджетные потоки, эффективно использовать «речное» федеральное имущество.

Как и автомобильные магистрали, водные пути предлагается разделить по значимости на федеральные и региональные. Поскольку на местах в большинстве случаев можно лучше определить, какой водной магистрали отдать приоритет в зависимости от направления грузопотоков и номенклатуры грузов.

Кардинальные изменения предусмотрены и в системе госрегулирования внутренними водными путями и управления речными портами, которых в России насчитывается свыше ста. Это позволит обеспечить равный доступ потребителей к десяткам тысяч объектов внутренних водных путей и портов общего пользования.

В соответствии с Концепцией предлагается разделение административных и хозяйственных функций управления отраслью.

Предполагается, что **управление водными путями будут осуществлять администрации речных бассейнов, образованные на базе государственных бассейновых управлений.** Они будут финансироваться из средств федерального бюджета по утвержденным нормативам. Но параллельно у администраций появится возможность получать доходы от сборов по оказанию государственных услуг, ставки которых утверждаются Федеральной службой по тарифам.

Функции же хозяйственной деятельности предполагается передать специализированному ФГУП «Российский водный путь» (с филиалами в каждом бассейне), которому будет передано федеральное речное имущество. Оно будет контролировать сдачу в аренду имущества портов, вплоть до предоставления мест стоянки судам на оборудованных рейдах и у причалов. ФГУП «Росводпуть» как

унитарное предприятие, которым разрешено заниматься коммерческой деятельностью, сможет самостоятельно зарабатывать на перевозках пассажиров и грузов, добывать и реализовывать стройматериалы «речного происхождения».

Таким образом, помимо субсидий из федерального бюджета, ФГУП будет иметь доходы от использования инфраструктуры речных портов и причалов, а также другой предпринимательской деятельности.

Поставлена задача – сконцентрировать бюджетные потоки, эффективно использовать «речное» федеральное имущество. Сейчас у Росморречфлота нет полномочий по управлению федеральным имуществом. Так сложилось, что при акционировании предприятий речного транспорта имущество в речных портах, не подлежащее приватизации (включая причальные стенки), не вошло в уставной капитал создающихся акционерных обществ, а осталось в собственности казны. И все эти годы полномочия собственника исполняло Росимущество без привлечения к этому процессу Минтранса России и Росморречфлота. В итоге компании, арендующие причальную инфраструктуру у Росимущества, долгие годы не вкладывали деньги в ее обновление.

Во многих портах, где причальные сооружения находятся в федеральной собственности, вообще не оформлены отношения с эксплуатирующими организациями. Ситуация должна исправиться после того, как системой хозяйственного регулирования займется специализированное ФГУП.

Реформа предусматривает значительные поступления в федеральный бюджет доходов от продажи лишнего и непрофильного имущества.

Стратегия развития водного транспорта предусматривает, что до 2015 года государственные инвестиции в развитие внутреннего водного транспорта за счет средств федерального бюджета составят 27,6 млрд. рублей, в том числе на комплексную реконструкцию гидротехнических сооружений и внутренних - водных путей Сибири и Дальнего Востока; модернизацию 8-ми береговых производственных объектов и сооружений; строительство 179 судов технического флота; реконструкцию и развитие сетей технологической связи; создание электронных навигационных карт.

В дальнейшем, на более отдаленную перспективу до 2030 года в области водного транспорта предусматривается: создание сети мультимодальных терминальных комплексов многоцелевого назначения; развитие и техническое перевооружение портов Хабаровск, Благовещенск, Поярково с созданием терминальных комплексов и логистических центров; развитие Якутского порта в связи с завершением в ближайшие годы строительства Амуро-Якутской железной дороги со строительством пассажирского вокзала; развитие целого ряда внутрирегиональных портов; строительство устьевых перегрузочных

комплексов в районе устьев рек Лены, Яны, Индигирки, Колымы; увеличение пропускной способности магистральных внутренних водных путей, создание дополнительных плотовых судовых ходов на реке Ангара для развития лесопромышленного комплекса.

Острота и сложность проблем, от решения которых в значительной мере зависит поддержание в надлежащем состоянии и развитие водной инфраструктуры, как представляется, требует более четкого понимания, что водные объекты, по которым проходят внутренние водные пути с расположенными на них гидротехническими сооружениями, являются не только транспортными коммуникациями. Они играют также важнейшую роль в решении таких хозяйственных задач, как водоснабжение, выработка электроэнергии, орошение, поддержание экологического равновесия, развитие туристического бизнеса.

В этой связи было бы целесообразно рассмотреть вопрос о том, чтобы финансирование расходов на содержание этих инфраструктурных сооружений и ответственность за их нормальное состояние несли не только предприятия внутреннего водного транспорта, но и другие профильные структуры.

5.2. О проблемах повышения надежности энергообеспечения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях

Север играет ключевую роль в национальной экономике, в обеспечении безопасности и геополитических интересов России в настоящем и будущем, что обуславливает необходимость комплексного развития северных территорий и проведения особой государственной политики в районах Севера. На этих территориях сосредоточено **80% всех нефтяных и 90% всех газовых ресурсов страны**. Несмотря на то, что северные районы занимают около 60% территории России, в них проживает всего 6% населения России¹²⁵. При этом численность проживающих в приарктических регионах стремительно сокращается из-за суровых природно-климатических условий, а главное, из-за неадекватного жизнеобеспечения. Данная динамика несет в себе большие угрозы для безопасности России, поскольку неосвоенные северные регионы становятся все более привлекательными для других стран в условиях растущего дефицита ресурсов.

Для перехода от стратегии выживания к нормальной жизнедеятельности и устойчивому развитию северных территорий необходимо как можно быстрее решить одну из наиболее острых проблем – повышение надежности энергообеспечения. По своему экономико-географическому положению районы крайнего Севера и

¹²⁵ Из доклада Кузина Е.А. (ОАО «Малая энергетика») во время выступления 13 мая 2004 г. на заседании «круглого стола» по вопросу о развитии малой энергетики под председательством Председателя Комитета Совета Федерации по экономической политике, предпринимательству и собственности О.А. Оганяна.

приравненные к ним территории относятся к так называемым **зонам децентрализованного энергоснабжения**. Это в основном высоко дотационные субъекты Российской Федерации, на территории которых расположены федеральные государственные предприятия и закрытые административно-территориальные образования, энергообеспечение которых финансируется бюджетом РФ.

Традиционная энергетика

По мнению специалистов, решить проблему энергообеспечения северных регионов только за счет крупного энергостроительства невозможно ни в ближайшей, ни в отдаленной перспективе. Крайне важной остается опора на **локальные и автономные энергоисточники**.

В настоящее время энергообеспечение районов Крайнего Севера осуществляется, в основном, электростанциями малой мощности и котельными. Многие из них выработали свой ресурс и используют устаревшие технологии. В зоне российского севера эксплуатируются более 12 тысяч **дизельных электростанций (ДЭС)** мощностью от 100 кВт до 3.5 МВт. К этим электростанциям следует добавить и почти такое же количество мелких котельных (только в районах Дальнего Востока их число достигает 5 тысяч). На Севере эксплуатируются две атомные станции — Кольская мощностью 1760 МВт (на ее долю приходится 48% суммарной мощности электростанций Мурманской области) и Билибинская на Чукотке мощностью 68 МВт.¹²⁶

Как было сказано выше, решить проблему энергообеспечения районов Крайнего Севера и прилегающих к ним территорий может только автономная энергетика малых мощностей. Из-за большой отдаленности этих территорий прокладка ЛЭП от больших энергосетей нерентабельна, а с учетом снега, ветра, мерзлоты – порой не представляется возможной. В зоне децентрализованного энергоснабжения производится и потребляется не более 4–5% от общего энергопотребления в стране,¹²⁷ но стоимость единицы энергии в этих районах многократно превышает среднероссийские затраты на энергопроизводство.

Широкое внедрение **мини-теплоэлектростанций** позволит резко снизить энерготарифы за счет улучшения эксплуатационных характеристик генерирующих мощностей, а также из-за сокращения расходов на доставку энергии, ведь только потери в российских теплосетях достигают 30%.

Наиболее предпочтительный вариант внедрения "малой"

¹²⁶ Мастепанов А.М., Саенко В.В., Рыльский В.А., Шафраник Ю.К. Экономика и энергетика регионов Российской Федерации. М., Экономика, 2001, С. 480.

¹²⁷ Щетинина Т.Д. Ядерная энергия для села Геополитика: возможности и перспективы малых АЭС – НГ-энергия – 13 октября 2009 г. URL: http://www.ng.ru/energy/2009-10-13/11_energy.html

энергетики - это замена действующих котельных на газе **газотурбинными или газо-поршневыми мини-установками** с когенерацией тепла, а также в применении последних для автономного снабжения каждого строения. Чтобы решить проблему снабжения газом отдаленных от магистральных газопроводов поселков, ученые предлагают строить заводы по сжижению газа, а голубое топливо в населенные пункты доставлять автотранспортом.

Строительство **газотурбинных и газо-поршневых электростанций, работающих на попутном газе**, позволит добиться существенного снижения выбросов загрязняющих веществ в атмосферу и получать более дешевую электроэнергию. При этом исключается и минимизируется необходимость строительства газопроводов, компрессорных станций, высоковольтных линий электропередач и подстанций, что также уменьшает техногенную нагрузку на окружающую среду.

Для тех же регионов России, где нет доступного топлива, идеальным решением являются **атомные электростанции малой мощности (АСММ)**. Почти все типы таких установок в России уже производятся или готовы поставляться иностранными компаниями. Говоря о безопасности выработки энергии таким способом, следует отметить, что на атомном флоте используется более 500 атомных реакторов малой мощности. Они зарекомендовали себя как надежные и высокоэффективные энергоисточники и могут использоваться как основа развития энергетики северных районов. При этом надежность энергообеспечения северных территорий может быть достигнута с помощью ядерной энергетики не того образца, какой мы видим сегодня, а на основе реакторов малой мощности нового поколения. Существенное преимущество современных АСММ состоит в том, что они могут работать автономно как вне энергосетей, так и в их составе. Модели нового поколения имеют период автономности (без перегрузки топлива) от 10 до 60 лет. При этом уровень мощности энергоустановки может быть выбран практически любой в интервале от 1 до 300 МВт.¹²⁸

АСММ могут быть спроектированы и построены как в традиционном наземном стационарном исполнении, так и в подземном с использованием технологий метростроя, плавучими энергоблоками, подводными (добычные комплексы для шельфа), а также транспортабельно-передвижными (действовавший прототип ТЭС-3).

В условиях Крайнего Севера перспективны мобильные, **плавучие атомные станции небольшой мощности (ПАТЭС)**. Оборудуются такие ПАТЭС теми же реакторами (КЛТ-40С), что и атомные ледоколы. Принципиальные преимущества мобильных станций — в компактной форме отходов и отсутствии выбросов продуктов сгорания. Плавучие

¹²⁸ Щетинина Т.Д. Ядерная энергия для села Геополитика: возможности и перспективы малых АЭС – «НГ-энергия» – 13 октября 2009 г. URL: http://www.ng.ru/energy/2009-10-13/11_energy.html

атомные станции, выполненные в форме баржи, легко перегоняются в места, где есть потребность в электричестве и горячей воде. ПАТЭС могут служить аварийным источником теплоэлектроснабжения в районах стихийных бедствий. Они идеальны для энергообеспечения отдаленных районов, строительных работ на побережьях с неразвитой инфраструктурой, нефтегазодобывающих платформ на шельфе, для сжижения природного газа с целью его дальнейшей транспортировки танкерами.

Малые мобильные атомные станции заменят тысячи автономных дизельных станций, загрязняющих окружающую среду и имеющих высокую стоимость электроэнергии. Так, только в Магаданской области дизельные электростанции вырабатывают электроэнергию, себестоимость которой в 5-6 раз выше той, которую дают небольшие атомные станции.

Альтернативная энергетика

В энергетическом балансе Севера свыше 70% мощностей приходится на экологически «грязные», органические виды топлива — уголь, мазут и дрова, завоз которых весьма дорог.¹²⁹ Поэтому все острее становится проблема экологизации северной энергетике, которая должна стать более эффективной в экстремальных условиях Севера. Она должна базироваться на сочетании **возобновляемых энергоресурсов** (ГЭС, солнечные и ветряные электростанции, ТЭС, работающие на местном природном газе, и т.д.).

Многие северные территории обладают большим потенциалом нетрадиционных, возобновляемых источников энергии, в частности, гидроресурсов, геотермального тепла, биомассы.

Повышение эффективности солнечных элементов и качества материалов позволило за два последних десятилетия снизить на 80% затраты на сооружение **солнечных электростанций**.¹³⁰ Поэтому во многих развитых странах, в том числе расположенных в северной части земного шара (в Канаде, Швеции, Норвегии, Финляндии, в США на Аляске), все более широкое применение находит энергия солнца. Однако активное использование данного вида энергии возможно только в условиях длительного полярного дня.

Современные технологии значительно повысили эффективность **ветроэнергостановок** (ВЭУ). Энергия ветра становится все более конкурентоспособной по сравнению с традиционными источниками энергии, а суммарная мощность ВЭУ растет на 25% ежегодно.

Ветроустановки, как и солнечные электростанции, особенно

¹²⁹ Энергетика Севера: проблемы и пути решения. — 26 декабря 2002 г. URL: <http://stra.teg.ru/lenta/energy/970>

¹³⁰ К. Флейвин, С. Данн. Создание новой энергетической системы. В сб. «Состояние мира. 1999». М., Весь мир, 2000 г.

эффективны в небольших поселениях Севера для автономных энергопотребителей, отдаленных от централизованных систем энергоснабжения. Для них энергия ветра и Солнца является самым экономичным источником электричества. Россия обладает колоссальным суммарным потенциалом энергии ветра. Вдоль берегов Северного Ледовитого океана на протяжении 12 тыс. км. господствуют ветры со среднегодовой скоростью свыше 5-7 м/с. (считается, что ветроустановки эффективны при среднегодовых скоростях ветра выше 4-5 м/с.)¹³¹. Ветроустановки успешно заменяют на Севере малые дизельные электростанции.

Все шире используется на Севере и **энергия приливов**. В России на северном побережье Кольского полуострова построена Кислогубская приливная электростанция (ПЭС). Опыт эксплуатации этой станции позволил разработать новое проектное решение для строительства ПЭС на Кольском полуострове мощностью до 40 тыс. кВт.

В Тургурском и Пенжинском заливах Охотского моря в районе Шантарских островов (здесь приливы достигают 13 м) перспективно строительство приливных электростанций мощностью от 7 до 25 млн. кВт. Предполагается построить Лумбовскую приливную электростанцию (320 тыс. кВт) на Кольском полуострове. Разработан проект Беломорской приливной электростанции мощностью 14 млн. кВт с гигантской плотинной, отсекающей всю мелководную часть Мезенской губы Белого моря.¹³²

Перспективно использование на Севере и **геотермальных ресурсов**. Артезианские бассейны термальных вод выявлены в Саяно-Байкальской горной системе, в Бурятии (здесь насчитывается около 400 термальных источников), в Якутии, на севере Западной Сибири, Чукотке (здесь известны 13 высокотермальных источников с суммарным дебитом 166 л/с). Самый «горячий» район — Курило-Камчатский вулканический пояс. На Камчатке выявлено 70 групп термальных источников, 40 из них имеют температуру около 100°C.¹³³ Однако себестоимость получения тепла в системах геотермального теплоснабжения сильно разнится в зависимости от географических особенностей расположения геотермальных вод.

Главная проблема - в использовании энергии геотермальных источников энергии состоит в трудности эксплуатации и отсутствии мобильности станций, которые территориально привязаны к источникам, находящимся порой в труднодоступных, малоосвоенных, преимущественно горных районах.

Биоресурсы Севера также являются дополнительным источником

¹³¹ Энергетика Севера: проблемы и пути решения. – 26 декабря 2002 г. URL: <http://stra.teg.ru/lenta/energy/970>

¹³² Там же.

¹³³ Рыльский В.А., Антоненко Г.В. Основные проблемы энергоснабжения районов Севера. В сб. «Проблемы Севера», вып. 22. М., «Наука», 1986, стр. 86-93.

энергоснабжения. Дрова и отходы первичной переработки древесины используются на малых тепловых электростанциях. Так, на Аляске общие запасы недревесного растительного покрова оцениваются в 3 млрд. т. у.т., что эквивалентно 500 млн. т нефти. Поселок Олд-Харбор на острове Кадьяк (США) с населением 340 человек снабжается биогазом, полученным с помощью термохимической обработки тундрового кустарника.¹³⁴

Выводы

Попытки решения проблем Севера за счет строительства электростанций на возобновляемых источниках энергии (малые гидростанции, ветровые, солнечные, геотермальные, приливные) в настоящее время малореальны. Небольшие реки промерзают до дна, полярная ночь длится несколько месяцев, геотермия неповсеместна, ветровые нагрузки зачастую превышают допустимые пределы для ветряков. С помощью возобновляемых источников энергии можно обеспечить лишь бытовое энергоснабжение и некую ремесленную деятельность, но сколько-нибудь значимое производство или даже обычное отопление требуют более основательного энергообеспечения, основанного, например, на малой атомной энергетике, с помощью которой реален социально-экономический подъем депрессивных регионов.

На практике на пути применения автономной, децентрализованной энергетике существует множество препятствий. Это дискриминационный доступ к электрическим и тепловым сетям; отсутствие гарантий под кредитование проектов малой энергетике; отсутствие поддержки по внедрению первых образцов дорогостоящих, но высокоэффективных установок и оборудования; отсутствие возможности заключения прямых договоров на поставку энергетической продукции между независимыми производителями и потребителями; отсутствие законодательных норм в сфере малой энергетике.

Таким образом, наиболее перспективным представляется создание в России национальной системы автономного энергоснабжения, основу которой составили бы атомные и теплоэлектростанции малой мощности. Для этого необходимо выделить "малую" энергетике в особое направление деятельности Минпромэнерго России с целью формирования технических условий на разработку и организацию серийного производства энергоисточников малой мощности с использованием различных видов энергоресурсов. В этой связи следует подготовить и принять федеральный закон "О малой энергетике", системно регулирующий весь комплекс правоотношений,

¹³⁴ Энергетика Севера: проблемы и пути решения. – 26 декабря 2002 г.
URL: <http://stra.teg.ru/lenta/energy/970>

возникающих в связи с производством и применением автономных энергоустановок.

Уменьшение зависимости энергопотребителей от централизованных энергосетей и энергетических монополистов должно стать главной задачей при осуществлении государственной политики, направленной на повышение надежности энергообеспечения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

5.3. Пути повышения энергоэффективности российской экономики

Повышение конкурентоспособности российской экономики определено как одно из приоритетных направлений стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. В свою очередь, **энергоэффективность и ресурсосбережение** – это не просто количественные параметры, определяющие состояние экономики, но и **важнейшие условия обеспечения энергетической безопасности страны.**

Российская Федерация является одной из ведущих энергетических держав мира и одним из основных участников мирового энергетического рынка благодаря мощному топливно-энергетическому комплексу¹³⁵. В то же время, обладая значительными запасами энергетических ресурсов, наша страна является крупнейшим их потребителем, практически полностью обеспечивая потребности собственной экономики.

Все эти факторы предопределяют и особенность российского энергопотребления. В отличие от других стран, находящихся в более благоприятных климатических условиях или не обладающих значимым ресурсно-природным потенциалом, российскую экономику отличает высокая энергоемкость и в то же время - энергетическая расточительность¹³⁶. Нехватка энергии может стать существенным фактором сдерживания экономического роста страны. Запасов нефти и газа в России достаточно, однако увеличение объемов добычи углеводородов и развитие транспортной инфраструктуры требуют значительных инвестиций.

Существует два пути решения проблемы: первый - крайне капиталоемкий путь наращивания добычи нефти и газа и строительства новых объектов электрогенерации; второй - существенно менее затратный, связанный с обеспечением экономического роста в стране за

¹³⁵ На территории России сосредоточено свыше 32% мировых разведанных запасов газа, 13% нефти и 25% угля. Ежегодное производство первичных энергоресурсов составляет более 11% мирового производства. Зайцева Н.С. Энергоэффективность и энергосбережение как факторы экономического развития России. «Законодательство», №3, март 2010 г.

¹³⁶ Энергоемкость российской экономики в три раза выше, чем в странах Евросоюза и Японии. В России на отопление одного квадратного метра жилья затрачивается в 6-8 раз больше энергии, чем в Европе и Америке. При этом, по данным Центра по эффективному использованию энергии, до 50% поставляемого в жилой фонд тепла утрачивается в связи с отсутствием полноценных бытовых условий (например, из-за щелей в оконных и дверных проемах). Там же.

счет повышения эффективности использования топливно-энергетических ресурсов. На практике необходимо разумное сочетание первого и второго вариантов с несомненным приоритетом энергоэффективности и ресурсосбережения.

Россия располагает значительным потенциалом энергосбережения, который по способности решать проблему обеспечения экономического роста страны сопоставим с приростом производства всех первичных энергетических ресурсов. По расчетам специалистов Минэнерго России, грамотная реализация комплекса энергосберегающих мероприятий, позволяющая достичь уровня энергосбережения и энергоэффективности стран – членов ЕС, обеспечит более 40% экономии от общего уровня энергопотребления. В абсолютных объемах это 403 млн. тонн условного топлива, а с учетом сокращения сжигания попутного газа в факелах – порядка 420 млн. тонн условного топлива¹³⁷. Ресурс повышения энергоэффективности следует рассматривать как один из основных энергетических ресурсов будущего экономического роста.

Комплексная государственная политика в области энергосбережения и повышения энергоэффективности закреплена в Федеральном законе «Об энергосбережении и повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» № 261-ФЗ от 23.11.2009 г. (далее - Закон № 261-ФЗ), вступившем в силу 01 января 2010 года.

Закон № 261-ФЗ определил основные направления в области энергосбережения и повышения энергоэффективности, установил правовые, экономические и организационные основы их стимулирования. Положения Закона № 261-ФЗ охватывают все энергетические ресурсы (атомную, тепловую, электрическую, электромагнитную энергии, энергию других видов), включая воду систем централизованного водоснабжения.

В соответствии с Законом № 261-ФЗ государственное регулирование в области энергосбережения и повышения энергоэффективности будет осуществляться путем установления, в частности, требований:

1. к обороту отдельных товаров, функциональное назначение которых предполагает использование энергетических ресурсов (в том числе путем установления запретов или ограничений производства и оборота товаров, имеющих низкую энергоэффективность);

2. к энергоэффективности зданий, строений, сооружений, требований к «энергетическому паспорту»;

¹³⁷ Доклад Директора Департамента государственной энергетической политики и энергоэффективности Минэнерго России С. Михайлова на конференции в рамках EMBIZ 2009 10 ноября 2009 г. «О Государственной программе энергосбережения и повышения энергетической эффективности на период до 2020 года».

3. к **региональным и муниципальным программам** в области энергосбережения и повышения энергоэффективности, а также порядка исполнения соответствующих обязанностей;

4. к **организациям с участием государства** или муниципального образования и организациям, осуществляющим регулируемые виды деятельности;

5. обязанности **проведения обязательного энергетического обследования, обязанности по учету используемых энергоресурсов.**

Обеспечение энергетической эффективности при обороте товаров. Закон № 261-ФЗ установил, что производимые на территории России, импортируемые в Россию товары должны содержать информацию о классе их энергетической эффективности в технической документации, прилагаемой к этим товарам, в их маркировке, на их этикетках. С 1 января 2011 года это требование должно выполняться в отношении бытовых энергопотребляющих устройств, с 1 января 2012 года - в отношении компьютеров и оргтехники.

Закон № 261-ФЗ установил периоды (первый начинается с 1 января 2011 года), в течение которых из оборота на территории РФ должны быть выведены электрические лампы накаливания, которые могут быть использованы в цепях переменного тока в целях освещения.

Обеспечение энергетической эффективности зданий, строений, сооружений. Здания, строения, сооружения должны соответствовать требованиям энергетической эффективности, которые подлежат пересмотру не реже чем один раз в пять лет. Требования энергетической эффективности не распространяются, в частности, на культовые здания, строения, сооружения, памятники истории и культуры, временные постройки, объекты индивидуального жилищного строительства.

Органом государственного строительного надзора определяется класс энергетической эффективности многоквартирного дома, построенного, реконструированного или прошедшего капитальный ремонт и вводимого в эксплуатацию, а также подлежащего государственному строительному надзору. Указатель класса энергетической эффективности многоквартирного дома застройщик обязан разместить на его фасаде.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации утверждают перечень мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в отношении общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, подлежащих проведению одновременно и (или) регулярно.

Организация, осуществляющая снабжение энергетическими ресурсами многоквартирного дома на основании публичного договора, не реже чем один раз в год обязана предлагать перечень мероприятий, способствующих энергосбережению энергетических ресурсов и

повышению энергетической эффективности их использования.

Ключевую роль в повышении энергетической эффективности играют региональные и муниципальные образования. Так, Законом № 261-ФЗ определены полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

К таким полномочиям отнесены:

разработка и реализация региональных и муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности;

установление требований к программам организаций коммунального комплекса, цены (тарифы) на товары, услуги которых подлежат установлению органами исполнительной власти регионов и местного самоуправления;

информационное обеспечение мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности, определенных в качестве обязательных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также предусмотренных соответствующей региональной и муниципальной программами в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности;

координация мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности и контроль за их проведением бюджетными учреждениями, государственными унитарными предприятиями соответствующего субъекта Российской Федерации, муниципальными учреждениями, муниципальными унитарными предприятиями.

Закон № 261-ФЗ определил мероприятия по энергосбережению, обязательные для осуществления организациями с участием государства или муниципального образования и организациям, осуществляющим регулируемые виды деятельности. Например, с 1 января 2010 года обязал бюджетные учреждения в течение пяти лет обеспечить снижение ежегодного объема потребления каждого энергетического ресурса, включая воду, не менее чем на три процента от уровня потребления 2009 года.

Организации с участием государства или муниципального образования и организации, осуществляющие регулируемые виды деятельности, должны утверждать и реализовывать программы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

Государственные или муниципальные заказчики, органы, уполномоченные на осуществление функций по размещению заказов для государственных или муниципальных нужд, обязаны размещать заказы на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для

государственных или муниципальных нужд в соответствии с требованиями энергетической эффективности этих товаров, работ, услуг.

Обеспечение учета используемых энергетических ресурсов и применения приборов учета при осуществлении расчетов за энергетические ресурсы. Закон № 261-ФЗ установил сроки оснащения зданий и строений различного назначения приборами учета используемых ресурсов, а также ввода установленных приборов учета в эксплуатацию.

Энергетическое обследование. «Энергетический паспорт» объекта. Энергетическое обследование с целью получения объективных данных об объеме используемых энергоресурсов, определения показателей и потенциала повышения энергоэффективности может проводиться в отношении продукции, технологического процесса, а также юридического лица, индивидуального предпринимателя. По результатам энергетического обследования составляется энергетический паспорт.

Энергосервисные договоры (контракты). Закон № 261-ФЗ установил новый вид договоров - «энергосервисный договор (контракт)», предметом которого является осуществление исполнителем действий, направленных на энергосбережение и повышение энергетической эффективности использования энергетических ресурсов заказчиком. Энергосервисный договор должен содержать, в частности, условие о величине экономии энергетических ресурсов, которая должна быть обеспечена исполнителем в результате исполнения энергосервисного договора.

Законом № 261-ФЗ определены меры господдержки в области энергосбережения и повышения энергоэффективности. В частности, предусматривается возможность возмещения части затрат на уплату процентов по кредитам, займам, полученным в российских банках на осуществление инвестиционной деятельности, реализацию инвестиционных проектов в этой области. Также предлагается возможность **софинансирования государством расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в виде субсидий в пределах средств, предусмотренных законом о бюджете на соответствующий финансовый год.** Закон № 261-ФЗ дополнил нормами, регулирующими энергосбережение, целый ряд других законодательных актов.

Например, Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» дополнен новой главой, регулирующей размещение заказов на энергосервис для государственных или муниципальных нужд.

Установлено также, что организациям-налогоплательщикам может

быть предоставлен инвестиционный налоговый кредит за проведение НИОКР либо техническое перевооружение собственного производства, направленного на повышение энергоэффективности, за осуществление инвестиций в создание объектов, имеющих наивысший класс энергетической эффективности.

Организации-налогоплательщики вправе применять специальный коэффициент (но не выше 2) к основной норме амортизации объектов основных средств, имеющих высокую энергетическую эффективность (высокий класс энергетической эффективности) в соответствии с перечнем таких объектов, установленным Правительством РФ.

По истечении 180 дней после дня официального опубликования Закона № 261-ФЗ вступает в силу его статья 37, в соответствии с которой в Кодекс РФ об административных правонарушениях включена статья 9.16, устанавливающая административную ответственность за различные нарушения законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности. **Правительством Российской Федерации** (Распоряжение от 1 декабря 2009 г. № 1830-р) **утвержден план мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности, направленных на реализацию Закона № 261-ФЗ**. План затрагивает все направления, на которых должна строиться государственная стратегия повышения энергоэффективности.

22 декабря 2009 г. было создано ФГУ «Российское энергетическое агентство», обладающее широкими полномочиями по сбору информации в области энергетики в России и за ее пределами.

20 февраля 2010 г. утверждено постановление Правительства Российской Федерации № 67 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ по вопросам определения полномочий федеральных органов исполнительной власти в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности».

Министерством энергетики РФ разработана и направлена в Правительство на рассмотрение и утверждение Государственная программа энергосбережения и повышения энергетической эффективности на период до 2020 года. До недавнего времени по целому ряду причин, прежде всего, из-за огромных запасов традиционного энергетического сырья, вопросам развития **использования возобновляемых источников энергии (ВИЭ)¹³⁸ в энергетической политике России уделялось сравнительно мало внимания**. В то время как объем технически доступных ресурсов возобновляемых источников энергии в Российской Федерации составляет не менее 24 млрд. тонн условного топлива. По данным Министерства энергетики РФ, доля возобновляемых источников энергии в производстве электроэнергии составляет в России около одного

¹³⁸ ВИЭ – энергия солнечная, ветра, воды, биомассы, геотермальная.

процента. Целевой показатель объема производства и потребления электрической энергии с использованием возобновляемых источников энергии в 2010 году – 1,5%, в 2015 году – 2,5%. К 2020 году планируется увеличение ее доли в энергобалансе страны до 4,5%¹³⁹. При этом в странах – членах ЕС планируется, что в 2010 году доля электроэнергии, выработанной из возобновляемых источников, составит 10 процентов, а в 2020 году – не менее 20 процентов. В некоторых государствах эти планы уже выполнены. Например, в Дании 20% всей энергии производится на ветровых генераторах.

Проект федерального закона № 98033104-2 «О государственной политике в сфере использования нетрадиционных возобновляемых источников энергии» рассматривался и обсуждался Государственной Думой и Советом Федерации с 21 апреля 1998 г., был отклонен Президентом РФ 25 ноября 1999 г., и снят с рассмотрения постановлением Государственной Думы 17 октября 2003 г.

Распоряжением Правительства РФ от 8 января 2009 г. № 1-р утверждены «Основные направления государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики на основе использования возобновляемых источников энергии на период до 2020 года». Для масштабного увеличения доли ВИЭ в энергетике необходим комплексный подход, включающий меры поддержки как со стороны государства, так и со стороны бизнеса совместно с общественностью. Создание законодательной базы позволит, например, осуществлять финансирование фундаментальных и прикладных научно-исследовательских разработок в области ВИЭ, устанавливать гарантированные тарифы на подачу энергии в сеть, инвестиционные налоговые кредиты, квоты на закупку энергии от ВИЭ.

Использование торфа как топлива для обеспечения теплом и электроэнергией торфодобывающих регионов. Сегодня Россия обладает 47% мировых запасов торфа. Общие национальные запасы торфа оцениваются в размере 162,7 млрд. т (при влажности 40%). Наиболее обеспечены торфяными ресурсами северные районы европейской части страны, Западной Сибири, Урала и Северо-Запада страны. Торф является природным ресурсом, запасы которого могут при соответствующих условиях возобновляться. Ежегодный прирост торфа на болотах России составляет 250 млн. тонн (при влажности 40%). Себестоимость выработки условной единицы электро- и теплоэнергии из торфа - минимум на четверть дешевле, чем из природного газа, нефтепродуктов, угля и сланцев.

Благодаря низкой трудоемкости и энергоемкости добычи топливного торфа, простоте транспортных схем и коротким расстояниям вывозки торф сохраняет конкурентоспособность (в ряде регионов) с

¹³⁹ Распоряжение Правительства РФ от 8 января 2009 г. № 1-р «Основные направления государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики на основе использования возобновляемых источников энергии на период до 2020 года».

другими видами ввозимого твердого топлива. Кроме того, торф характеризуется низким содержанием серы и золы, что обеспечивает невысокий уровень вредных выбросов при его сжигании. В **«Энергетической стратегии России на период до 2030 года»** (утв. распоряжением Правительства РФ от 13 ноября 2009 года № 1715-р) говорится: «Недостаточным в настоящее время является использование местных видов топлива в региональных энергетических балансах. Одним из наиболее важных и перспективных местных источников топлива является торф. Основными направлениями использования торфа будут удовлетворение коммунально-бытовых потребностей, а также потребностей сельского хозяйства и смежных отраслей. После увеличения объемов добычи торфа и модернизации технологической базы торфяной промышленности станет возможным его эффективное использование на тепловых электростанциях».

Основой применения торфа в энергетических целях являются малые генерирующие установки, предназначенные для обеспечения теплом и электрической энергией жилищно-коммунальные хозяйства муниципальных образований, находящихся в непосредственной близости от места торфодобычи, поскольку многократно было доказано, что его транспортировка на большие расстояния нецелесообразна. Так как основным потребителем тепла и электрической энергии, производимых на малых генерирующих установках, является население, следовательно, основным заказчиком на сооружение таких установок должен стать муниципалитет. В пользу увеличения доли торфа в региональных топливных балансах свидетельствует наличие большого числа мелких населенных пунктов, которые неэффективно обеспечивать энергией за счет строительства крупных тепловых источников. В РФ насчитывается 66,5 тыс. малых и удаленных муниципальных котельных, подавляющее большинство которых работает на привозном мазуте и угле, что значительно удорожает цена тепла для населения и ЖКХ. Согласно официальному прогнозу, к 2020 г. в обеспеченных торфом и энергодефицитных северных регионах использование торфа в котельных и на новых ТЭЦ мощностью 20-30 МВт достигнет 4 млн. тонн, добыча кускового торфа - 3 млн. тонн, производство торфяных брикетов - 1 млн. тонн. На данный момент **в федеральном законодательстве нет четкости в определении юридического статуса земель с залежами торфа**. Так, в действующем законодательстве болота и торф отражены в Законе РФ «О недрах», Водном, Земельном, Лесном кодексах, положения которых подчас разнятся. Так, в Водном кодексе болота отнесены к водным объектам и добыча торфа должна производиться на основании водной лицензии. В Лесном кодексе болота отнесены к землям лесного фонда и отвод земель лесного фонда для добычи торфа требует перевода лесных земель в нелесные земли лесного фонда.

Особой экономической проблемой является сжигание

попутного нефтяного газа. По расчетам Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, из-за сжигания попутного нефтяного газа Россия ежегодно теряет около 139,2 млрд. рублей. Суммарный эффект от переработки попутного газа в стране мог бы составить 362 млрд. рублей в год. Тем не менее, правовое регулирование в этой области отсутствует¹⁴⁰.

Следует отметить, что 9 марта 2010 года принят Федеральный закон № 26-ФЗ «О внесении изменений в статью 32 Федерального закона «Об электроэнергетике» (вступает в силу 12 сентября 2010 г.). Изменения будут способствовать приоритетному доступу к единой национальной (общероссийской) электрической сети объектов по производству электроэнергии, работающих на попутном нефтяном газе и продуктах его переработки.

Экспертные оценки в области энергосбережения, на какой бы методической основе они ни проводились, дают впечатляющие цифры. Но существуют **факторы, сдерживающие развитие энергосбережения и энергоэффективности:** недостаток мотивации, недостаток информации, недостаток финансовых ресурсов, проблемы техники и технологий.

Недостаток мотивации определяется нестабильным экономическим положением в стране, высоким риском инвестирования бюджетных и частных средств в энергосберегающие проекты, длительными сроками окупаемости таких проектов, бюджетными ограничениями, сравнительно невысокими тарифами. Экономия, полученная от энергосберегающих проектов, как правило, автоматически изымается в бюджетном и тарифном процессах, в то время как сэкономленные средства должны аккумулироваться с целью компенсации затрат, оплаты использованных кредитов, поощрения персонала и выполнения последующих мероприятий по энергосбережению и повышению энергоэффективности. Материальное поощрение за снижение энергопотребления практически не применяется.

Недостаток информации. Отсутствие профессиональной современной информационной базы – изданий правил, инструкций, руководств, технических справочников, каталогов оборудования, баз данных, простых методов расчета экономической эффективности, методов мониторинга – тормозит разработку и реализацию мер по повышению энергоэффективности. Нехватка специалистов, имеющих необходимые профессиональные навыки и профильную подготовку в сфере эффективного и рационального использования энергии. Отсутствие эффективной рыночной инфраструктуры предоставления услуг в сфере энергоснабжения.

¹⁴⁰ Проект федерального закона № 13498-3 «О регулировании использования нефтяного (попутного) газа» принят Государственной Думой к рассмотрению 12 октября 2000 г., снят с рассмотрения в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 01 апреля 2003 г.

Недостаток финансовых ресурсов. Отсутствие финансовой поддержки мероприятий по повышению энергоэффективности из федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований. потребителей. Низкая платеже- и кредитоспособность производителей и потребителей энергии. Отсутствие механизмов финансирования мелких проектов и поощрения потребителей за вложение средств в энергосбережение.

Проблемы техники и технологий. Значительный износ основных фондов, высокая аварийность оборудования, обусловленная превышением его ресурса и недостаточной технологической дисциплиной. Значительная протяженность сетей, разбросанность поселений и социально значимых объектов. Повышенные потери при производстве и потреблении энергии, высокий расход первичных топливных ресурсов. Несоответствие оснащенности производства современному научно-техническому уровню.

5.4. О реализации решений Байкальского экономического форума

Байкальский международный экономический форум (БЭФ) проводится начиная с 2000 г.¹⁴¹ с целью привлечения внимания федерального центра к проблемам развития восточных территорий России, демонстрации российских интересов в АТР, выработки научных подходов и практических решений по целому спектру проблем регионального развития.

По замыслу организаторов, форум должен был стать идейным продолжением «Экономического форума стран СНГ в Санкт-Петербурге», который проводится в северной столице с 1996 года и играет важную роль в формировании экономических и политических связей между государствами-участниками.

После своего дебюта БЭФ был презентован и высоко оценен на многих деловых форумах, проводимых в России и за рубежом, в том числе на Международном экономическом форуме «Россия-2001» в Лондоне и на своем форуме-прототипе – Петербургском экономическом форуме.

Организаторы форума – Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Министерство регионального развития России, Министерство экономического развития России и Администрация Иркутской области.

В последние годы налажено и все более плодотворное развитие получает взаимодействие между организаторами Байкальского форума и Шанхайской организацией сотрудничества. ШОС фактически стала одним из соорганизаторов Байкальского экономического форума.

Байкальский экономический форум вносит огромный вклад в

¹⁴¹ Всего состоялось 5 Форумов. На сентябрь 2010 г. назначен 6-й.

развитие широкомасштабного и многостороннего сотрудничества между странами азиатского региона, со взаимным дополнением друг друга имеющимися богатыми природными ресурсами Российской Федерации, особенно Сибири, и Монголии, богатыми людскими ресурсами Китая, финансовым и технологическим потенциалом таких высокоразвитых стран, как США, Япония и Корея.

Проведение очередного форума способствует усилению роли Сибири и Дальнего Востока в развитии национальной экономики, укреплении взаимосвязей с государствами Азиатско-Тихоокеанского региона.

Важной особенностью современных экономических форумов, в частности Байкальского, является особое внимание организаторов к практическим вопросам развития экономики. Об этом свидетельствует тематика вопросов, которые обсуждаются на пленарных заседаниях. Рекомендации БЭФ используются при формировании приоритетов государственной политики, при подготовке решений Правительства РФ и подготовке законопроектов по широкому кругу вопросов развития общества и страны.

В рекомендациях Форума неоднократно констатировалось, что Сибирь и Дальний Восток - богатейшие источники природных ресурсов, из которых Россия будет еще многие десятилетия черпать силы для собственного развития и для обеспечения глобальных рынков. В основе нынешней и будущей экономики восточных регионов страны лежит природно-ресурсный комплекс. Однако огромный потенциал Сибири и Дальнего Востока задействован в экономике страны явно недостаточно. Ресурсы недр региона используются не более чем на 30%, они не проходят глубокую переработку, готовый продукт имеет низкую добавочную стоимость.

От успешной реализации богатейшего природного, промышленного, научного потенциала, повышения инвестиционной и инновационной активности, укрепления взаимовыгодного межрегионального и приграничного сотрудничества во многом зависит эффективное решение приоритетных задач в социально-экономической сфере, рост благосостояния жителей Сибири и Дальнего Востока.

Социальная и ресурсная база региона. В выступлениях участников БЭФ и рекомендациях Форума неоднократно указывалось на то, что главное богатство восточных территорий России – человеческий потенциал. Но Сибирь и Дальний Восток по уровню и качеству социальной среды, доходам населения значительно отстают от центральной части России. Непросто обстоит дело с демографией, население региона сокращается.

Это в определенной степени связано с тем социально-экономическим положением, которое сложилось на территории Сибири, промышленным развитием сибирских городов.

Поэтому для Сибири и Дальнего Востока повышение рождаемости

- это очень серьезная проблема, которая требует решения в ближайшие годы.

Байкальский регион располагает колоссальным потенциалом экологических благ и услуг. Имеются в виду экотуризм, экскурсионно-познавательные, охотничье-промысловые, лечебные и другие ресурсы, природно-рекреационный потенциал в целом. По данным СО РАН, общая рекреационная емкость прибрежной полосы Байкала составляет 1,2 млн. человек в год.

С точки зрения перспектив устойчивого экоразвития, исключительный интерес представляет имеющийся в регионе крупный массив не освоенной человеком естественной среды. В условиях экологического кризиса ценность нетронутой природы как фактора стабилизации биосферных процессов будет неуклонно возрастать. В соответствии с международными экологическими требованиями предлагается дальнейшее увеличение общей площади особо охраняемых территорий региона минимум в три раза.

Байкал сохранил чистоту своих вод в значительной степени благодаря малонаселенности его водосборного бассейна. На огромной территории проживает всего 2 млн. человек. В этом отношении Байкальский регион (с его оптимальной численностью населения) имеет благоприятные демографические предпосылки устойчивого экоразвития.

На последней конференции в городе Улан-Удэ особое внимание было уделено реализации государственной программы «Чистая вода». Программа, рассчитанная до 2017 года, уже начала действовать. Органы власти регионов, органы местного самоуправления начинают активно подключаться к ее выполнению.

Одной из ключевых для БЭФ является проблема охраны озера Байкал и Байкальских природных территорий. Не все из предложенных мер удалось реализовать, но у руководства страны и региональных властей благодаря Форуму сформировалось более четкое понимание того, как выполнить непростую задачу – увязать социально-экономическое развитие региона с реализацией задач по сохранению окружающей среды. **В настоящее время идет доработка новой федеральной целевой программы по охране озера Байкал.**

Основной итог работы Форумов – это привлечение внимания руководства страны к проблемам развития восточных территорий России и предложение путей их решения.

Партнерами Байкальского экономического форума становятся крупнейшие российские и зарубежные компании, средства массовой информации, общественные объединения – те, кто формирует существующую экономическую реальность и готов разделить с властью ответственность за будущее страны и людей, ее населяющих. Партнерство предусматривает совместную деятельность по организации мероприятий форума, участие заинтересованных структур в формировании тематики круглых столов и дискуссионных площадок

БЭФ.

Важнейшей чертой предыдущих Байкальских экономических форумов была их результативность. Так, по итогам форума 2000 года было принято решение о разработке стратегии развития Сибири. Последующие решения и рекомендации форумов 2002 и 2004 годов были востребованы при разработке принятых Правительством России энергетической и транспортной стратегий Российской Федерации на период до 2020 года.

Идеи, заложенные в этих документах, уже реализуются. Начинается новый этап освоения Байкало-Амурской магистрали. Здесь же, в Восточной Сибири достраивается нефтепровод «Восточная Сибирь - Тихий океан», который свяжет месторождения Восточной Сибири и Якутии с портовыми терминалами для выхода в Тихий океан. Сюда продолжится и система газопроводов, входящая в единую систему газоснабжения, которая на сегодняшний день фактически обрывается пока в Западной Сибири.

За время, прошедшее после Байкальских форумов, федеральными органами власти, в том числе законодателями, немало сделано для создания надежной правовой основы, повышения динамичности экономического и социального развития регионов Сибири и Дальнего Востока.

Звучит немало предложений по корректировке и совершенствованию федерального законодательства, а также рекомендации для деятельности региональных парламентов.

Приняты важнейшие федеральные законы, разработаны экономические и финансовые механизмы, позволяющие полнее реализовать потенциал восточных регионов нашей страны.

В первую очередь, это, конечно, **федеральные законы об особых экономических зонах и концессионных соглашениях**. Важным шагом было создание Инвестиционного фонда, средства которого предполагается направить на инвестиционные и инновационные проекты общегосударственного значения.

Прошедшие дискуссии с очевидностью показали, что освоение богатейших ресурсов Сибири и Дальнего Востока должно осуществляться с учетом процессов глобализации.

Мировой и отечественный опыт показывает, насколько эффективным экономическим инструментом является договор концессий.

В настоящее время в стране уже реализуется и планируется к реализации значительное число концептуальных документов по вопросам **развития Сибири и Дальнего Востока**, основные положения которых были разработаны в русле рекомендаций БЭФ:

1) *Федеральная целевая программа (ФЦП) «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 годы и до 2010 года»* (утв. постановлением Правительства РФ от

15.04.1996 г. № 480, впоследствии неоднократно корректировалась);

2) ФЦП «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007-2015 годы» (утв. постановлением Правительства РФ от 09.08.2006 г. № 478);

3) постановления Правительства РФ от 03.02.2007 г. № 67-69, 72, определяющие порядок создания туристско-рекреационных *особых экономических зон*;

4) Указом Президента РФ от 27.01.2007 г. № 87 образована *Государственная комиссия по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока, Республики Бурятия, Иркутской и Читинской областей*;

5) *Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года* (т.н. *Стратегия-2020*, утв. распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 662-р), в ней имеется большой блок, посвященный Дальнему Востоку;

6) *Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г.* (утв. распоряжением Правительства РФ от 28.12.2009 г. № 2094-р), в настоящее время на согласовании в Правительстве РФ находится проект Плана по ее реализации;

7) *Концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации* (находится на согласовании в Правительстве), для регионов Дальнего Востока здесь предусмотрен целый ряд мероприятий.

Сбалансированное территориальное развитие Дальнего Востока ориентировано на: стимулирование экономического развития путем создания новых центров экономического роста на основе конкурентных преимуществ; координацию инфраструктурных инвестиций государства и бизнеса с учетом приоритетов пространственного развития и ресурсных, в т.ч. демографических ограничений; сокращение дифференциации в уровне и качестве жизни населения с помощью механизмов социальной и бюджетной политики. Существенный вклад в региональное развитие будут вносить перспективные центры опережающего экономического роста - порты, новые центры освоения и переработки природных ресурсов, а также туристско-рекреационные кластеры на территориях с уникальными природными ресурсами, ландшафтами и богатым историко-культурным наследием.

Байкальский экономический форум стал площадкой по обкатке двух стратегий, как мы говорим, межрегиональных макрорегионов Российской Федерации – это стратегия развития Дальнего Востока и Байкальского региона и стратегия развития Сибири. Задача разработать комплекс программ, комплекс проектов по реализации данных стратегий.

Для качественного преобразования экономики Сибири в начале

нового века требуется целенаправленная система мер по мобилизации точек экономического роста сибирских городов, что дает возможность увеличить валовой региональный продукт, количество рабочих мест, доходы городского бюджета и т.д.

Оценивая сегодняшнюю ситуацию, необходимо отметить, что основной базой такого роста сибирских городов могут стать наукоемкие предприятия, в том числе военно-промышленный комплекс, опирающийся на науку, которая была и должна быть не только производительной силой общества, но и фундаментальной основой военной мощи страны. При этом институты СО РАН, по нашему мнению, не только не утратили своего значения в возрождении и развитии промышленного потенциала Сибири, а, наоборот, с учетом ослабления положения отраслевой науки их роль становится определяющей. Второе направление роста – информационные технологии, в том числе «софтовые» компании, производящие программный продукт.

Инновационность развития для восточных регионов планируется реализовать путем эффективного использования природных ресурсов, в частности, более глубокой их переработки в существующих центрах индустриального роста и создания новых центров на слабо освоенных территориях. Развитие Дальнего Востока опирается также на выгодное приморское географическое положение и близость к рынкам стран АТР.

В качестве инструмента, организующего развитие регионов Дальнего Востока в среднесрочной перспективе, рассматривается подготовка к **саммиту АТЭС-2012**. Стимулировать развитие Сахалина и Якутии планируется путем внедрения новых технологий добычи углеводородных ресурсов на шельфе и сжижения газа. В качестве факторов развития Дальнего Востока рассматривается решение в долгосрочной перспективе проблем газификации, формирования распределенной энергосистемы, оптимизации транспортных и энергетических тарифов, модернизации и создания новых морских портов, создания единой связной системы транспортных коммуникаций, связывающих основные центры Дальнего Востока, а также их интеграцией в общероссийскую и мировые транспортные системы. Основными зонами модернизации в слабозаселенных регионах определены крупные города как точки опережающего экономического роста. Указанные стратегические направления развития региона неоднократно обсуждались участниками БЭФ.

Безусловно, совместные инвестиции в разработку месторождений, в реализацию крупных инновационных проектов, дадут большой экономический эффект. Вместе с тем, они должны учитывать сложившиеся экономические уклады региона и трудовые навыки населения.

На конференции в Улан-Удэ подробно проанализированы вопросы использования различных методов проведения модернизации

экономики региона. Это и использование бюджетных инвестиционных инструментов в рамках программно-целевого подхода, и инвестиции зарубежных партнеров, продуманная налоговая политика. В центре внимания были вопросы создания особых экономических зон, использования возможностей частно-государственного партнерства, поддержка среднего и малого бизнеса.

Российские компании (корпорация «Российские технологии», РЖД и др.) развивают перспективные инновационные направления, такие, как: композиционная технология и материалы, биотехнологии. Например, в Тулуне начинается строительство, вернее, репрофилирование существующего гидролизного завода и строительство нового завода по производству биотоплива и биопродуктов. Новые источники энергии – это тоже очень интересная и важная тема. Энергосберегающие технологии, авионика и бортовое оборудование, как военных, так и гражданских самолетов. Эти инновации должны будут в ближайшей перспективе внедрены в промышленное производство.

В настоящее время реализуется и значительное число концептуальных документов из области **развития Сибири**:

1) *Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года* (т.н. *Стратегия-2020*), где имеется большой блок, посвященный Сибири;

2) *Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года* (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 05.07.2010 г. № 1120-р).

Согласно этим документам, на базе богатых природных запасов дальнейшее развитие должны получить основные индустриальные центры Сибири, специализирующиеся на глубокой переработке полезных ископаемых, металлургии, химии и нефтехимии.

Лесные ресурсы составят сырьевую базу для формирования в них лесопромышленных кластеров. Основными зонами модернизации также станут крупные города. Будет осуществляться поддержка инновационного потенциала ведущих научных и образовательных центров путем предоставления статуса национальных университетов, создания инновационных центров, а также улучшение финансовых и институциональных условий комплексного развития крупных городов.

На юге Сибири конкурентным преимуществом являются также аграрные ресурсы, на их основе будет развиваться переработка сельскохозяйственного сырья. Для повышения конкурентоспособности зернового сектора, мукомольной и пищевой промышленности будет производиться снижение транспортных издержек, что позволит расширить рынки сбыта и технологически модернизировать эти секторы экономики. Инновационным потенциалом обладает и развитие рекреационных услуг в горных районах. Данные направления развития региона также были намечены БЭФ.

Указанные документы являются, по сути, первым в новейшей российской истории опытом нормативного закрепления результатов стратегического планирования, предпринятым на федеральном уровне для столь крупного макро-региона, занимающего более половины территории страны. Стратегии развития Дальнего Востока и Сибири опираются на инновационный сценарий развития, который предполагает наиболее полное использование конкурентных преимуществ региона, его природно-ресурсного и транзитного потенциала, модернизацию транспортной и энергетической инфраструктуры. Указанные документы учитывают кризисные явления в экономике и увязаны с соответствующими федеральными целевыми программами.

В качестве стратегических целей развития Сибири и Дальнего Востока названы формирование развитой экономики и комфортной среды обитания населения региона и достижение уровня социально-экономического развития, превышающего среднероссийские показатели, то есть те цели, которые были в свое время намечены Байкальским экономическим форумом.

Таким образом, Байкальский экономический форум, подтвердив свою высокую репутацию, внес значительный вклад в поиск решений для достижения устойчивого экономического и социального развития Сибири и Дальнего Востока, развитие международного сотрудничества.

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

VI Байкальский международный экономический форум

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

«Качество жизни:
законодательные аспекты модернизации»

(Одобрено Советом Федерации.
Постановление Совета Федерации
№ 391-СФ от 22 сентября 2010 года)

Под общей редакцией начальника
Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

В.Д. Кривова

В подготовке материалов принимали участие:

И.В. Барбашин, В.А. Барсамов, А.И. Бойко, Т.В. Боргоякова, И.В. Бочарников,
Н.В. Бубличенко, А.С. Бурнаков, А.И. Витковский, М.В. Глигич-Золотарева,
М.З. Гнездилов, Т.Е. Голубинская, В.Е. Данилова, А.Н. Дементьев, Г.С. Добкин,
Я.И. Здоровец, С.И. Иваненко, О.А. Кимлацкий, К.С. Кирюхин, Ю.Р. Козьмин,
Р.Л. Кохнович, В.Ю. Кравченко, Ю.С. Леонов, А.Н. Лукьянова, Н.И. Лукьянова,
В.Н. Макарычев, И.Г. Мачульская, С.А. Медведев, Т.А. Миронова, И.П. Паргачева,
Е.В. Першин, Л.Г. Пихоя, С.Л. Постников, И.С. Ребров, Т.П. Самарина,
О.М. Северьянова, Т.Е. Семенов, О.Ю. Сундатова, Г.Н. Терещенко,
Т.А. Федотовская, Н.Е. Чудновский, К.В. Шкред, В.В. Щипалов

Компьютерная верстка и техническая редакция:

С.Н. Титов

Отпечатано в отделе подготовки и тиражирования документов
Управления информационного и документационного обеспечения
Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания
Российской Федерации