

Центр проблемного анализа и государственно-  
управленческого проектирования

---

# **Российские доктрины как акты государственного управления**

Москва  
Научный эксперт  
2012

УДК 340.13  
ББК 67.022.14  
С 89

**Сулакшин С.С., Погорелко М.Ю., Вилисов М.В.,  
Малчинов А.С., Нетёсова М.С., Симонов В.В.**

**С 89 Российские доктрины как акты государственного управления.** М.: Научный эксперт, 2012. 148 с.

ISBN 978-5-91290-185-0

В монографии рассмотрены некоторые теоретико-методологические вопросы программирования государственной политики как управленческой практики, связанные с управленческим содержанием и результативностью действия доктрин. Предложена специальная методология разработки нормативных правовых актов доктринального типа, которая апробирована на конкретных высококорангированных российских документах, регулирующих различные сферы государственного управления.

Издание может быть рекомендовано государственным служащим, политикам, общественным деятелям, научным работникам, а также всем интересующимся проблемами государственного управления.

ISBN 978-5-91290-185-0

© Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, 2012

# Оглавление

<b>Введение</b> .....	4
<b>Глава 1. Методология разработки доктринальных правовых актов как управленческих документов</b> .....	8
1.1. Основные понятия в системе разработки доктринальных правовых актов как управленческих документов .....	8
1.2. О конституировании системы доктринальных правовых актов.....	10
1.3. Методология разработки доктринальных правовых актов в конкретной сфере общественных отношений.....	22
1.4. Мировой и российский опыт принятия доктринальных правовых актов.....	39
<b>Глава 2. Структурно-функциональный макет обновления действующих доктринальных правовых актов</b> .....	60
2.1. Макет-проект Доктрины государственной политики и управления развитием науки в России.....	62
2.2. Макет-проект Доктрины государственной политики поддержки и защиты соотечественников, проживающих за рубежом.....	77
2.3. Макет-проект Доктрины государственной политики выравнивания экономического развития регионов.....	88
2.4. Макет-проект Доктрины бюджетно-налоговой политики Российской Федерации.....	108
<b>Заключение</b> .....	136
<b>Литература</b> .....	138

# Введение

В современном законодательстве и государственном управлении России понятие «доктрины», наряду со «стратегией», «концепцией», «основами политики», является распространенным наименованием государственных документов высокого ранга. Их назначение, с одной стороны, носит нормативно-правовой характер, а с другой — государственно-управленческий. Однако заметным изъяном бурного трансформационного постсоветского периода является снижение уровня требований к форме и содержанию, а также к функциональному назначению подобных документов. Во-первых, они не соотносятся друг с другом, название часто дается почти произвольно (стратегия это или доктрина и по каким основаниям — никак не регламентировано). Во-вторых, для того чтобы предписанные документом меры или действия могли выполняться, он должен содержать обязательную управленческую атрибутику, в противном случае документ становится декларативным. Заполняя какую-то важную тематическую нишу государственной ответственности и управления, он наполняет ее декларативным содержанием, что не ведет к каким-либо результатам в государственном управлении. Эффективность последнего при этом очевидно снижается. Поэтому изучение вопроса о возможной «канонизации» формы государственного доктринального документа, программирующего управление и развитие страны, представляется актуальным.

Цель настоящей работы носит прикладной характер и состоит в презентации и развитии методологии, позволяющей подготовить предложения по конституированию системы доктринальных правовых актов, формирующих и реализующих государственную политику в Российской Федерации, и ее апробированию при разработке конкретных доктринальных правовых актов.

Основные задачи исследования состоят, таким образом, в предложении методологии подготовки доктринальных правовых актов на языке государственного управления, предложении обоснованной иерархии доктринальных правовых актов и документов по их реализации, подготовке структурно-функциональных макетов конкретных доктринальных правовых актов.

Ключевой проблемой, решаемой в настоящей работе, является необустроенность и отсутствие целостности политико-правового пространства (сферы функционирования политических и государственно-управленческих институтов), обеспечивающего стабильность и легитимность публично-правовых институтов власти. Существенным условием его формирования является согласованность и непротиворечивость издаваемых в стране правовых актов, иерархия которых, должна быть возглавлена, вслед за Конституцией, доктринальными правовыми актами и должна организовывать весь массив действующих актов при всем их многообразии и динамике в стройную взаимосвязанную систему.

Нормативное обеспечение актуальной государственной политики на концептуальном уровне строится, в числе прочего, посредством издания документов доктринального характера (различных программ, концепций, доктрин, стратегий и т. п.), которые принимаются президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации и другими федеральными органами исполнительной власти. Вместе с тем какого-либо установленного порядка и системы принятия подобных актов, нормативных конструкций, в виде которых должны находить воплощение подобные документы, в действующем законодательстве не имеется. Тем не менее правотворческая деятельность органов власти на федеральном и региональном уровнях демонстрирует распространенность практики принятия доктринальных документов.

Здесь очевиден разрыв в цепочке формирования и осуществления государственного управления, отталкивающегося от определенных целевых и ценностных установок. Роль программно-доктринальных документов в обеспечении прозрачности и предсказуемости государственной политики из-за этого существенно снижается, как снижается и сама прозрачность и предсказуемость государственной политики в целом.

Данная группа актов напрямую адресована только исполнительным органам власти на федеральном, региональном и отчасти муниципальном уровне. Иные, не исполнительные органы государственной власти формально не связаны обязанностью совершенствовать порядок осуществления своих функций в соответствии с направлениями развития, определенными политико-правовыми документами, несмотря на то что последние иногда прямо касаются их деятельности.

Выстраиванию системной и непротиворечивой государственной политики препятствует также несбалансированность отражения федеральных и региональных интересов при разработке концептуальных документов. В законодательстве Российской Федерации не предусмотрена обязанность ни Российской Федерации, ни субъектов Федерации согласовывать стратегии регионального развития с общедофедеральными программами модернизации и развития ни при их разработке, ни в процессе их внедрения.

В конечном итоге неопределенность нормативно-правовой базы в вопросах формирования и реализации государственной политики, отсутствие комплексного подхода в государственном планировании и прогнозировании не позволяют обеспечить проведение предсказуемой и прозрачной государственной политики.

Это усугубляется многообразием действующих видов указанных документов. В настоящее время в России существуют такие виды программно-доктринальных документов, как доктрины, концепции, стратегии, основные направления политики, национальные проекты, программы (президентские, федеральные целевые, федеральные, государственные, ведомственные целевые, специальные). Отдельное правовое регулирование, устанавливающее порядок разработки, принятия, реализации и отчета по итогам исполнения этих документов, установлено только для отдельных видов документов.

Проведенный анализ массива подобных документов показал, что парламент, ключевой представительный орган власти, оказался практически исключенным из процесса разработки и утверждения доктринальных правовых актов. Не урегулирован статус доктринальных правовых актов и не определено необходимое содержание документов как инструментов управления. Не выстроена согласованная система доктринальных правовых актов, а большое разнообразие доктринальных правовых актов избыточно и не несет никакой смысловой и управленческой нагрузки.

Для решения указанных проблем необходимо определение статуса доктринальных правовых актов и структуры различных видов документов, отвечающей назначению данных документов в качестве управленческих.

Для анализа в работе были выбраны следующие доктринальные правовые акты:

1. Доктрина развития российской науки (утв. Указом Президента Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 884).
2. Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом».
3. Федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (на 2002–2010 годы и до 2015 года)» (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 г. № 717).
4. Программа экономии государственных расходов (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 1998 г. № 600).

Выбранные документы являются наиболее типичными доктринальными правовыми актами и представляют действующие примеры осуществления государственного управления в ключевых для страны сферах: в сфере управления наукой, в социальной и внешней политике, в региональной политике и в управлении расходами федерального бюджета.

В монографии предложена иерархия доктринальных правовых актов и актов по их реализации, методология подготовки доктринальных правовых актов как управленческих документов и новые структурно-функциональные макеты отобранных для исследования действующих доктринальных правовых актов в качестве примеров для перевода существующих российских доктрин на язык государственного управления.

Авторы будут благодарны за присланные замечания и предложения, в том числе дискуссионного характера. Их следует направлять по адресу:

107078, Москва, ул. Каланчевская, д. 15, подъезд 1, этаж 5.

Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования.

Генеральному директору С.С. Сулакшину.

Тел./факс: (495) 981-57-03 (04). E-mail: frpc@cea.ru. Интернет-сайт: [www.rusrand.ru](http://www.rusrand.ru).

# Глава 1. Методология разработки доктринальных правовых актов как управленческих документов

## 1.1. Основные понятия в системе разработки доктринальных правовых актов как управленческих документов

Роль базовых понятий и определений представляется исключительно важной при подготовке и реализации нормативных актов для синхронизации работ и единого понимания содержания вырабатываемых предложений. При проектировании государственно-управленческих документов определения приобретают даже более нагруженное значение, чем в общенаучном гуманитарном познании, выступая частью самого управленческого построения.

Многие понятия, как правило, имеют различные толкования, поэтому необходимо дать их определения применительно к контексту настоящей работы. Определения базовых понятий должны быть жестко связаны с проблемно-целевой структурой работы и ее смысловым, т. е. проектировочно-управленческим, контекстом. В соответствии с исходным видением проблемного поля и поля управленческих решений каждый термин уже в своем определении содержит и задает определенный функциональный и концептуальный подход.

В настоящей работе будут использованы следующие опорные термины и категории.

*Доктрина государственной политики* — это основной исходный государственно-управленческий политический и нормативный правовой документ, задающий основы формирования и содержание государственной политики в определенной сфере, программ ее реализации, формирующий и приводящий в действие механизм ее исполнения, принимаемый в форме федерального закона либо указа Президента Российской Федерации.

*Государственная политика (в управленческом смысле)* — система целей и ценностей, государственно-управленческих мер, решений и действий, оформленных соответствующими нормативно-



правовыми актами, и программами, направленными на реализацию поставленных целей.

*Государственное управление* — реализация совокупности целей, мер, решений и действий по их осуществлению, в основном заданных соответствующим публичным государственно-управленческим документом.

*Система государственного управления* — государственные органы, их функции, процедуры управления (планирование, выработка решений, реализация решений, контроль результатов, коррекция целеполагания), порядок взаимодействия государственных органов (субординация и координация), а также негосударственных акторов и процедуры их взаимодействия с государственными органами.

*Формирование государственной политики* — провозглашение принципов и ценностей, постановка целей государственной политики, разработка и принятие решений по их достижению, определение управленческих мер и действий, направленных на их достижение.

*Реализация государственной политики* — принятие и выполнение управленческих мер, решений и действий для достижения целей государственной политики, контроль их исполнения, оценка полученного эффекта и корректировка государственной политики в режиме обратной связи.

*Источники государственной политики* — документарное воплощение содержания государственной политики, различные виды политических и правовых документов, отличающихся по способу выработки содержания и уровню принятия.

*Основания государственной политики* — идейные и ценностные исходные установки, социальные, экономические и иные внешние условия, которые объективно вызывают необходимость принятия управленческих решений и (или) изменения как отдельных политических и правовых документов, так и политической и правовой системы в целом.

*Норма* — правило, установленное властным субъектом.

*Приоритеты государственной политики* — основанные на целях государственной политики и наиболее значимые для устойчивого роста и развития направления деятельности органов государственной власти по достижению целей государственной политики на среднесрочную и долгосрочную перспективу.

*Правовой акт* — официальный письменный документ, принятый (изданный) в установленном порядке и форме на референдуме либо уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом в пределах их компетенции и направленный на установление, изменение, прекращение или отмену регулирования правоотношений.

*Нормативный правовой акт (НПА)* — правовой акт постоянного или временного характера, содержащий общеобязательные правовые нормы (правила поведения), которые могут быть применены неоднократно неопределенным кругом лиц и действуют впредь до их отмены или признания утратившими силу (юридически или фактически).

*Ненормативный правовой акт* — правовой акт, принимаемый (издаваемый) на основании и во исполнение нормативных правовых актов, содержащий предписания, действующие в отношении конкретного лица (лиц), либо свидетельствующие о возможности его разового или иного ограниченного (индивидуального) применения.

*Доктринальный правовой акт* — специальный нормативный правовой акт, направленный на регулирование целей, направлений, приоритетов, содержания и способов реализации государственной политики Российской Федерации, политики субъектов Российской Федерации или муниципальных образований на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективы.

Как видно, особенностью введенных определений является их системная взаимосвязанность и функциональность в свете поставленной задачи настоящей работы — конституирования системы доктринальных правовых актов, формирующих и реализующих государственную политику в Российской Федерации, и ее апробации.

## **1.2. О конституировании системы доктринальных правовых актов**

Основной интегративной проблемой осуществления различных направлений государственной политики в России является отсутствие прозрачного и признанного механизма их формиро-

вания и отчетливой формы выражения. Распределение полномочий между институтами исполнительной власти способствует «расщеплению» единой целенаправленной государственной политики на отдельные фрагменты, что делает возможным «растворение» полномочий и ответственности за принятые решения. Речь идет прежде всего об отсутствии ответственности в публично-правовом и, как следствие, в публично-политическом смысле.

Конечно, представления о государственной политике, ее основных принципах и направлениях присутствуют в сознании политической элиты или ее отдельных групп. Однако ее содержание в явной форме недоступно для граждан, избирателей, не является предметом обсуждения в широком политическом процессе. Государственная политика никак не проявляется ни в государственной идеологии, на которую наложен конституционный запрет, ни в массиве законодательных актов, не усматривается она и в повседневной управленческой практике.

Поэтому целесообразно правовое оформление самого явления государственной политики как определенного ценностного выбора правящей элиты, основанного на признанных и поддерживаемых электоратом ценностях (т. е. конкретных целевых установках), имеющих управленческое содержание. Механизмы формирования и реализации государственной политики должны быть прозрачными — граждане не обязаны улавливать и реконструировать содержание той или иной государственной политики в отдельных действиях власти, не должны полагаться только на мнения различных экспертов и аналитиков, пытающихся угадать, какая тактика или стратегия кроется в тех или иных действиях высших эшелонов власти. Это должно быть ясно видно в специальных документах, одинаково понимаемых всеми (в том числе зарубежными партнерами страны, которые должны иметь представление о предсказуемости ее политики).

Доктринальные и программные документы должны быть опубликованы для всеобщего сведения, содержать однозначно трактуемые любым человеком ценностные ориентиры, стратегические цели и принципы их достижения. Конкретизированное содержание государственных политик должно по возможности пронизывать всю управленческую деятельность, служить основой для разрешения управленческих коллизий и противоречий, а в некоторых случаях — основой для управленческих инициатив.

Предлагаемая авторами иерархия программных и доктринальных документов могла бы выглядеть следующим образом. На самом верхнем уровне — Конституция Российской Федерации и федеральные конституционные законы как акты, обладающие наивысшей юридической силой. Далее — федеральные законы, утверждающие доктрины государственной политики в соответствующих сферах общественных отношений. Также могут приниматься федеральные и ведомственные целевые программы по отдельным направлениям, указанным в доктринах, регулирующие соответствующие вопросы на межведомственном и ведомственном уровнях. На уровне субъектов Российской Федерации по вопросам, входящим в исключительную компетенцию субъектов Федерации, решения принимаются органами субъектов Российской Федерации самостоятельно. Органы местного самоуправления также самостоятельны при принятии решений в пределах своей компетенции.

Послания Президента в данной иерархии выполняют роль политических документов, определяющих основные направления внешней и внутренней политики страны в соответствии с доктринами государственных политик на краткосрочную и среднесрочную (первое послание Президента после избрания) перспективу.

Виды и иерархию программных, доктринальных документов и их соотношение с иными нормативными и ненормативными правовыми актами предлагается установить в федеральном законе «О правовых актах в Российской Федерации»<sup>1</sup>, проект которого разработан Центром проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. Данный закон призван повысить эффективность законодательного регулирования общественных отношений, обеспечить единство и непротиворечивость правовой системы, закрепить научно обоснованные стандарты, определяющие содержание и форму правовых актов.

Законопроекты о правовых актах разрабатываются научной общественностью и специалистами-практиками более сорока лет, но не находят поддержки в силу их большого объема и сложности, отсутствия консенсуса даже среди авторов проекта, а также из-за

---

<sup>1</sup> Пакет законодательной инициативы по организации национальной системы правовых актов в Российской Федерации. М.: Научный эксперт, 2010.

нежелания депутатов-законодателей связывать себя процессуальными нормами закона, которые в отличие от правил регламентной процедуры довольно сложно изменить. Разработанный авторами настоящей работы законопроект призван установить и обеспечить механизм формирования целей на основе ценностей в системе законодательства, преемственность целевых и ценностных установок, а также включить Федеральное собрание в процесс разработки и одобрения доктринальных документов и восстановить принцип национального консенсуса при разработке и реализации направлений государственной политики в России.

В качестве такого управленческого документа нового типа, синтезирующего нормативно-политические и нормативно-правовые формы управленческих документов, предлагается рассматривать доктрины.

Доктрина — термин настолько привычный, что не всегда осознается необходимость точного представления о том, что это такое и зачем она нужна в практике государственного управления. Возникает вопрос, почему доктрины в России вроде бы есть, а соответствующего содержания государственных политик нет?

Несмотря на то что упоминание доктрины присутствует в ст. 83 Конституции, которая, в частности, относит к полномочиям Президента принятие военной доктрины, в законодательстве правовое регулирование доктрин отсутствует.

В науке доктрина понимается как принятая в государстве система взглядов на цели, методы и средства деятельности определенных институций. Однако для реального управления только лишь системы взглядов совершенно недостаточно. Если все же имеет место только *система взглядов*, то появляются широкие возможности для произвола и коррупции.

Единого определения доктрины в законодательстве нет, но в некоторых из принятых доктрин присутствуют дефиниции. Так, Национальная доктрина образования определяется как «основополагающий государственный документ, устанавливающий приоритет образования в государственной политике, стратегию и основные направления его развития». Военная доктрина определена как «совокупность официальных взглядов (установок), определяющих военно-политические, военно-стратегические и военно-экономические основы обеспечения военной безопасности Российской Федерации». Доктрина развития российской

науки — как «система взглядов на роль и значение науки в обеспечении независимости и процветания России, а также принципов, определяющих механизм государственного регулирования научной деятельности, которыми руководствуются органы государственной власти и научные учреждения».

Удивительно, но в этой ситуации неопределенности Конституционный суд Российской Федерации еще и отметил, что основные положения Военной доктрины Российской Федерации **не содержат нормативных предписаний (!)**, а поэтому не подлежат проверке Конституционным судом. По сути, это указание на то, что исполнять доктрины и иные документы программного характера нет необходимости — нормативных предписаний ведь нет! Такая позиция Конституционного суда сделала статус доктрин еще более размытым.

Всего в России доктрины принимались девять раз, в настоящее время действует восемь: Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации (Указ Президента РФ от 30.01.2010 № 120), Морская доктрина на период до 2020 г. (утверждена Президентом РФ 27.06.2001 г.), Доктрина информационной безопасности (утверждена Президентом РФ 09.09.2000 г., № Пр–1895), Военная доктрина (Указ Президента РФ от 21.04.2000 г. № 706), Доктрина развития российской науки (Указ Президента РФ от 13.06.1996 г. № 884), Национальная доктрина образования (постановление Правительства РФ от 04.10.2000 г. № 751), Экологическая доктрина (распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 г. № 1225-р), Доктрина среднего медицинского и фармацевтического образования в Российской Федерации (решение коллегии Минздрава от 28.12.1999 г., протокол № 20). Военная доктрина, утвержденная указом Президента РФ от 02.11.1993 г. № 1833, признана утратившей силу. Как видно, шесть из девяти доктрин утверждались президентом, две — постановлениями Правительства и одна — решением федерального органа исполнительной власти.

Можно, конечно, рассматривать как доктрины и документы, именуемые «стратегиями», хотя названия не совпадают. Общие выводы от этого не меняются.

Обычно доктрины регулируют объемные и стратегически важные сферы общественных отношений и содержат весьма расплывчатые формулировки, которые описывают важность и современное состояние регулируемой сферы и задачи по ее разви-

тию. К сожалению, в законодательстве отсутствует требование о принятии дополнительных документов во исполнение доктрин. Но существующие доктрины — документы декларативные, поэтому для их реализации необходимо принятие еще ряда документов, иначе исполнение будет невозможным. Это обусловлено тем, что существующие доктрины в принципе не содержат ни мер, ни механизмов реализации, ни источников финансирования. В результате возникает справедливый вопрос — зачем вообще нужна эта «система взглядов»?

Неотъемлемой особенностью государственной власти во все времена является практика, в соответствии с которой высшая власть стремится поставить себя над законом, какие бы ни были провозглашены нормы, правила, запреты в государстве. Отсюда также проистекают издержки и искажения государственного управления. Причина в том, что властно-политические решения и их реализация, в том числе в нормативных правовых актах, приобретают особенности, связанные с индивидуальными характеристиками (не всегда положительными) лидера или правящей группировки. То есть они в значительной степени субъективизируются.

Поэтому является актуальной задача выстраивания такой системы власти, в которой нивелировались бы эти субъективные особенности. При этом нужно иметь в виду не одно, а два властных пространства.

Первое — пространство политического властного управления, которое имеет указанные характерные особенности. Второе — нормативно-правовое пространство, пространство административного управления, обладающее гораздо более устойчивыми характеристиками. Целесообразно их сблизить с одновременным повышением эффективности, гуманистичности, результативности, предсказуемости, прозрачности и устойчивости системы государственного управления в стране. Причем эти качества имеют значение не только для внутренних процессов. Они важны и для внешнеполитических и внешнеэкономических аспектов существования государства, поскольку делают его более предсказуемым и привлекательным для сотрудничества и альянсов.

Под устойчивостью понимается продолжительность действия и надэлекторально-цикловой характер государственной политики. Это означает, что государственная политика должна в минималь-

ной степени зависеть от неожиданностей очередных выборов власти, должна быть преемственной и долгоживущей. Именно поэтому представляется целесообразным найти такой механизм, который бы нивелировал неизбежное действие субъективных факторов на высшем этаже власти и издержки ее неустойчивости при сменяемости. Создать такие доктринальные документы, которые бы, как и Конституция, действовали не от выборов до выборов.

Систему государственного управления можно представить как пирамиду (рис. 1).

В основании пирамиды — вся страна с множеством групп интересов: региональных, гендерных, возрастных, профессиональных и др. В средней части этой пирамиды — административно-управленческий этаж, который действует по строгим регламентам и правилам. Цели здесь имеют почти технический, операциональный характер. А наверху пирамиды цели носят характер властно-политический, ценностно-содержательный. Цели, транслируемые



**Критерии:**

устойчивость, прозрачность, предсказуемость, системность, надэлекторальный характер, целевая и ценностная сбалансированность, понятность вне и внутри страны, результативность, последовательность, рефлексивность

Рис. 1. Иерархический политико-административный характер системы государственного управления



на нижние этажи пирамиды, с вершины пирамиды выглядят средствами. Когда в программах Минэкономразвития России целью объявляются институциональные реформы, то это означает, что властно-политические или ценностно-содержательные цели подменяются административно-управленческими, не содержащими в себе всеобщих сбалансированных ценностей.

Таким образом, важно решить задачу сближения двух управленческих пространств и тем самым добиться большей устойчивости государственных политик в России.

Одним из путей решения поставленной задачи может служить принятие доктрин. Если их наполнить управленческим содержанием, они могут играть роль закрепленных в форме закона источников и оснований управленческой практики государства, делая ее системной, легитимной и понятной. Конечно, исполнительно-распорядительные действия органов государственной власти, составляющие содержание реализации политики, определяются личным опытом руководителей, воздействием различных групп интересов, в том числе и нелояльных государству. Но, с другой стороны, они могут определяться документами, которые легитимны, непреложны, характеризуются продолжительностью действия (действуют дольше электорального цикла), согласованы в обществе и политических институтах. Именно эту роль могут исполнять доктрины, ослабляя очевидные возмущающие факторы.

Таким образом, для осуществления поставленных целей доктрина должна получить иные, отличные от действующих, определение, форму и содержание. Препятствий для этого нет, поскольку что такое доктрины, программы, политики, в действующем законодательстве не определено. Запрос на восполнение образовавшегося пробела очевиден.

Итак, доктрина как источник и основание конкретной государственной политики представляет собой систему ценностей и целей, государственно-управленческих мер, решений и действий, оформленных соответствующими нормативно-правовыми актами и программами и направленных на реализацию публично поставленных целей развития. Доктрина должна задавать содержание государственного управления, формировать и запускать в действие механизм ее исполнения.

Доктрина должна иметь нормативно-правовой статус, т. е. быть обязательной к исполнению. Для современной практики это

является новшеством, поскольку даже статус послания Президента Федеральному собранию до конца не определен, не указано, что он обязателен для исполнения. Не указано также, кто его должен исполнять и в каком порядке. То же самое касается других документов высокого уровня, в том числе и существующих доктрин.

Документ такого масштаба предпочтительнее принимать именно на уровне закона. Действительно, для российской практики более традиционным, как отмечалось выше, было принятие программных документов нормативными (указ Президента, постановление Правительства, приказ федерального министерства) и даже индивидуальными (распоряжение Правительства) актами органов государственной власти и федеральных органов исполнительной власти. Но и законодательное закрепление программного документа также имело место. Так, например, Федеральным законом от 10 апреля 2000 г. № 51-ФЗ была утверждена Федеральная программа развития образования, и уже во исполнение данного закона были приняты постановления Правительства и приказы Минобразования России, с учетом приоритетных направлений финансирования был подготовлен проект федерального бюджета на очередной год. Таким же образом был принят ряд федеральных законов, определяющих основы федеральной политики в ряде сфер: Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», Федеральный закон от 29 декабря 1998 г. № 192-ФЗ «О первоочередных мерах в области бюджетной и налоговой политики», Закон Российской Федерации от 24 декабря 1992 г. № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики» (утратил силу).

Схема принятия пакета подзаконных актов в целях реализации требований закона является более классической и соответствующей иерархии нормативных актов по юридической силе, чем внесение изменений в федеральные законы и кодексы Российской Федерации во исполнение внесенных в указы Президента изменений.

Федеральный закон как нормативный правовой акт обладает более высокой юридической силой по сравнению с указом Пре-

зидента, который, в соответствии со статьей 90 Конституции, не должен противоречить Конституции и федеральным законам, т. е. является подзаконным актом. Таким образом, указ Президента не должен содержать положений, противоречащих действующим на территории Российской Федерации законам и Конституции, и, следовательно, не может закреплять принципы и основы государственной политики, вступающие в противоречие с указанными актами. Тем более что данный вывод прямо подтверждается нормой, закрепленной в ст. 80 Конституции, согласно которой президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства в соответствии с положениями Конституции и федеральных законов. Следовательно, легитимное формирование целенаправленной политики государства в различных сферах, направленное на изменение или определенную корректировку уже реализуемого курса, возможно только актом равной или более высокой юридической силы, в данном случае — федеральным законом.

Утверждение доктрин федеральным законом, а не указом Президента Российской Федерации имеет преимущества не только потому, что данная форма будет придавать положениям доктрин более высокую юридическую силу, но и потому, что сама процедура принятия федерального закона предполагает достижение согласованности позиций гораздо более широкого круга субъектов, чем подзаконный акт.

В случае принятия федерального закона в правотворческом процессе будут принимать участие в первую очередь представительный и законодательный органы — Федеральное собрание, высшие судебные органы Российской Федерации (в пределах своей компетенции), иные органы государственной власти в пределах своей компетенции (свои предложения могут представлять Банк России, прокуратура), а также органы власти субъектов Российской Федерации.

Форма закона также обладает такими свойствами, как бóльшая по сравнению с указом Президента Российской Федерации стабильность и усиленная охрана и защита, что для целей долгосрочного планирования не менее важно, чем юридическая сила документа. Такие свойства закона, как повышенная стабильность и консенсусные процедуры принятия, являются одновременно и его плюсами, и его минусами, поскольку позволяют повысить

устойчивость к воздействию сиюминутных потребностей узких групп интересов и одновременно подвергают содержание закона риску быть искаженным в ходе различных и довольно длительных согласований. Процедура принятия закона, как правило, длительная и затрудненная. Указ Президента является документом, процедура принятия которого более закрыта, зато он может быть принят в сжатые сроки в случае «экстренной» необходимости. С этой точки зрения закон является менее гибким инструментом управления и проигрывает в оперативности указу Президента. Но содержание закона такого плана предполагает прежде всего наличие юридических норм, не столько как предписаний по должному поведению субъектов, а как специфических норм (характерных особенно для конституционной отрасли права): норм-принципов, норм-целей и норм, отсылающих к регулированию отдельных отраслей. Таким образом, повышенная стабильность закона будет обеспечивать дополнительную поддержку для формирования устойчивого ценностного поля.

Итак, в целях улучшения качества государственного управления поставлена управленческая задача, для решения которой предлагается государственно-управленческий документ — доктрина нового типа, имеющая одновременно политический и управленческий характер, содержащая целевые и ценностные положения, их детализацию, механизмы реализации в конкретной государственно-управленческой практике.

Для превращения доктрины государственной политики в долговременный и устойчивый источник конкретной управленческой практики государства необходимо решить ряд проблем. Их решение выводит на структурный макет универсальной доктрины как управленческого государственного документа нового типа. Его структура должна включать следующие разделы.

Глава 1 «Общие положения». Глава должна содержать описание статуса доктрины, терминологию, методологию ее формирования и реализации, в том числе ценностный подход, положенный в ее основу.

Глава 2 «Текущее и целевое состояние подлежащей регулированию сферы общественных отношений и государственной политики в данной сфере общественных отношений. Стратегия перехода». Глава должна содержать критическую оценку текущего состояния как причину для управленческих действий и зада-

вать принципы переходного процесса и целевые ориентиры развития в долгосрочной перспективе.

Глава 3 «Состояние подлежащей регулированию сферы общественных отношений. Актуальные проблемы и решения». Глава должна содержать описание конкретных основных проблем и предлагаемых решений в различных сферах управления — так называемых направлениях соответствующей государственной политики, которые ее структурируют. Описание проблем и их решений должно быть увязано друг с другом и детализировано. Необходимо указать правовые формы решений (закон, подзаконный акт), что позволит органам исполнительной власти приступить к их принятию и реализации без промедления. Глава должна быть построена так, чтобы можно было легко понять, почему предложены те или иные управленческие решения и как они связаны с обозначенными проблемами и поставленными целями.

Глава 4 «Механизм реализации доктрины». Глава должна содержать описание принципов и системы построения органов государственного управления, основных принципов реализации государственных функций прогнозирования, планирования, мониторинга и контроля в подлежащей регулированию сфере общественных отношений и требуемых преобразований в государственном управлении.

Глава 5 «Программа реализации доктрины государственной политики в подлежащей регулированию сфере общественных отношений». Глава должна содержать структурированную по направлениям программу реализации предписаний доктрины с указанием срока принятия тех или иных решений и органа, ответственного за их разработку.

По своему содержанию предлагаемый документ нового типа отличается от имеющихся российских аналогов (имеются в виду аналоги по названию). Основные его отличительные черты заключаются в следующем:

- достигается системность построения документа в полной управленческой цепочке: интересы — ценности — цели — проблемы — задачи — управленческие решения — государственно-управленческие документы — программа действий;
- применяется ценностное целеполагание;

- соблюдается строгость и унификация терминологии и формулировок;
- достигается прозрачность системы формирования государственной политики;
- придается высшая юридическая сила, устанавливается обязательность исполнения, ответственность за исполнение;
- формируется устойчивость государственной политики в долгосрочной перспективе, устанавливается порядок ее обновления.

Предлагаемая методология конструирования доктринальных документов и выстраивания их иерархии отвечает на многие вопросы в этой области государственной практики. В итоге управленческие документы нового типа, основанные на целостном и системном подходе, гармонизирующие интересы различные групп граждан и способные оказывать реальное и эффективное влияние на процессы, происходящие в сфере регулируемых ими отношений, могут сыграть роль модельных документов. Документов, имеющих надлежащий уровень качества для принятия в виде нормативных актов, задающих содержание государственного управления в России и обеспечивающих достижение заявляемых целей развития.

Главное, что предложенный подход и новации в системе российского законодательства способствуют снятию конфликта политического и нормативно-правового начал в государственном управлении.

### **1.3. Методология разработки доктринальных правовых актов в конкретной сфере общественных отношений**

Разработка доктрины государственной политики в соответствующей сфере общественных отношений должна быть основана на ценностно ориентированном, нормативно-правовом, системно-управленческом и активно-деятельностном подходах.

Особыми требованиями являются реалистичность предложений, их обоснованность и аргументированность, наличие прогноза последствий, работоспособность документа в практике государственного управления в России.

Конечный пакет документов должен быть системным и основанным на ценностном выборе; на проведенном с его позиций анализе действующих на текущий момент мер по реализации государственной политики в соответствующей сфере общественных отношений; на определении основных факторов и проблем, мешающих достижению предложенных целей и ценностей, которые должны быть определены в явном виде; на наборе идей по решению идентифицированных проблем; должен включать определенный на их основе набор инструментарных мер, решений и действий в пространстве государственного управления.

В этой связи методологически работа по формированию государственной политики как управленческой практики в определенной сфере общественных отношений в обязательном порядке разбивается на два этапа.

Первый этап — проблемно-аналитический, включающий обзорное и оригинальное исследование основных проблем, систематизацию проблемного поля, его декомпозицию, генерацию предложений по их решению. Завершает этап проблемной декомпозиции препятствия, затрудняющие достижение желаемых целей, специальным образом построенная проблемная матрица, которая в табличной форме описывает проблемное поле работы (рис. 2).



Рис. 2. Проблемная матрица

Второй этап — синтетически-конструирующий, включающий в себя переход на основе набора идей-концептов, полученных на первом этапе, к инструментарным решениям в пространстве государственного управления, построению необходимых нормативных правовых актов и иных распорядительных документов, их программному пакетированию на краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный периоды. Второй этап начинается с создания управленческой матрицы которая составляется в процессе поиска конкретных решений, мер и действий государственного управления на основе идей и концептов, полученных на этапе проблемного анализа (рис. 3–4).

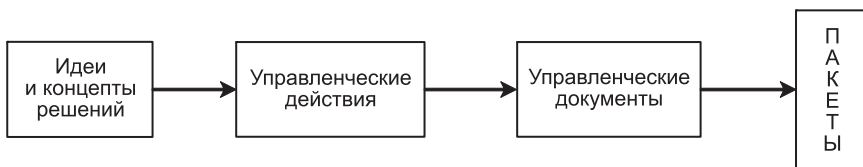


Рис. 3. Управленческая матрица



Рис. 4. Методология разработки государственной политики в соответствующей сфере общественных отношений

Работа по написанию документов, следующая за работой проблемных аналитиков-экспертов, осуществляется уже преимущественно юристами и управленцами (при участии проблемных экспертов). Методологию государственно-управленческого проектирования нельзя недооценивать потому, что эффективно управлять сложнейшими социальными системами по наитию невозможно, нужны технология и алгоритмы, в том числе на стадии проектирования управления.

На основании представленной методологии Центром проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования подготовлены Методические рекомендации по подготовке текста федерального закона о доктрине государственной политики в подлежащей регулированию сфере общественных отноше-



ний, охватывающие такие этапы, как разработка и публичная апробация концепции и структуры доктрины, подготовка текста проекта федерального закона о доктрине и типовой макет-проект доктрины и документов, прилагаемых к законопроекту.

## **Методические рекомендации по подготовке текста федерального закона о доктрине государственной политики в подлежащей регулированию сфере общественных отношений**

### **I. Общие положения**

1. Методические рекомендации предназначены для разработки субъектами права законодательной инициативы целостных и обособленных проектов федеральных законов о доктрине государственной политики в подлежащей регулированию сфере общественных отношений, способных оказывать эффективное влияние на состояние и развитие регулируемой сферы, что определяется в первую очередь уровнем технологии составления законопроекта, использованием апробированных на практике правил законодательной техники.

2. Разработка законопроекта осуществляется исходя из следующих требований:

- наличия отчетливой потребности в едином нормативно-правовом регулировании вопросов формирования и реализации конкретного направления государственной политики в России;
- понимания предмета, ценностей и целей, основных проблем и концептов законодательных решений;
- концептуальной и системной организованности законопроекта;
- подготовки текста проекта с соблюдением надлежащих юридико-технических требований<sup>2</sup>;
- проведения экспертной (научной) и правовой экспертизы законопроекта;

---

<sup>2</sup> Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов (направлены письмом Аппарата ГД РФ от 18 ноября 2003 г. № вН2-18/490). Текст письма официально опубликован не был.

- учета и оценки возможных социально-политических последствий принятия федерального закона<sup>3</sup>;
- реализуемости предлагаемого законопроекта в реальной практике государственного управления.

Единство нормативно-правового регулирования вопросов формирования и реализации государственных политик в России подразумевает формирование согласованного и непротиворечивого массива правовых актов, иерархия которых возглавляется программно-доктринальными документами и должна организовывать систему ценностей и целей, государственно-управленческих мер, решений и действий, осуществляемых для достижения поставленных целей.

Концептуальная и системная организованность законопроекта предполагает наличие ценностного выбора, анализ действующей государственной политики в подлежащей регулированию сфере общественных отношений с позиций ценностного выбора, выявление основных проблем и требующих регулирования задач в подлежащей регулированию сфере общественных отношений, выработку на основе ценностного выбора предложений (идей и концептов) по решению выявленных проблем и задач, выбор инструментальных мер (решений и оперативно-управленческих действий) для реализации предложений по решению выявленных проблем и задач, группировку инструментальных мер (решений и действий) в пакеты нормативных правовых актов и организационно-управленческих решений, в том числе в программно-доктринальные документы, с программно-временной разверткой.

Реализуемость предлагаемого законопроекта в реальной практике государственного управления оценивается с позиций реалистичности предложений, их обоснованности и аргументированности, необходимости привлечения дополнительных ресурсов для реализации предложений (идей и концептов), возможности встраивания предложений в действующее нормативно-правовое поле и в управленческую практику, политического расклада сил.

3. Прежде чем приступить к разработке концепции и структуры законопроекта, определяется состав рабочей и экспертной группы.

---

<sup>3</sup> Организация законодательной работы в системе федеральных органов исполнительной власти / под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Юрист, 2006. С. 113–114.

Законопроект, как правило, носит междисциплинарный характер, что требует привлечения специалистов в различных областях знания: юристов, экономистов, социологов, политологов, финансистов, психологов, медиков, историков, философов, демографов, математиков и др. Подбор специалистов осуществляется с учетом специфики подлежащей регулированию сферы отношений.

4. Определяются сроки выполнения каждого этапа работы над законопроектом.

Разработка законопроекта состоит из следующих стадий:

- 1) определение предмета регулирования и проблемного перечня основных вопросов, требующих регулирования;
- 2) определение содержания правовых решений поставленных вопросов, требующих регулирования;
- 3) разработка концепции и структуры законопроекта;
- 4) публичная апробация концепции и структуры законопроекта;
- 5) разработка текста проекта закона;
- 6) внесение текста законопроекта в установленном порядке в законодательные органы власти.

## **II. Разработка концепции и структуры проекта федерального закона о доктрине государственной политики в соответствующей сфере общественных отношений**

5. На начальном этапе работы над законопроектом определяются ключевые субъекты, чьи интересы могут быть затронуты действием федерального закона. Выявляются интересы, преследуемые указанными субъектами в данной сфере правоотношений, и возможные конфликты этих интересов.

6. В основе решений задач законопроекта лежат ценностные цели, преследуемые субъектами данных отношений, на достижение которых в конечном счете и направлена реализация разрабатываемого документа. При формулировании ценностных целей необходимо исходить из того, что потребности субъектов данных отношений порождают представления о жизненно важных ценностях, которые, в свою очередь, формируют импульс, желание их достичь, реализовать, что порождает социальную активность. Важно понимать разницу между ценностями (целями) и средства-

ми их достижения. Ценности абсолютны, средства могут оптимизироваться.

Ценностные цели для разработки проекта доктрины государственной политики в соответствующей сфере общественных отношений устанавливаются на основе четко определенного ценностного выбора.

Из постановки ценностных целей следуют непосредственные цели разработки законопроекта.

7. После определения ценностей, субъектов, сферы их интересов и их конфликтов, раскрываются основные проблемы и задачи, препятствующие указанным субъектам в реализации данных интересов. Проблемы могут относиться к различным сферам реализации интересов субъектов (пробелам и коллизиям в законодательстве, несовершенству правоприменительной практики и т. д.), а также к особенностям их мировоззрения и менталитета. При разработке концепции законопроекта и дальнейшей подготовке текста документа преследуется цель максимального учета обнаруженных проблем и разложения выявленных проблем на конкретные задачи (декомпозиции), не выходящие за пределы предмета регулирования разрабатываемого законопроекта.

8. В целях разработки концептов решения поставленных проблем, исследуется опыт зарубежных стран в сфере регулирования данных общественных отношений, в том числе законодательство (положения конституций и основных законодательных актов в данной сфере) отдельных государств, международные акты, правоприменительная практика, нормативные акты крупнейших межгосударственных объединений, практика взаимодействия государства и негосударственных организаций. Оптимальные формы регулирования и взаимодействия должны получить отражение в концепции законопроекта.

9. На основе результатов всех проведенных исследований и анализа законодательства Российской Федерации в подлежащей регулированию сфере, как и проектов законодательных актов, не прошедших процедуру принятия в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, разрабатываются решения выявленных проблем.

10. Результаты этапа проблемной декомпозиции и анализа действующего законодательства и зарубежного опыта оформляются в виде «проблемной матрицы», в табличной форме представляю-

щей проблемное поле подлежащей регулированию сферы общественных отношений с позиций ценностного выбора (табл. А).

Таблица А

**Общий (шаблонный) вид «проблемной матрицы»**

	<b>Проблема (задача)</b>	<b>Причина (фактор)</b>	<b>Идея, концепт решения</b>
1			
2			
...			
<i>n</i>			

11. Этап определения круга возможных инструментальных мер (решений и оперативно-управленческих действий) по реализации предложений и идей и выбор конкретных мер, решений и действий с позиций ценностного выбора идей и концептов, полученных на этапе проблемной декомпозиции, завершается составлением «управленческой матрицы», в табличной форме представляющей пакетированные в программно-временной развертке необходимые действия, нормативные правовые акты и организационно-управленческие решения (табл. В).

Таблица В

**Общий (шаблонный) вид «управленческой матрицы»**

	<b>Идея, концепт решения проблемы (задачи)</b>	<b>Решение, мера, действие в пространстве государственного управления</b>	<b>Вид и название государственно-управленческого документа (закон, указ, постановление, иной подзаконный акт, другое)</b>
1			
2			
...			
<i>n</i>			

12. Разработка концепции и структуры законопроекта осуществляется на основе результатов проблемной декомпозиции и подготовленной «управленческой матрицы». На данном этапе также осуществляется корректирование предмета регулирования.

13. Наименование законопроекта формулируется с учетом предварительного детального определения предмета правового регулирования. Наименование должно отражать содержание законопроекта и предмет правового регулирования. Оно должно быть точным, четким и максимально информационно насыщенным<sup>4</sup>.

14. Разрабатываемая концепция проекта федерального закона о доктрине государственной политики в подлежащей регулированию сфере общественных отношений должна включать в себя следующие аспекты:

- 1) основную идею, цели и предмет правового регулирования, круг субъектов, на которые направлено действие предлагаемого законопроекта, их новые права и обязанности (с учетом уже имеющихся);
- 2) место будущего федерального закона в системе законодательства Российской Федерации; положения Конституции Российской Федерации, на реализацию которых он должен быть направлен; а также значение, которое будет иметь законопроект для правовой системы;
- 3) общую характеристику и оценку состояния законодательства Российской Федерации в соответствующей сфере правоотношений; указание на те пробелы и коллизии в праве, которые проектируемый федеральный закон должен будет разрешить, а также на неэффективные положения, не имеющие должного механизма реализации; рациональные и наиболее эффективные способы устранения имеющихся недостатков регулирования. Общая характеристика состояния правового регулирования должна также содержать результаты проведения статистических, социологических и политологических исследований;
- 4) социально-экономические, политические, юридические и иные последствия реализации предлагаемого федераль-

---

<sup>4</sup> Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов (направлены письмом Аппарата ГД РФ от 18 ноября 2003 г. № вн2-18/490). Текст письма официально опубликован не был.

ного закона о доктрине государственной политики в подлежащей регулированию сфере общественных отношений<sup>5</sup>.

Разрабатываемая структура проекта федерального закона о доктрине государственной политики в подлежащей регулированию сфере общественных отношений должна основываться на типовом макете (раздел VI).

### **III. Публичная апробация концепции и структуры проекта федерального закона о доктрине государственной политики в подлежащей регулированию сфере общественных отношений**

15. Разработанные концепция и структура проекта федерального закона о доктрине государственной политики в подлежащей регулированию сфере общественных отношений выносятся на публичное обсуждение, в том числе научное (в виде публикаций, открытых «круглых столов», научных конференций, научной и общественной экспертизы, поправок к опубликованному законопроекту и др.).

16. Апробация концепции и структуры проекта федерального закона проводится в целях<sup>6</sup>:

- установления актуальности и целесообразности принятия рассматриваемого федерального закона;
- проведения анализа качества разрабатываемого федерального закона о доктрине государственной политики в подлежащей регулированию сфере общественных отношений;
- предупреждения возникновения противоречий между положениями проекта федерального закона и нормами правовых актов Российской Федерации;

---

<sup>5</sup> Более подробно требования к концепции представлены в Основных требованиях к концепции и разработке проектов федеральных законов (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2001 г. № 576) и Методических правилах по организации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти (утв. приказом Минюста России и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ от 10 января 2001 г. № 3/51).

<sup>6</sup> Организация законодательной работы в системе федеральных органов исполнительной власти / под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Юристъ, 2006. Стр. 129–131.

- составления прогноза социально-политических, экономических и иных последствий принятия рассматриваемого федерального закона.

Апробация осуществляется путем проведения научной и правовой экспертизы экспертной группой и публичного обсуждения концепции и структуры проекта федерального закона государственными и общественными структурами, экспертным сообществом, широкими научными и общественными кругами.

С целью максимального учета позиций различных субъектов правоотношений при подготовке к апробации концепции и структуры законопроекта всесторонне изучается состав экспертного сообщества России и определяется перечень органов, организаций, учреждений, чья экспертная оценка необходима для дальнейшей доработки концепции законопроекта.

#### **IV. Подготовка текста проекта федерального закона о доктрине государственной политики в подлежащей регулированию сфере общественных отношений**

17. Подготовка текста проекта федерального закона о доктрине государственной политики в подлежащей регулированию сфере общественных отношений осуществляется на основании подготовленной и прошедшей стадию публичной апробации концепции и структуры проекта федерального закона с учетом представленных в письменной форме замечаний участников экспертной группы и заинтересованных лиц.

18. Текст законопроекта разрабатывается в соответствии с нормативными, содержательными, юридико-техническими, лингвостилистическими требованиями, предъявляемыми к тексту федерального закона<sup>7</sup>.

19. Необходимым условием для обеспечения качества законопроекта является терминологическая четкость. При определении ключевых понятий и их смыслового значения следует придерживаться следующих правил:

- 1) смысловой однозначности. Неопределенность дефиниций ведет к противоречиям в законодательстве, произвольному толкованию понятий;

---

<sup>7</sup> Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов ...



- 2) смысловой последовательности. В законодательстве Российской Федерации данный принцип не реализован, в связи с чем одинаковые термины в различных правовых актах используются в различных смыслах. Кроме того, нечеткость формулировок часто приводит к необходимости их официального толкования, без которого их применение невозможно<sup>8</sup>;
- 3) определенности. Определение понятия должно точно отражать сущность того или иного явления действительности; оно должно четко ограничивать, отличать то или иное явление от других сходных явлений; определение должно охватывать родовые признаки явления действительности и при этом должно содержать видовое отличие, т. е. признак, свойственный только данному явлению.

#### **V. Внесение текста проекта федерального закона о доктрине государственной политики в подлежащей регулированию сфере общественных отношений в установленном порядке в Государственную Думу**

20. Текст проекта федерального закона вносится субъектом законодательной инициативы в Государственную Думу.

21. В виде отдельных приложений к тексту проекта федерального закона оформляются следующие сопроводительные документы:

- 1) пояснительная записка к проекту федерального закона;
- 2) перечень нормативных правовых актов Российской Федерации, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного федерального закона;
- 3) финансово-экономическое обоснование (поскольку реализация законопроекта потребует материальных затрат)<sup>9</sup>;
- 4) дополнительно к тексту проекта федерального закона о доктрине государственной политики в подлежащей регулированию

---

<sup>8</sup> Организация законодательной работы в системе федеральных органов исполнительной власти ... С. 132–135.

<sup>9</sup> Ст. 105 постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

ванию сфере общественных отношений прилагается перечень замечаний участников экспертной группы и заинтересованных лиц, полученных в письменной форме в ходе публичной апробации, с кратким изложением их содержания и сведениями об их принятии и/или отклонении.

В случае если принятие федерального закона потребует внесения изменений в акты действующего законодательства для обеспечения возможности реализации разрабатываемого федерального закона, разрабатывается проект федерального закона о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием разрабатываемого федерального закона. При этом особое внимание следует обратить на выявление неэффективных, устаревших, коллизионных норм, пробелов и т. д.

Финансово-экономическое обоснование должно основываться на тщательном финансовом, экономическом, статистическом анализе и содержать расчеты и сведения об источниках финансирования реализации законопроекта на текущий и (или) последующие годы.

## **VI. Типовой макет федерального закона об общей (специальной)<sup>10</sup> доктрине государственной политики в подлежащей регулированию сфере общественных отношений и документов, прилагаемых к законопроекту Федеральный закон «О (наименование)<sup>11</sup> доктрине Российской Федерации»**

Статья 1. Цели принятия Федерального закона о доктрине.

Статья 2. Законодательство Российской Федерации, регулирующее <данную сферу общественных отношений>.

Статья 3. Органы управления <в данной сфере общественных отношений>.

---

<sup>10</sup> Общая доктрина — доктрина, задающая содержание государственных политик высшего уровня (например, внешней, военной, национальной безопасности и т. п.); специальная доктрина — доктрина, задающая содержание конкретной государственной политики (экономической, социальной, образования и т. п.). Содержание отдельных направлений общей доктрины может конкретизироваться в специальной доктрине.

<sup>11</sup> Предметное название доктрины (например, экономическая, морская, конкурентная и т. п.).

Статья 4. Ответственность органов власти и должностных лиц, контроль и надзор за их деятельностью <в данной сфере общественных отношений>.

Статья 5. Порядок внесения изменений в доктрину.

Статья 6. Вступление в силу настоящего Федерального закона.

Статья 7. Применение законов и иных актов, регулирующих <данную сферу общественных отношений>, в связи с вступлением в силу настоящего Федерального закона.

Статья 8. Заключительные и переходные положения<sup>12</sup>.

### **(Наименование) доктрина Российской Федерации<sup>13</sup>**

Глава 1. Общие положения.

1.1. Статус доктрины в системе иных нормативных правовых актов, регулирующих <данную сферу общественных отношений>.

1.2. Основные понятия.

1.3. Предмет регулирования Федерального закона о доктрине.

1.4. Формирование государственной политики <в данной сфере общественных отношений>.

1.5. Ценностный выбор и принципы государственной политики <в данной сфере общественных отношений>.

1.6. Административно-управленческие цели (приоритеты государственного управления), вытекающие из ценностного выбора государственной политики <в данной сфере общественных отношений>.

1.7. Ресурсные основания решений государственной политики <в данной сфере общественных отношений>.

1.8. Основные количественные целевые и контрольные показатели реализации государственной политики <в данной сфере общественных отношений>.

---

<sup>12</sup> Представленная модельная структура федерального закона о доктрине не является исчерпывающей и может включать и иные положения, необходимые для введения в действие и эффективной реализации доктрины.

<sup>13</sup> Представленный типовой макет рекомендуется для разработки общих доктрин. Специальная доктрина может содержать дополнительные главы (не содержать отдельные из представленных пунктов) в зависимости от особенностей проведения государственной политики в данной сфере общественных отношений.

1.9. Перечень и структура направлений государственной политики <в данной сфере общественных отношений><sup>14</sup>.

1.10. Периодизация планирования (периоды реализации доктрины).

1.11. Срок действия и порядок корректировки доктрины.

1.12. Головной исполнитель и система исполнителей доктрины.

Глава 2. Текущее и целевое состояние <данной сферы общественных отношений> и государственной политики <в данной сфере общественных отношений>. Стратегия перехода.

2.1. Текущее состояние <данной сферы общественных отношений>.

2.2. Целевое состояние <данной сферы общественных отношений>.

2.3. Текущее состояние государственной политики <в данной сфере общественных отношений>.

2.4. Целевое состояние государственной политики <в данной сфере общественных отношений>.

2.5. Стратегия перехода при модернизации государственной политики <в данной сфере общественных отношений>.

Глава 3. Состояние <данной сферы общественных отношений>. Актуальные проблемы и решения<sup>15</sup>.

3.1. ...

3.2. ...

3.3. ...<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> В случае если доктрина регулирует крупные, интегративные сферы общественных отношений, подразделяющиеся на направления со специфичным предметом (специальная доктрина может не подразделяться на направления, а представлять собой развернутое изложение направления общей доктрины).

<sup>15</sup> По направлениям, определенным в соответствии с п. 1.9. Каждое из направлений описывается по схеме:

- ценности, цели, задачи;
- основные количественные и качественные показатели и тенденции, состояние данной сферы общественных отношений и государственного управления в данной сфере общественных отношений;
- основные действующие нормативные правовые акты и решения;
- ключевые проблемы;
- ключевые концепты решений.

<sup>16</sup> Указываются отдельные направления данной сферы общественных отношений.

## Глава 4. Механизм реализации доктрины.

4.1. Программные цели государственной политики <в данной сфере общественных отношений>.

4.2. Государственная система управления <данной сферой общественных отношений> (органы, их функции, их взаимодействие).

4.2.1. Государственные планирование, мониторинг и контроль <данной сферы общественных отношений>.

4.2.2. Модернизация системы государственного управления <данной сферой общественных отношений>.

4.3. Полномочия Российской Федерации по реализации доктрины государственной политики <в данной сфере общественных отношений>.

4.4. Полномочия субъектов Российской Федерации по реализации доктрины государственной политики <в данной сфере общественных отношений>.

4.5. Международное сотрудничество при реализации государственной политики <в данной сфере общественных отношений><sup>17</sup>.

Глава 5. Программа нормативно-правового обеспечения реализации доктрины государственной политики <в данной сфере общественных отношений>.

### 5.1. Программа реализации доктрины (в форме таблицы).

№ п/п	Название направления	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, разработку организационно-управленческого решения	Срок принятия решения с даты принятия федерального закона о доктрине, исчисляемый в кварталах

### 5.2. Иные необходимые приложения.

<sup>17</sup> В случае если реализация доктрины предполагает сотрудничество в рамках межгосударственных и межправительственных международных организаций и взаимодействие с международными неправительственными организациями.

## **Пояснительная записка (методическое пояснение)**

Обоснование необходимости разработки и принятия федерального закона о доктрине государственной политики <в данной сфере общественных отношений>. Современное состояние <данной сферы общественных отношений> и государственной политики <в данной сфере общественных отношений>.

Методология формирования доктрины как системообразующего закона для формирования и реализации государственной политики <в данной сфере общественных отношений>.

Цели и задачи доктрины государственной политики <в данной сфере общественных отношений>.

Краткое изложение концепции законопроекта. Круг субъектов, на которые направлено действие предлагаемого законопроекта, их новые права и обязанности. Основные предлагаемые решения (новеллы законодательного и институционального регулирования).

Прогноз возможных социальных, экономических, политических, юридических, экологических и иных последствий принятия федерального закона.

Перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или разработке в связи с принятием данного законопроекта.

## **Финансово-экономическое обоснование**

Расчетные данные об изменении доходной базы федерального бюджета и других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (по периодам реализации решений).

Расчетные данные об изменении объема и структуры расходов федерального бюджета и бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации (по периодам реализации решений).

Сведения об источниках финансирования дополнительных расходов федерального бюджета и других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и их объеме (по периодам реализации решений)<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> В случае если реализация законопроекта потребует дополнительных расходов федерального бюджета и других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Сведения об объемах частных инвестиций, необходимых для реализации законопроекта, привлекаемых на условиях софинансирования<sup>19</sup>.

Оценка экономических последствий реализации законопроекта для граждан, их объединений и хозяйствующих субъектов<sup>20</sup>.

Ожидаемый экономический эффект от реализации законопроекта.

\* \* \*

Приведенное методическое руководство при его последовательном использовании позволит авторам разрабатываемой доктрины создать готовый к принятию и системный документ.

## **1.4. Мировой и российский опыт принятия доктринальных правовых актов**

Оптимальные факторы, определяющие жизнеспособность и успешность страны, входящие в сферу управленческой ответственности государства, должны быть зафиксированы на уровне высших государственных документов. Например, высшие ценности страны, составляющие ценностное ядро формирования и развития народа, должны быть зафиксированы на уровне не ниже Конституции. Поэтому политико-юридический вопрос о закреплении в доктринальных правовых актах государства обстоятельств, программирующих развитие страны, приобретает системный характер.

В этом отношении очень интересен и поучителен анализ программирующих документов высокого уровня стран мира и России отражающих взаимоотношения политической власти и общества, как инструментов государственного управления, способствующих повышению жизнеспособности страны. В результате этого анализа может быть сформирован перечень основных требований,

---

<sup>19</sup> В случае если реализация законопроекта предполагается, в том числе, в форме государственно-частного партнерства.

<sup>20</sup> Данные сведения необходимы для оценки затрат граждан, их объединений и хозяйствующих субъектов на преодоление устанавливаемых административных барьеров.

обеспечивающих необходимое качество выполнения органами власти своих полномочий в целях максимизации жизнеспособности и успешности страны.

### **Общие вопросы государственного планирования и прогнозирования**

Планирование как вид управленческой деятельности включает в себя систематическое определение целей функционирования и развития государства, направлений развития и ресурсного обеспечения достижения целей. В процессе планирования можно выделить следующие этапы:

- ценностный выбор и целеполагание на его основе;
- выявление проблемного поля, препятствующего достижению поставленных целей;
- подготовка управленческих решений и составление программы действий;
- определение ресурсной базы, необходимой для реализации принятых решений;
- доведение программы действий, ресурсного обеспечения до непосредственных исполнителей и определение их зон ответственности.

Не менее важными являются примыкающие к процессу планирования вопросы реализации принятых программ и контроля за результатами их исполнения. Системный процесс планирования позволяет обеспечить сочетание стратегического и оперативного процессов принятия решений, установление четких целей государственного развития и контролирование их достижения.

Результатом процесса планирования становится план (программа действий) как конкретная совокупность взаимосвязанных мероприятий, оперативных управленческих решений и их исполнителей, имеющий разное предметное (общенациональное, региональное, отраслевое) и временное содержание (долго-, средне-, краткосрочный и т. д.). Итоговые документы (планы) могут носить как директивный (обязательный) характер, так и содержать мягкие индикативные ориентиры, зависящие от прогнозов состояния экономической, политической, научно-технической и иных сфер, внешних и внутренних средовых условий. Прогноз, как осмысленные результаты предшествующих этапов управленческой деятель-



ности и представление сценариев развития ситуации в будущем, должен предшествовать планированию. Именно процесс прогнозирования позволяет составить более приближенный к ситуации и исполнимый план действий, так как без этого условия процесс планирования вырождается в подготовку оторванных от реальной практики документов. Чем более отдалено от момента планирования целевое состояние объекта планирования при долгосрочном планировании, тем больше требуется прогнозных индикаторов для оценки необходимых показателей объекта планирования ввиду сложности точного определения параметров внешней и внутренней среды, воздействующих на общество и общественные институты.

Долгосрочные планы и прогнозы можно подразделить на следующие виды:

- по содержанию: общественно-политические, социально-экономические, научно-технические, региональные, отраслевые;
- по цели разработки: индикативные, нормативные.

По глубине планирования данные виды также различаются.

Если в сфере науки, техники и экономики нецелесообразно выходить за рамки 20–25-летнего цикла (динамика развития и появление новых факторов снижают точность прогнозов), то в социальной сфере и сфере территориального развития целевые ориентиры должны охватывать периоды в 40–60 лет<sup>21</sup>. Чем ближе горизонт планирования, тем более определенным является набор институтов и процессов, функционирующих в прогнозируемой сфере. И наоборот — чем длительнее временной период, тем больше вероятность появления новых факторов и структур социально-экономического развития.

Невозможность полного учета всех условий не должна вести к отказу от установления долгосрочных целей развития. Отсутствие плановых проектировок на долгосрочный период затрудняет принятие обоснованных и системных решений в отношении управления инвестиционными и внутренними миграционными потоками, оптимальной схемы размещения производительных сил, проведения научных исследований и опытно-конструкторских работ.

---

<sup>21</sup> Комарек В., Ржига Л. Долгосрочное планирование и прогнозирование. М.: Экономика, 1973. С. 83–84.

Наличие долгосрочного планирования является также важным фактором, влияющим на глубину проработки документов кратко- и среднесрочного планирования и на повышение стабильности экономики и гражданского оборота в стране. Во многом дефицит «длинных денег», например, обусловлен изменчивостью экономической ситуации в стране, не только попавшей под влияние внешнеэкономических конъюнктурных факторов, но и не имеющей внутренних ориентиров развития.

В стране необходимо развивать и применять на практике современные институты индикативного и территориального планирования, активно используемые в странах Евросоюза, США, Японии, Китае, Индии и Бразилии. В России даже нет уполномоченного федерального органа, который увязывал бы три уровня планирования: общегосударственные и отраслевые стратегии правительства, региональные стратегии и инвестиционные планы крупнейших компаний.

В социально-экономической сфере современной России основными управленческими документами являются программы социально-экономического развития на среднесрочную перспективу и федеральный бюджет. Утверждена Концепция долгосрочного социально-экономического развития на период до 2020 года<sup>22</sup>, хотя задача ее разработки ставилась еще в 1990-х гг. Программы социально-экономического развития на среднесрочную перспективу разрабатываются на три года, бюджет — на один и три года. Причем в условиях финансового кризиса на среднесрочное планирование был введен временный мораторий и управленческое планирование вернулось к краткосрочному периоду, а Концепция развития до 2020 г., по сути, так и остается на бумаге. Тем более что в отличие от федерального закона о бюджете это акт не только подзаконный, но еще и ненормативный, т. е. не общеобязательный, поскольку Концепция утверждена всего лишь распоряжением Правительства Российской Федерации. Такого рода документы (как, например, Концепция промышленной политики на 1997–2000 годы) фактически никто и не собирался выполнять. Такой подход напоминает что-то вроде ритуала, но вовсе не управленческий процесс.

---

<sup>22</sup> Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // Сбор. законодательства РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

## **Российский опыт разработки программирующих документов**

В России состояние программно-доктринального управления тесно связано с организацией государственной власти. В современной истории зарубежных стран управление более технологичное и обезличенное, в России же реформы и программирование развития напрямую привязаны к фигуре лидера, принимающего политические решения, реже — активного реформатора, имеющего поддержку лидера. В последние годы в российских программирующих документах возросло количество теневых целей, реконструируемых только из реальных действий власти.

На протяжении всей российской истории цели развития устанавливались в различных документах как юридического, так и чисто политического характера — в законах, постановлениях, статьях и выступлениях (речах), отражавших позицию государственных деятелей и представителей оппозиции. Весь объем подобных документов очень велик, поэтому остановимся лишь на важнейших из них.

Исследование исторических документов допетровской России не имеет большого практического значения, так как многие документы той эпохи не содержали четко сформулированных доктринальных положений, подлежащих широкому распространению в обществе. Во многом эти документы носили характер размышлений и литературных произведений, и ввиду невысокого уровня грамотности населения и малой распространенности такого рода литературы сложно говорить о том, что эти документы были рассчитаны на доведение до массового сознания. До XV в. трудно найти какой-то концепт, который мог бы рассматриваться как отличная от христианской идеология, дающая вектор развития и хотя бы приблизительно сопоставимая с последней по потенциалу сплачивания общества.

Возникнув в IX в., фактически половину своей истории русское государство находилось в «доидеологическом» состоянии. Серьезные сомнения у историков существуют в отношении концепта «Москва — Третий Рим», так как ни один государственный документ не подтверждает его официальный статус. Характерно, что в борьбу за византийское наследие Московская Русь так и не

вступила<sup>23</sup>. Большинство текстовых памятников той эпохи отражают представления о желаемых форме и характере государственной власти, но во многом организация власти и направления развития государства выражались не в форме официальных документов, а являли собой свод обычных норм и некоторых приказов государя. Даже наиболее полные и системные документы того времени (Соборные уложения) сложно назвать доктринальными, так как списки с них были единичны и широкого распространения они не получали. Можно сказать, что только развитие бюрократического аппарата стало основным проводником государственной идеологии на территории страны.

Пространные предисловия и комментарии к законодательным актам эпохи Петра I нередко выступали в роли как раз таких программирующих документов, разъяснявших идеологию абсолютизма и задачи реформы, проводимой в соответствии с принимаемым документом<sup>24</sup>. Одной из попыток принятия документа, в общих чертах устанавливающего основные властные институты, были «Кондиции», подписанные Анной Иоанновной и ограничившие ее власть полномочиями Верховного тайного совета, состоявшего из восьми представителей знатнейших фамилий. Реальное отношение общества и монархии к такого рода документам становится понятным из его дальнейшей судьбы: по просьбе дворянского сословия «Кондиции» были разорваны императрицей.

По сути, любой документ, формализующий отношения между монархом и различными властными институтами, воспринимался как ограничитель самодержавной власти и верховной властью игнорировался. Но за этим документом последовали другие, в которых уделялось уже больше внимания если не вектору развития государства в целом, то хотя бы отдельным условиям. Жалованная грамота дворянству и Жалованная грамота городам 1785 г. стали документами, которые «сверху» начали разрушать сложившийся строй «служилого государства» и осво-

---

<sup>23</sup> Подробнее см.: Багдасарян В.Э. Идеократия против вождизма // Российское государство в системе религиозных и светских ценностей. Материалы научного семинара. Вып. 8. М., 2008. С. 78–81.

<sup>24</sup> Государство Российское: власть и общество. С древнейших времен до наших дней. Сборник документов. М.: Изд-во Московского университета, 1996. С. 11.

бодили элиту российского общества от обязанностей в отношении государства.

В XIX в. развитие общественно-политической и правовой мысли все более и более сосредоточивалось на вопросах поиска идеала справедливого социального устройства и проектах перехода России к таким формам на основе ведущей роли дворянства в представительстве народных интересов.

Одним из программирующих документов, впоследствии воплощенных в практику государственного управления, была записка 1809 г. М.М. Сперанского «Введение к уложению государственных законов» — исследование «свойств и предметов государственных, коренных и органических законов». В том же году Александр I утвердил разработанное Сперанским «Положение о составе и управлении комиссии составления законов», где на долгосрочную перспективу были закреплены основные направления ее деятельности в виде Трудов Комиссии со следующими предметами. 1. Уложение гражданское. 2. Уложение уголовное. 3. Уложение коммерческое. 4. Разные части к государственной экономии и к публичному праву принадлежащие. 5. Свод законов провинциальных для губерний Остзейских. 6. Свод законов таковых для губерний Малороссийских и Польских присоединенных.

1 января 1810 г. был объявлен Манифест о создании Государственного совета в качестве органа, рассматривающего и утверждающего планы преобразований, в соответствии с которыми были реформированы система государственного управления, государственной службы и судов, положение крепостных, нормативно-правовая база. Однако не все из намеченного было доведено до конца. Под руководством Сперанского к 1830 г. было составлено Полное собрание законов Российской империи в 45 томах, в которое были включены пересмотренные законы, начиная с Уложения царя Алексея Михайловича (1649) и до конца царствования Александра I.

Основные направления развития российской государственной политики николаевского периода были отражены в императорском Манифесте 13 июля 1826 г., объявляющем превосходство православия и самодержавной модели власти в России по сравнению с Западом.

Идеология реформ Александра II нашла свое отражение в Манифесте об отмене крепостного права (1861 г.) и в Положении

о крестьянах, выходящих из крепостной зависимости, состоявшем из 17 законодательных актов.

Следующий этап, этап контрреформ, был подкреплен Высочайшим манифестом о неизбежности самодержавия, провозглашенным 29 апреля 1881 г. императором Александром III. Основная идея была сформулирована в самом заголовке манифеста — «О призыве всех верных подданных к служению верою и правдою Его Императорскому Величеству и Государству, к искоренению гнусной крамолы, к утверждению веры и нравственности, доброму воспитанию детей, к истреблению неправды и хищения, к водворению порядка и правды в действии учреждений России». Удивительно, как современно для России звучит название этого документа.

Высочайший манифест 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка» стал прообразом конституции и учреждал представительный орган, распределив ранее единоличное право монарха законодательствовать между ним и Государственной думой. Но смысл этих и других актов, принятых после данного манифеста, был значительно изменен новым избирательным законодательством 1907 г.

Одним из первых советских масштабных документов, программирующих развитие, стал план ГОЭЛРО, разработанный на 10 и 15 лет и опиравшийся на исследования, проведенные еще в царской России. В декабре 1920 г. план, разработанный Государственной комиссией по электрификации России, был одобрен VIII Всероссийским съездом Советов, через год его утвердил IX Всероссийский съезд Советов.

План был рассчитан на рост промышленности, транспорта, сельского хозяйства, территориальное развитие со стимулирующим этот рост опережающим развитием электроэнергетики. В рамках проекта было проведено экономическое районирование, спроектирован транспортно-энергетический каркас территории страны с учетом близости источников сырья (в том числе энергетического), сложившегося территориального разделения и специализации труда. Правительство СССР предусматривало стимулы для проявления инициативы в выполнении плана ГОЭЛРО со стороны частных субъектов. Те, кто занимался электрификацией, могли рассчитывать на налоговые льготы и кредиты от государства. План по ряду показателей к 1931 г. был перевыполнен (табл. 1).

Выполнение плана ГОЭЛРО<sup>25</sup>

Показатель	Факт		План ГОЭЛРО	Факт		Год выполнения плана ГОЭЛРО
	1913 г.	1920 г.		1930 г.	1935 г.	
Валовая продукция промышленности (1913 г. взят за 1)	1	0,14	1,8–2	2,5	5,8	1929–1930
Мощность районных электростанций (млн кВт)	0,2	0,25	1,75	1,4	4,1	1931
Производство электроэнергии (млрд кВт·ч)	2,0	0,5	2,8	8,4	28,3	1931
Уголь (млн т)	29,2	8,7	62,3	47,8	109,8	1932
Нефть (млн т)	10,3	3,9	16,4	18,5	25,2	1929–1930
Торф (млн т)	1,7	1,4	18,4	8,1	18,5	1934
Железная руда (млн т)	9,2	0,16	19,6	13,7	26,3	1934
Чугун (млн т)	4,2	0,12	9,2	5,0	12,5	1934
Сталь (млн т)	4,3	0,19	6,5	5,8	12,6	1933
Бумага (тыс. т)	269,2	30,3	683,5	435,3	648,8	1936

Уже в июне 1921 г. Комиссия ГОЭЛРО была упразднена и на ее основе создана Государственная общеплановая комиссия (Госплан). Изначально Госплан СССР играл консультативную роль, координируя планы союзных республик и выработывая общий план, но уже с 1925 г. он начал формировать годовые планы развития народного хозяйства СССР, ставшие с 1928 г. главной формой перспективного планирования<sup>26</sup>.

Предметом государственных перспективных планов развития народного хозяйства являлось:

<sup>25</sup> По данным <http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D0%9E%D0%AD%D0%9B%D0%A0%D0%9E>.

<sup>26</sup> Васильев Ю.Н. Прогнозирование и перспективное планирование в промышленности. Л.: Лениздат, 1973. С. 123.

- установление основных пропорций развития для отраслей экономики;
- рациональное размещение производства и комплексное развитие территорий;
- проведение единой государственной политики в области научно-технического развития, капитальных вложений, оплаты труда, ценового регулирования, финансов и кредита;
- обеспечение эффективного использования производственных фондов, материальных и природных ресурсов и человеческого капитала;
- решение основных экономических, научно-технических и социальных проблем.

Пятилетние народнохозяйственные планы СССР опубликовывались после обсуждения на съездах плановых органов и в правительстве. Основные части плана утверждались правительством в качестве программы хозяйственного строительства на соответствующее пятилетие<sup>27</sup>. В соответствии с методологией построения гибкость и маневренность плану должна была обеспечить его подготовка в двух вариантах — оптимальном и отправном (программа-минимум), отличающихся в среднем на 20% по показателям, т. е. примерно на годовой срок развития<sup>28</sup>.

Структура плана включала в себя общую оценку народнохозяйственного уровня СССР, отдельные ключевые проблемы, строительную и производственную программы, социальные проблемы, проблемы распределения, труда и культуры, региональный разрез плана.

В соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мероприятиях по повышению эффективности работы научных организаций и ускорению использования в народном хозяйстве достижений науки и техники» разработка научно-технических прогнозов по важнейшим проблемам развития народного хозяйства была возложена на Государственный комитет Совета Министров СССР по науке и технике, Госплан СССР, Академию наук СССР и Госстрой СССР совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами и советами министров союзных республик. На основании этого постановления органи-

<sup>27</sup> Пятилетний план народно-хозяйственного строительства СССР на период 1928/29–1932/33 гг. В 3 т. М.: Плановое хозяйство, 1929. Т. 1. С. 5.

<sup>28</sup> Там же. С. 11–12.



зации, ответственные за научно-техническое прогнозирование в стране, разработали порядок составления прогнозов и основные требования, предъявляемые к ним.

Указывалось, что в прогнозах должны содержаться конкретные рекомендации о наиболее рациональных путях достижения поставленных задач и соответствующих мероприятиях.

Эти рекомендации должны были также включать требования к отраслям и предприятиям-смежникам, принимающим участие в выпуске продукции данной отрасли, или к отраслям-потребителям.

Разработкой прогнозов по фундаментальным направлениям науки руководила Академия наук СССР, а прогнозов, носящих прикладной характер, — Государственный комитет Совета Министров СССР по науке и технике. Прогнозирование проблем народонаселения было возложено на Центральное статистическое управление СССР и Главный вычислительный центр Госплана СССР.

Основы к такому подходу в планировании были заложены в советских конституциях. Так, в статье 11 Конституции СССР от 5 декабря 1936 г. устанавливалось, что хозяйственная жизнь СССР определяется и направляется государственным народнохозяйственным планом в интересах увеличения общественного богатства, неуклонного подъема материального и культурного уровня трудящихся, укрепления независимости СССР и усиления его обороноспособности.

Вообще в качестве основополагающего документа, программирующего государственное строительство и развитие, конституцию (основной закон) страны следует назвать в первую очередь. Именно этот документ с той или иной степенью подробности закрепляет основные принципы государственного строительства, основные ценности и идеи нации и вектор развития. Такую роль могут выполнять и другие виды правовых актов и политических документов, среди которых можно назвать документы правящей партии.

Например, программа РСДРП до Октябрьской революции состояла из двух частей — программы-минимум и программы-максимум<sup>29</sup>, содержащих планы действий в условиях существования

<sup>29</sup> Программа и Устав Российской социал-демократической рабочей партии 1903 г. с поправками, принятыми на объединительном съезде в Стокгольме в 1906 г. Пб.: Жизнь и знание, 1906.

капиталистического строя и отдельно — при самостоятельном осуществлении власти. Поскольку впоследствии партия завоевала политическую власть и необходимость программы действий в условиях «враждебного буржуазно-помещичьего строя» отпала, то появилась новая программа<sup>30</sup> — программа коммунистического строительства.

В этом документе определялись основные направления преобразований страны и перечислялись первоочередные шаги по достижению поставленных задач. Программа, принятая на VIII съезде РКП(б) 19 марта 1919 г., ставила две основные задачи: развитие производительных сил (производственный коммунизм), в том числе основной производительной силы — рабочего класса. Программа была описанием мер, которые уже приняты или принимаются, и общего плана на будущее. Структура документа строилась по сферам жизнедеятельности страны и включала общеполитическую сферу, область национальных отношений, военную, судебную области, народное просвещение, религиозные отношения, экономику, сельское хозяйство, область распределения, денежное и банковское дело, финансы, жилищные вопросы, охрану труда и социальное обеспечение, охрану народного здоровья.

Принимая свою первую программу на II съезде в 1903 г., большевистская партия призывала к установлению диктатуры пролетариата. После революции октября 1917 г. началось строительство нового государства. Первая программа партии была выполнена. Во второй программе, принятой на VIII съезде в 1919 г., партия выдвинула задачу построения социалистического общества. В 1961 г. вторая программа партии была признана выполненной<sup>31</sup> и была поставлена задача третьей программы — построение коммунистического общества. Третья программа (Программа КПСС 1961 г.) была разделена на две части — программу перехода к целевому состоянию общества (коммунизму) к 1980 г. и задачи коммунистической партии по строительству коммунистического общества, а также включала текст морального кодекса строителя коммунизма — свода принципов коммунистической морали. До конца эта программа реализована не была.

---

<sup>30</sup> Программа и Устав Российской коммунистической партии (большевиков). М.: Госиздат, 1919. С. 20–21.

<sup>31</sup> Программа Коммунистической партии Советского Союза (принята XXII съездом КПСС). М.: Правда, 1961. С. 4–5.

На выполнение программ партии были направлены уже упоминавшиеся пятилетние планы. В общем виде система документов, планирующих общесоюзное развитие в послевоенный период, выглядела следующим образом. Программа партии ставила основные задачи (целевое состояние общества), которые поэтапно находили отражение в Основных направлениях развития народного хозяйства СССР на пятилетний период, утверждаемых съездами партии. Более детально эти задачи закреплялись в пятилетних и ежегодных государственных планах развития народного хозяйства СССР, составляемых по отраслям (министерствам и ведомствам СССР) и союзным республикам и принимавшихся в форме законов. Далее реализация планов развития обеспечивалась посредством составления и исполнения предприятиями, производственными объединениями и организациями собственных планов. С учетом того что государственный сектор экономики доминировал, такие планы для предприятий были обязательными, их выполнение контролировалось и являлось существенным критерием оценки эффективности работы предприятия.

Так, например, десятый пятилетний план на 1976–1980 гг. определил следующие параметры пятилетки:

- 1) задача: последовательное осуществление курса Коммунистической партии на подъем материального и культурного уровня жизни народа на основе динамичного и пропорционального развития общественного производства и повышения его эффективности, ускорения научно-технического прогресса, роста производительности труда, всемерного улучшения качества работы во всех звеньях народного хозяйства;
- 2) девиз: «пятилетка эффективности и качества»<sup>32</sup>;
- 3) основные направления развития: промышленность (производство электроэнергии, добыча нефти и газового конденсата, добыча газа и угля, черная и цветная металлургия, развитие химической и нефтехимической промышленности, машиностроение и металлообработка, геологоразведочные

---

<sup>32</sup> Байбаков Н.К. О Государственном пятилетнем плане развития народного хозяйства СССР на 1976–1980 годы и о Государственном плане развития народного хозяйства СССР на 1977 год. М.: Политиздат, 1976. С. 6.

работы, выпуск товаров народного потребления), сельское хозяйство, транспорт и связь, капитальное строительство, размещение производительных сил и развитие внешнеэкономических связей СССР.

Закон о Государственном пятилетнем плане, помимо одобрения плана развития народного хозяйства, утвердил основные показатели развития народного хозяйства, здравоохранения и образования, повышения материального и культурного уровня жизни на каждый год планового периода, а также важнейшие показатели плана по союзным республикам (в сфере промышленности, сельского хозяйства, товарооборота).

### **Зарубежный опыт программирования и прогнозирования**

В зарубежных странах особый интерес к планированию и прогнозированию, особенно экономических процессов, стал проявляться в начале 1930-х гг. под воздействием мирового экономического кризиса. Первые примеры планирования затрагивали в основном финансово-бюджетную и денежно-кредитную сферы. Новый импульс система планирования получила в послевоенные годы в комплексе мер по демилитаризации экономик и восстановлению народного хозяйства.

Так, во Франции уже в 1946 г. начинается разработка общегосударственных планов и создается Генеральный комиссариат планирования. В следующем году был принят первый четырехлетний индикативный план. Послевоенная Франция столкнулась с необходимостью восстановления и ускорения темпов роста, что потребовало разработки активной долгосрочной стратегии.

Значительный государственный сектор экономики и ограниченность капиталов национальных предприятий стали основными предпосылками для усиления государственного вмешательства в экономику. В конце 1940-х гг. социологической школой и Институтом прикладных экономических наук (Ф. Перру) была разработана теория «государственного дирижизма», ставшая основой для государственного управления экономикой и для практики индикативного планирования. Базовые принципы этой концепции — избирательность политики государства и «привилегированные точки применения силы», выбор «локомотивных» отраслей эко-

номики, снижение уровня социальной напряженности в обществе<sup>33</sup>.

Первый пятилетний план Франции (1947–1952 гг.) в качестве ключевых выделил следующие отрасли: угольную промышленность, энергетику, черную металлургию, производство цемента, сельскохозяйственное машиностроение, внутренний транспорт. В 1970-х гг. наметился отход от этой политики, связанный с интеграционными процессами в рамках ЕЭС и усилением позиций крупных корпораций. Тем не менее экономические программы развития отдельных отраслей получили широкое закрепление в VI и особенно в VIII плане экономического и социального развития, одобренном парламентом в 1979 г. Процесс подготовки планового документа был разделен на два этапа: составление схемы основных направлений и собственно создание плана. Так, например, VI план экономического и социального развития Франции<sup>34</sup> состоял из двух частей: общего доклада «Общие цели и приоритетные меры для выполнения Плана VI» и приложения к общему докладу, в котором представлены детальные программы деятельности по следующим конкретным проблемам и областям.

#### А. Общие программы.

A0. Макроэкономические перспективы, связанные с докладом по Плану VI.

A1. Содействие развитию экспорта.

A2. Цены и конкуренция.

A3. Занятость.

A4. Профессиональное обучение.

A5. Экономическая и социальная информация.

A6. Сотрудничество с развивающимися странами.

A7. Финансирование оснащения коммунального хозяйства и целевых программ.

A8. Местное финансирование.

A9. Государственное налогообложение.

A10. Сбережения и финансирование инвестиций.

A11. Выполнение Плана.

---

<sup>33</sup> Сорвина Г.Н. Экономическая мысль XX столетия: страницы истории. М.: РОССПЭН, 2000. С 202–204.

<sup>34</sup> Драганов В.Г., Филиппов В.А. Опыт использования индикативного планирования. План VI экономического и социального развития Франции. М.: КомКнига, 2006.

- В. Отраслевые программы.
  - В1. Сельское хозяйство.
  - В2. Морское рыболовство.
  - В3. Агропромышленный комплекс.
  - В4. Энергетика.
  - В5. Промышленность.
  - В6. Ремесленное и кустарное производство.
  - В7. Торговля и реклама.
  - В8. Туризм.
  - В9. Транспорт.
  - В10. Средства связи.
- С. Программы, касающиеся общественной деятельности.
  - С1. Образование.
  - С2. Научные исследования.
  - С3. Культурное развитие.
  - С4. Спортивная и общественно-воспитательная деятельность.
  - С5. Окружающая среда.
  - С6. Вода.
  - С7. Развитие городской среды.
  - С8. Развитие села.
  - С9. Жилье.
  - С10. Социальная политика.
  - С11. Пожилые люди.
  - С12. Люди с ограниченными возможностями и непригодные к жизни в обществе.
  - С13. Здравоохранение.
  - С14. Семейная политика.
  - С15. Социальные выплаты.
- Д. Программы развития зарубежных территорий и департаментов.
  - Д1. Зарубежные департаменты.
  - Д2. Зарубежные территории.

Каждая из программ содержала основные показатели стартового состояния на начало и целевого состояния на конец планового периода и конкретные меры, осуществляемые в плановом периоде.

Десятилетием позже пятилетние планы стали рассматриваться в основном в качестве рекомендованных параметров развития,

а в 1993 г. Франция отказалась от утверждения таких планов и перешла к практике выработки концептуальных подходов к определению и решению актуальных хозяйственных и социальных проблем и к разработке национальных стратегий социально-экономического развития на десятилетний период<sup>35</sup>. Сохраняется направление регионального планирования, основанное на законодательно закреплённом разделении страны на 22 экономических района со своими специальными региональными комитетами экономического развития, сформированными из представителей местных и центральных органов исполнительной власти, предпринимателей, экономистов и других специалистов (по экологии, территориальному развитию и другим областям). При этом каждый разрабатываемый региональный план проходит апробацию в центральном Межведомственном комитете по обустройству национальной территории.

В 1970-х гг. была проведена реформа системы расходования бюджетных средств. Процедура рационализации бюджетного выбора была заимствована из опыта США и позволила более гибко расходовать бюджетные средства. Как показал анализ предшествовавшего опыта, министерствами делались заявки с большим запасом, а структура разделов бюджета не всегда позволяла оперативно перемещать средства из одной расходной статьи бюджета в другую, что в результате приводило к неэффективному расходованию бюджетных средств. Новый порядок установил в качестве ориентира для бюджетной политики определение целей деятельности министерств на длительный период времени (15–20 лет) и объемов средств, необходимых для их реализации. Процесс планирования предполагал определенную гибкость и возможность изменения плановых показателей в процессе их выполнения.

Следующим этапом стала разработка так называемых программ действий административных служб, направленных на достижение установленных целей. Оценка результатов реализации программ осуществлялась посредством разработки индикативных показателей развития отрасли, являющихся не предписаниями обязательного характера, содержащими юридические обязатель-

---

<sup>35</sup> Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец В.И. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование. М.: Экономика, 2008. С. 461–462.

ства, а ориентирами для программ развития. Хотя для предприятий государственного сектора такие планы носят в основном обязательный характер. В результате к 1975 г. уже восемь министерств использовали при планировании бюджета новую процедуру.

Одной из особенностей процедуры планирования во Франции является применение техники «согласованного планирования», основанной на положении, что план будет добросовестно выполняться только в том случае, когда он одобрен всеми субъектами (в том числе и в ходе региональных консультаций), заинтересованными в его исполнении и рассматривающими его как общее дело<sup>36</sup>. Задачи по реализации принятых планов возложены на те же органы исполнительной власти, которым была поручена их подготовка.

По форме план представляет собой документ, публикуемый в «Журналь Оффисьель» — официальном периодическом издании Франции, в котором подлежат опубликованию все принятые законы, — в качестве приложения к закону, содержащему единственную статью — об одобрении плана. Что касается роли парламента и Счетной палаты в исполнении экономических программ, то она не выходит за рамки обычных надзорных функций.

Конкретизация программ развития происходит в рамках принятия ежегодных законов о бюджете, а также в актах, намечающих отраслевые перспективы в экономическом и социальном развитии (например, закон 1960 г. о направлениях развития сельского хозяйства, закон 1967 г. о земельных отношениях, закон 1968 г. о направлениях развития высшего образования). К этим актам примыкает серия законов, ордонансов, декретов, затрагивающих конкретные области экономической политики<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Подобная «культура консенсуса» (или камеральная система, т. е. управление посредством совещательных органов) характерна и для процедур принятия управленческих решений в Швеции. Правительством Швеции большинство разногласий рекомендуется снимать на подготовительных этапах на низшем из возможных уровней принятия решений; и лишь в крайних ситуациях, затрагивающих вопросы государственной важности, споры улаживаются на заседаниях правительства. См.: *Петерссон О.* Шведская система правления и политика. М.: Ad Marginem, 1998. С. 8–10, 85.

<sup>37</sup> *Доморацкая Э.И., Маклаков В.В.* Государство и экономика во Франции: организационно-правовые аспекты. М.: Наука, 1981. С. 31.



Органический ордонанс 1959 г. («финансовая конституция») определил условия подготовки, принятия и исполнения финансового закона страны. Ордонанс установил жесткие ограничения на процедуры обсуждения бюджета. В процессе обсуждения финансовых законов парламент мог лишь высказать пожелания правительству, но был не вправе увеличивать расходы или перераспределять их. Кроме того, обсуждению подлежали лишь новые статьи бюджета, а не весь бюджет в целом, и только объемы выделяемых средств. Таким образом, парламент был практически лишен реального контроля над бюджетом, а правительство при исполнении бюджета по своему усмотрению принимало решения о перераспределении расходов, в том числе и по приоритетным направлениям, одобренным парламентом.

В 2001 г. был принят Органический закон о финансовом законодательстве, который был призван повысить ответственность исполнительной власти, активизировать участие парламентариев и увеличить прозрачность стратегических решений по вопросам государственных финансов. В соответствии с данным законом с 2006 г. бюджет должен представляться в виде направлений (47 основных направлений) и программ (в количестве 158), а не назначения расходов, с приложением ежегодных планов и отчетов о результативности<sup>38</sup>. Каждое направление объединяет программы, способствующие его реализации, и возглавляется одним или несколькими министерствами или другими службами.

В Японии экономическое планирование также имеет характер индикативного, определяющего основные цели и мероприятия по развитию социально-экономической сферы, в том числе в частном секторе. В Японии первый общегосударственный пятилетний план самообеспечения был принят в 1956 г. В 1961 г. был принят уже десятилетний план удвоения национального дохода.

Разработка среднесрочных и долгосрочных планов проводится под контролем премьер-министра Японии и включает в себя, в числе прочего, многочисленные консультации с представителями промышленных и финансовых компаний и обсуждение плановых проектировок в Экономическом совете. Такая практика во многом способствует тому, что большинство японских компаний

---

<sup>38</sup> Уэйнтроп Ф., Чол С. Франция: попытка системной реформы // Франко-российский журнал по государственной реформе. М.: ГУ-ВШЭ, Посольство Франции в России, 2005. С. 90–91, 97–99.

функционируют, исходя из плановых ориентиров общегосударственного развития. Каждый из разрабатываемых пяти- и десятилетних планов имеет свою основную цель, определяющую направления государственного развития в плановом периоде. Вот некоторые из них:

- достижение экономической независимости, обеспечение полной занятости;
- ликвидация диспропорций развития;
- создание благоприятных условий жизни нации путем сбалансированного и устойчивого экономического роста;
- стимулирование внутреннего спроса и сокращение значительного положительного сальдо платежного баланса;
- продвижение к самому высокому в мире уровню жизни;
- сбалансированное развитие провинции;
- осуществление кардинальной реформы экономической и социальной структуры страны.

При этом только три общегосударственных плана Японии потерпели ощутимый провал, во многом связанный с проблемами в мировой экономике и глубокой экономической депрессией в самой стране. Успехи планирования в Японии объясняются в том числе заранее предусмотренной гибкостью планов — большинство принятых планов не просуществовало в неизменном виде до конечных сроков. Однако их досрочная замена очередными новыми программами — скорее результат досрочного выполнения плановых показателей и изменения в связи с этим социально-экономических условий, что и обуславливает необходимость разработки новых ориентиров.

В настоящее время экономически развитые страны имеют службы, занимающиеся вопросами планирования на уровне государства. Во Франции это Генеральный комиссариат по планированию, в Канаде и Японии — Экономический совет, в Нидерландах — Центральное плановое бюро, в США и Великобритании — специализированные совещательные органы при президенте и правительстве соответственно.

Функция по планированию и прогнозированию социально-экономического развития должна включать в себя соответствующие полномочия уполномоченных органов, законодательно установленную систему норм, регулирующую функционирование и развитие экономики в целом и отдельные ее параметры. Такие

параметры должны определять направления развития экономики, целевые характеристики ее структурных изменений, пропорции развитости — как межотраслевые, так и межрегиональные. Сложность управленческой материи обуславливает необходимость государственного характера планирования, целенаправленного воздействия на пространственно протяженную территорию, координации деятельности хозяйствующих субъектов.

Поэтому представляется сомнительным, что российский орган управления социально-экономическим развитием — Министерство экономического развития Российской Федерации — в состоянии одновременно с большим количеством выполняемых иных государственных функций по текущему регулированию экономических отношений заниматься такой масштабной задачей. Фактически этим занимается лишь один из департаментов министерства, что говорит о недопустимо низком значении, которое придается данной государственной функции.

## Глава 2. Структурно-функциональный макет обновления действующих доктринальных правовых актов

Для демонстрации практического применения предложенной методики ниже даны несколько примеров (фрагментов) вполне актуальных доктринальных макетов и краткий анализ действующих доктринальных документов<sup>1</sup>.

Разработка макетов доктрин осуществлялась в следующем порядке:

- 1) анализ действующих доктринальных документов;
- 2) формулирование целей и ценностей (целеполагание), описание связи с другими регулирующими данную сферу нормативными правовыми актами;
- 3) выявление проблем;
- 4) постановка задач по исправлению сложившейся ситуации;
- 5) предложение комплекса мер по реализации задач, порядка и источников финансирования;
- 6) назначение исполнителя, ответственного за исполнение доктринального документа;
- 7) определение сроков и этапов реализации документа.

В законодательстве Российской Федерации обязательные требования к структуре и содержанию программно-доктринальных документов предусмотрены только для федеральных и ведомственных целевых программ<sup>2</sup>. Указанные документы должны включать в себя следующие разделы:

<sup>1</sup> О методологии анализа подробнее см.: Сулакшин С.С., Погорелко М.Ю., Репин И.В. Источники и основания государственных политик в России: монография. М.: Научный эксперт, 2010.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»; постановление Правительства РФ от 19 апреля 2005 г. № 239 «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ».

1. Характеристика проблемы, на решение которой направлена целевая программа.

2. Основные цели и задачи целевой программы с указанием сроков и этапов ее реализации, а также целевых индикаторов и показателей; перечень программных мероприятий.

3. Обоснование ресурсного обеспечения целевой программы.

4. Механизм реализации целевой программы, включающий в себя механизм управления программой и механизм взаимодействия государственных заказчиков.

5. Оценка социально-экономической и экологической эффективности целевой программы.

К каждому из этих разделов предъявлены свои требования, которые, впрочем, сформулированы весьма расплывчато.

Другие доктринальные документы, несмотря на отсутствие их правового регулирования, имеют похожую структуру.

Ценности, цели и задачи доктринальных документов являются теми ориентирами, которые должны быть достигнуты в установленные сроки. Их особая роль состоит в том, что именно на их основе формируются критерии оценки реализации документа, и если они прописаны расплывчато или отсутствуют вовсе, то оценить успешность реализации весьма затруднительно.

Для анализа этой части доктринальных документов необходимо дать определения ценностей, целей, проблем, задач и средств их решения, так как в законодательстве дефиниции указанных понятий отсутствуют.

Под *целями* в настоящей работе понимаются желаемые характеристики предмета человеческой деятельности.

*Ценности* — особо значимые для субъекта деятельности элементы желаемого состояния предмета его деятельности (объекта управления).

*Проблема* — это препятствие на пути достижения цели.

*Задача* — это постановка вопросов о способе преодоления препятствий на пути достижения поставленной цели.

*Средства* — это активный инструментарий, который используется для достижения поставленных целей и задач.

Из этих определений следует, что для достижения поставленных на основе ценностного выбора целей должны решаться соответствующие задачи с помощью определенных средств. Доктринальные документы декларативного характера обычно

не содержат разделов, посвященных порядку исполнения или финансирования, особенно если они предусматривают принятие дополнительного акта для своей реализации.

Реализация комплексных проектов должна подлежать оценке по результатам достижения поставленных в документе конкретных целей и задач. Поэтому для более тщательного контроля реализации положений доктринальных документов и возможности их своевременной корректировки целесообразно выделять промежуточные этапы реализации и вводить перечень контрольных целевых показателей (индикаторов). Управленческая часть, т. е. та, в которой определяются программа действий, механизмы реализации, ответственные исполнители, порядок контроля и другие вопросы, должна быть основной частью любого документа.

## **2.1. Макет-проект Доктрины государственной политики и управления развитием науки в России**

Законодательство о научной деятельности и развитии науки все чаще становится объектом внимания со стороны и экспертного сообщества, и органов власти. Это обусловлено тем, что на нынешнем этапе развития страны, особенно в условиях продолжающегося мирового финансового кризиса, с новой остротой встает вопрос, сумеет ли Россия в короткие сроки путем активизации ее интеллектуального и научного потенциала совершить рывок от сырьевой ориентации экономики к экономике знаний, основанной на воспроизводимых интеллектуальных ресурсах. Не последнее место среди причин отставания России от стран — мировых лидеров занимают значительные недочеты государственной политики именно в данной области. В целом ряде доктринальных документов закреплена установка на технологический прорыв к инновационной экономике как высший приоритет развития страны. Положения указанных правовых актов не согласованны, недостает комплексности и системности в предлагаемых данными программами решениях. Декларативность положений этих документов лишает их и правового, и управленческого содержания, они не получают своего развития в нормативных актах, определяющих механизмы реализации концептуальных положений.

Для выстраивания системной и непротиворечивой государственной политики в сфере науки требуется существенная корректировка политики в данной области и в том числе формирование нового подхода к законодательному регулированию отношений в сфере взаимодействия органов государственной власти и научных организаций и использования результатов научной деятельности. Речь должна идти о полноценной программе развития науки, ориентированной не только на трансформацию нынешнего научного законодательного комплекса, но и на дополнение государственной политики в сферах образования и инноваций. Гармонизированное развитие этих трех направлений государственной политики усиливали бы ее общее регулятивное воздействие на сферу знаний.

Роль и место науки и научно-технической деятельности нашли свое закрепление в Федеральном законе «О науке и государственной научно-технической политике»<sup>3</sup>, Доктрине развития российской науки<sup>4</sup>, Основах политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу<sup>5</sup> и в Стратегии развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года<sup>6</sup>.

Развитие науки важно для государства по двум основным причинам. Во-первых, в науке есть прикладные и даже оборонные направления, важные для безопасности страны. Информационно-психологические составляющие современных войн, новые способы подрыва несилевых оснований государственности страны являются фактором национальной безопасности и жизнеспособности государства и входят в предмет части гуманитарных наук.

---

<sup>3</sup> Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» // Сбор. законодательства РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 13 июня 1996 г. № 884 «О доктрине развития российской науки» // Сбор. законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 3005.

<sup>5</sup> Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу // утв. распоряжением Президента РФ от 30 марта 2002 г. № Пр-576. Текст официально опубликован не был.

<sup>6</sup> Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года // утв. протоколом Межведомственной комиссии по научно-инновационной политике от 15 февраля 2006 г. № 1. Текст официально опубликован не был.

Если считать, что государственный суверенитет и безопасность — это для страны первейшие ценности, то подход к науке как к важнейшему фактору их обеспечения является принципиальным. С сожалением приходится констатировать, что такой подход в настоящее время не реализуется ни в части оплаты труда российских ученых, ни в части объема государственного финансирования науки. Новейшие достижения науки также редко реализуются на территории Российской Федерации — сегодня многие российские ученые работают и патентуют свои разработки за рубежом.

Вторая причина заключается в потребности государства в прямой научно-экспертной поддержке разработки, принятия и реализации управленческих решений<sup>7</sup>. Эффективность государственного управления, как и любого другого, зависит от выбора методов решения управленческих задач, контроля и оценки результатов, качества управленческих кадров, инноваций в системе управления. Все эти аспекты входят в предмет научных изысканий. Если раньше российское государство крайне интересовало данные вопросы (существовала система НОТ — научной организации труда, в том числе труда управленческого, разрабатывались новые теории принятия решений), то сегодня сказать об этом что-либо применительно к реальным технологиям государственного управления попросту невозможно.

Качество, результативность и нравственность государственного управления — это предельно профессиональные, сложные вопросы, порождающие множество вызовов и задач, которые как раз и призвана решать наука. Кроме института личного и коллегиального научно-экспертного консультирования управленцев различного уровня, существует и система государственного заказа на научные разработки применительно к задачам государственного управления и на фундаментальные научные исследования. В смете любого государственного органа есть статья расходов на НИОКР. Но вопросы возникают не только об объемах финансирования научных разработок, но и об их эффективности. Для сравнения рассмотрим основные показатели научной сферы в России и Канаде (табл. 2).

---

<sup>7</sup> Якунин В.И., Сулакшин С.С., Вилисов М.В., Соколов Д.В. Наука и власть. Проблема коммуникаций. М.: Научный эксперт, 2009.



**Сравнение показателей развития научно-инновационной сферы России и Канады (2007 год)<sup>8</sup>**

Показатель	Россия	Канада
Ассигнования на исследования и разработки из средств федерального бюджета, млрд долл., по ППС	16,4	6,9
Число публикаций в научных изданиях, индексируемых Web of Science, тыс. шт.	25,0	47,3
Число цитирования публикаций в научных изданиях, индексируемых Web of Science, в 2003–2007 гг., тыс. шт.	274,3	1155,1
Заявки, поступившие в Европейское патентное ведомство, шт.	175	2101
Поступления от экспорта технологий, млрд долл.	0,63	2,07
Выплаты по импорту технологий, млрд долл.	1,43	1,98

Из сравнения видно, что при бóльших, чем в Канаде, затратах на научные разработки их результативность в разы ниже как по числу публикаций результатов исследований (в два раза меньше публикаций и в четыре раза ниже цитирование в международных научных изданиях), так и по патентованию прикладных разработок (в десять раз меньше). Доходы от экспорта технологий также ниже в несколько раз.

Результаты таких сопоставлений с не самыми передовыми в научном отношении странами идут вразрез с повсеместно звучащими заявлениями о том, что в России сконцентрированы значительные интеллектуальные ресурсы (система образования и научная школа) и в ближайшие годы экономика страны будет переведена на инновационные рельсы развития. На самом деле ухудшающаяся с каждым годом ситуация в научно-технической сфере говорит лишь о том, что такие ресурсы, если они есть, не

<sup>8</sup> Ливанов Д., Пономарев А. Три императива технологической политики // Эксперт. 2009. № 5 (644).

используются, а «инновационный шум»<sup>9</sup> отвлекает внимание от реально действующих инструментов развития науки. Вообще, среди всех стран Европы Россия является чуть ли не единственной страной, которая во время кризиса 2008 г. сократила расходы на науку и инновации. Другие страны или сохранили их в том же размере, или увеличили.

Интересны также данные социологических опросов, оценивающих престиж научной деятельности и отношение к ней в разных странах. В США, Великобритании и ЮАР научная карьера привлекает 60% опрошенных, в Италии — 44%, в Китае и ОАЭ — около 40%, во Франции — 35%. Своих детей хотели бы видеть учеными в среднем 69% опрошенных. По этому показателю лидируют Мексика (80%), Китай (78%) и Испания (71%). Данных о том, скольких россиян привлекает научная карьера, нет. По данным ФОМ, 61% опрошенных одобрили бы решение абстрактного молодого человека заняться наукой. Но для своих детей хотели бы такой карьеры лишь 7% респондентов «Левада-центра»<sup>10</sup>.

Утвержденная в 1996 г. Доктрина развития российской науки поставила целью осуществление скоординированных действий, направленных на сохранение и развитие научного потенциала страны.

Действующая Доктрина развития российской науки определяется как система взглядов на роль и значение науки в обеспечении независимости и процветания России, а также принципов, определяющих механизм государственного регулирования научной деятельности, которыми с учетом конкретной социально-экономической ситуации руководствуются федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, научные работники, научно-исследовательские организации, научно-технические общества и объединения.

В Доктрине провозглашается, что масштабы и темпы развития отечественной науки должны обеспечить соответствие потенциала России уровню мирового научно-технического прогресса. Приоритетные направления научных исследований должны опре-

---

<sup>9</sup> Коленникова О.А. Способствует ли «инновационный шум» решению кадровых проблем в российской промышленности // Стратегии России в историческом и мировом пространствах. Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 5 июня 2009 г.). М.: Научный эксперт, 2009.

<sup>10</sup> Вера в знания // Ведомости. 2009. № 41 (2311).

деляться исходя из экономического и геополитического положения России, наличия природных ресурсов, имеющих глобальное значение, потребностей духовного развития общества, гуманистических традиций, мировых тенденций в развитии человеческой цивилизации. Но сама Доктрина (довольно короткая — всего семь пунктов на трех страницах формата А4) такие приоритеты не определяет, ограничиваясь перечислением принципов государственной научной политики и ряда направлений совершенствования механизмов финансирования науки (табл. 3).

Таблица 3

### О Доктрине развития российской науки

	Содержание Доктрины развития российской науки
Цели и ценности (целеполагание)	Наука и ее научный потенциал являются национальным достоянием, определяющим будущее нашей страны <i>(Назвать это целью затруднительно)</i>
Системность правового акта	<i>(Взаимосвязей с другими документами нет. Нет отсылок на необходимость принятия других актов во исполнение положений Доктрины)</i>
Выявленные проблемы	<i>(Отсутствуют)</i>
Поставленные задачи	Поддержка развития науки становится приоритетной государственной задачей. Ключевым элементом реформирования системы управления сферой науки становится совершенствование механизмов финансирования, организации научных исследований и налоговой политики <i>(Назвать это задачами затруднительно)</i>
Меры по решению задач	Выделение средств из федерального бюджета на финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок гражданского назначения в размере 3% его расходной части с ежегодным увеличением этого размера по мере стабилизации экономики до уровня, характерного для высокоразвитых стран. Обеспечение устойчивого государственного финансирования Российской академии наук, Российской академии медицинских наук, Российской академии сельскохозяйственных наук, Российской академии

	Содержание Доктрины развития российской науки
Меры по решению задач	<p>образования, Российской академии архитектуры и строительных наук, Российской академии художеств, государственных научных центров и организаций, работающих по приоритетным направлениям науки и техники, государственных университетов и других ведущих высших учебных учреждений, научных библиотек, музеев и информационных центров.</p> <p>Обеспечение множественности источников финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок за счет активной поддержки целевых государственных фондов.</p> <p>Создание благоприятных условий для инвестирования в науку средств промышленными предприятиями, банками, международными организациями и частными лицами.</p> <p>Развитие конкурсных начал в распределении средств на научные программы и проекты при открытости принимаемых решений и привлечении научного сообщества к контролю за использованием средств.</p> <p>Поэтапное введение федеральной контрактной системы в сфере научно-технических и опытно-конструкторских разработок.</p> <p>Введение налоговых и таможенных льгот для стимулирования и поддержки научной деятельности.</p> <p>Создание условий и предоставление необходимых ресурсов для участия российских ученых в международных проектах.</p> <p>Создание благоприятных условий для работы общественных научных объединений <i>(Поскольку не было поставлено задач, то и эти декларации — не более чем общие рассуждения. Установление раз мера выделяемых средств на уровне 3% расходной части бюджета претендует на нормативное решение, но таковым не является, поэтому и не исполняется)</i></p>

	<b>Содержание Доктрины развития российской науки</b>
Финансирование	<i>(Не предусмотрено)</i>
Исполнитель	Государство, беря на себя перечисленные обязательства, выражает уверенность в том, что российское научное сообщество обеспечит научно-технические предпосылки для преобразования России в правовое государство с социально ориентированной рыночной экономикой, высоким уровнем духовной и материальной культуры, экологической и военной безопасности ( <i>Декларация, без назначения ответственного исполнителя</i> )
Сроки и этапы реализации	<i>(Планирование реализации документа отсутствует)</i>

Никаких конкретных решений, предполагающих государственные управленческие действия, Доктрина не содержит, оставаясь декларативным документом, лишь формально входящим в состав нормативно-правовой базы, регулирующей научную сферу. Тем более что принятая еще в 1996 г. Доктрина уже давно является морально устаревшим документом. Так, например, правительство Японии каждые пять лет пересматривает направления развития науки и принимает программы в области научно-исследовательских работ. Оно управляет развитием японской науки, сделавшей страну передовой и экономически мощной.

Российский подход ведет к необходимости принятия еще нескольких документов, регламентирующих отдельные направления научного развития. Такими документами являются, например, Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу (утв. Президентом Российской Федерации 30 марта 2002 г. № Пр-576), федеральная целевая программа «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы» (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2006 г. № 613), Основные направления политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 года (утв. Правительством Российской Федерации 5 авгу-

ста 2005 г. № 2473п-П7), Основные направления государственной инвестиционной политики Российской Федерации в сфере науки и технологий (утв. распоряжением Правительства РФ от 11 декабря 2002 г. № 1764-р), Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года.

Но эти документы не улучшили ситуацию, поскольку они составлены примерно тем же образом, что и рассмотренная выше доктрина: они не связаны между собой едиными целями и задачами, которые должны бы быть определены Доктриной развития российской науки, вообще никоим образом не взаимосвязаны, представляют собой просто нагромождение декларативных намерений. Причем эти намерения иногда, как в случае с Основами политики в области развития науки и технологий до 2010 года и Стратегией развития науки и инноваций до 2015 года, даже не публикуются для всеобщего сведения, оставаясь узковедомственными актами, принятыми «для галочки». По сути, действительно работающие документы, задающие направления развития науки и инноваций, в настоящее время в российском нормативно-правовом поле отсутствуют.

Поэтому представляется необходимым принятие нового доктринального документа, который как определил бы направления развития научно-технической и инновационной сферы, так и закрепил бы конкретные шаги по поддержке этой деятельности. Предпочтительнее, чтобы это было два документа: один — увязанный с формированием и реализацией других направлений государственной политики в гуманитарной сфере (именно в гуманитарной, а не в социально-экономической, так как социально-экономическая политика часто деформирует развитие науки<sup>11</sup>), другой — конкретизирующий государственную политику в узкой, сугубо научной сфере деятельности.

К разработке доктринальных документов в научной сфере следует привлечь и самих работников научной сферы, как правило, отстраненных от процедур принятия управленческих решений. В связи с этим необходимо развитие каналов коммуникации ученых и управленцев, выполняющих сближающие функции между наукой и властью. Первоочередной задачей видится создание так называемых «фабрик мысли» — центров выработки решений,

---

<sup>11</sup> Лапаева В.В. Закон о науке: анализ нормативного содержания // Законодательство и экономика. 2003. № 5.

необходимых государственной власти. Государство должно создавать дифференцированную систему институтов, которые будут заниматься выработкой необходимого знания, становиться интеллектуальным резервом власти и, возможно, кадровым резервом для правительственных структур.

Важным также является развитие такой формы, как выполнение научно-исследовательских работ для государственных нужд. Эта форма коммуникации науки и управления должна стать основной. Однако в этой сфере существуют значительные проблемы, связанные с неформально используемыми способами организации научных исследований и коррупционными злоупотреблениями. В связи с этим целесообразным представляется установление на законодательном уровне особенностей заключения государственных контрактов на выполнение научно-исследовательских работ, оказание консультационных и экспертных услуг для целей поддержки государственного управления. Эти особенности должны заключаться в возможности оперативного заключения договоров на выполнение научных и экспертных работ и в упрощении порядка привлечения экспертов — физических лиц для выполнения научно-экспертных и консультационных работ. Еще одной проблемой является отсутствие обеспечения гарантий качества проведенных научно-экспертных работ. Целесообразно более активно использовать такие формы, как параллельная разработка одного и того же проекта несколькими исполнителями, а также выбор заказчиком уже готового проекта посредством конкурсных процедур. Повышению качества такого рода работ и услуг, уровня ответственности их исполнителей, обеспечению гарантий для заказчиков будет способствовать развитие системы аттестации научных экспертов, аккредитации научно-экспертных организаций, создание саморегулируемых организаций в этой сфере, развитие стандартизации этих видов работ и услуг, усиление личной ответственности научных экспертов за результаты выполненных работ и оказанных услуг.

Что касается развития корпоративного заказа науке, то имеет место тенденция к обособлению отдельных секторов научно-технического комплекса, особенно в сфере прикладных исследований, и это приводит к отрыву данных направлений научных исследований от общей научной и инновационной деятельности. Созданные институты развития (Банк развития, Российская вен-

чурная компания, Инвестиционный фонд Российской Федерации, «Роснано») не вышли на запланированный режим стимулирования инновационной активности. Увеличившиеся в последние годы государственные расходы на исследования и разработки привели не к рывку в развитии новых технологий, а наоборот, к снижению у государственных научных организаций и без того слабой мотивации к работе с частными компаниями. В структуре внутренних затрат на исследования и разработки произошло замещение частного финансирования бюджетными средствами, что поставило научные организации в еще большую зависимость от бюджетной политики. В таких условиях было бы более эффективным от полностью бюджетного финансирования перейти к совместному финансированию расходов на научные исследования и разработки государством и частными компаниями.

Таким образом, даже из столь краткого обзора очевидно, что в России существует целый ряд проблем, мешающих реализации потенциала науки как фактора развития страны.

Поэтому становится актуальным создание нормативного правового доктринального документа, который бы действительно исполнялся и управлял развитием науки и практическим использованием результатов научных разработок. В качестве шага в этом направлении предлагается методический макет, который показывает все основные технологические аспекты и подходы на пути формирования такого документа.

## **Макет-проект направления в Доктрине государственной политики в части государственного управления развитием науки в Российской Федерации**

### **Ценности и цели направления**

#### *Ценности направления:*

- высокий научный потенциал страны, обеспечивающий качество государственного управления, государственный суверенитет и безопасность, активизацию факторов ее развития.

#### *Цели направления:*

- организация полного цикла научных работ от фундаментальных и проектных до прикладных и экспертно-практических;



- создание работоспособной системы управления квалифицированными научными кадрами; привлечение специалистов, чья квалификация соответствует реальным запросам развития России;
- обеспечение условий для раскрытия личностного потенциала человека при реализации права на свободу научной деятельности;
- включенность научного сообщества в процесс развития страны;
- высокая доля расходной части бюджета на науку;
- ориентация развития страны на воспроизводимые интеллектуальные ресурсы;
- обеспечение высокого уровня национальной безопасности при оказании экспертной поддержки принятия государственных решений.

### **Основные показатели текущего состояния**

- сокращение доли корпоративных научных разработок с 9,7% в 1990 г. до 7% в 2006 г.<sup>12</sup> В развитых странах удельный вес корпоративных научных разработок на порядок выше — 65% в странах ЕС, 71% в Японии, 75% в США;
- сохраняется низкая представленность высшей школы в общем числе научно-исследовательских организаций. Число вузов, выполняющих исследования и разработки, сократилось с 453 в 1990 г. до 390 в 2006 г. (на 13,9%);
- за 1990–2006 гг. число проектных и проектно-изыскательских организаций сократилось в 10,2 раза, научно-технических подразделений на промышленных предприятиях в 1,8 раза;
- общее число академических организаций с начала 1990-х гг. возросло почти на 60%, но одновременно численность занятых в них сократилась на четверть;
- по экспертной оценке, до 60% средств на научно-исследовательские работы в сфере государственного управления уходит на «откаты» чиновникам, представляющим госзаказчика;

---

<sup>12</sup> Напомним, что это макет. 2006 год выбран потому, что статистические показатели за этот год представлены наиболее полно. В случае разработки и принятия реальной доктрины данные, конечно, должны быть обновлены.

- Россия значительно уступает странам-лидерам по абсолютным показателям финансирования науки. В Российской Федерации в 2006 г. на данную сферу израсходовано 16,5 млрд долл., в то время как в США — 312,5 млрд долл., в Японии — 118,0, Китае — 94,0, Германии — 59,1 млрд долл.;
- при общем снижении в 2009 г. бюджетных расходов «на общегосударственные вопросы» на 16% расходы на научные исследования сокращаются на 21%;
- по оценкам Всемирного банка, на страны NAFTA (США, Канада, Мексика) приходится около 43% расходов на науку в мире, на 15 основных стран Евросоюза — около 24%, на Японию — около 20%. Доля России в мировых расходах на науку составляет только 0,5%.

### **Основные действующие (на год разработки Доктрины) государственные решения**

В процессе административной реформы функции государственного управления сферой науки и сферой образования были объединены в рамках одного министерства — Министерства образования и науки Российской Федерации, но эта реформа продемонстрировала свою неэффективность.

В управлении российской наукой отсутствует система комплексного прогнозирования и планирования.

Государственная политика в области науки отражена в ряде нормативных правовых актов и государственных программ: в Доктрине развития российской науки 1996 года; в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года; в Основах политики Российской Федерации в области науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу; в Стратегии Российской Федерации в области развития науки и инноваций на период до 2015 года; в Основных направлениях политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 года и т. д. Положения указанных правовых актов не согласованы, недостает комплексности и системности в решении вопросов, поставленных данными программами. Декларативность положений этих документов лишает их правового содержания, поскольку они не получают своего развития в норматив-

ных актах, определяющих механизмы реализации концептуальных положений.

Среди всех стран Европы Россия — единственная страна, которая во время кризиса 2008–2009 гг. сократила объем расходов на науку.

### **Основные проблемы направления**

- разрушение системы формирования трудовых и исследовательских мотиваций;
- отсутствие системы приглашения научных экспертов в управленческие структуры;
- утрата престижа научной деятельности;
- снижение образовательного уровня и потенциала развития российского населения (квалификационных потенциалов);
- системное недофинансирование научной деятельности;
- коррупция в системе научно-исследовательских организаций;
- отсутствие системы комплексного прогнозирования и планирования в управлении российской наукой;
- функциональное различие задач управления сферами науки и образования;
- несоотнесенность современного состояния российской науки с задачами инновационного развития;
- неразвитость методик и технологий научно-экспертной деятельности;
- отсутствие критериев определения качества результатов научно-экспертной деятельности.

### **Основные государственные управленческие решения проблем направления**

- а) государственная поддержка развития системы научно-экспертных учреждений;
- б) развитие системы целевого заказа на подготовку высококвалифицированных научно-экспертных кадров;
- в) создание на базе Министерства образования и науки Российской Федерации двух министерств — Министерства образования Российской Федерации и Министерства науки и инноваций Российской Федерации;

- г) передача Министерству науки и инноваций Российской Федерации государственной функции по выявлению потребности в научно-экспертном сопровождении процесса принятия управленческих решений и по планированию подготовки научных кадров с учетом стратегии развития страны;
- д) создание реестра научных экспертов и научно-экспертных организаций, ведение их рейтинга по итогам выполненных работ;
- е) стимулирование занятий научной деятельностью на государственной службе;
- ж) стимулирование конкуренции в научно-экспертной среде;
- з) внедрение стандартов качества научно-экспертных услуг и работ;
- и) разработка и внедрение методик расчета стоимости научно-экспертных работ и услуг;
- к) введение особого порядка заключения и исполнения договоров на выполнение научно-экспертных работ и услуг для государственных нужд;
- л) введение правовых понятий «научно-экспертная деятельность», «научно-экспертные работы» и «научно-экспертные услуги для государственных нужд»;
- м) внедрение в органах государственной власти методик организации научно-экспертной деятельности;
- н) введение экспертизы результатов научно-экспертной деятельности;
- о) увеличение доли финансирования науки из средств федерального бюджета;
- п) увеличение инвестиций в наукоемкие отрасли.

### **Необходимые для реализации Доктрины нормативные правовые акты**

Для осуществления мер по реализации Доктрины необходимо принять следующие нормативные правовые акты:

- 1) для реализации пункта о — федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2010 год»;

- 2) для реализации пункта *n* — федеральный закон «О Государственном внебюджетном инвестиционно-кредитном фонде Российской Федерации (ГВИКФ)»;
- 3) для реализации пунктов *a*, *б*, *д-н* — федеральный закон «О научно-экспертной деятельности для государственных нужд»;
- 4) для реализации пункта *a* — федеральный закон «О правовых актах в Российской Федерации»;
- 5) для реализации пунктов *к*, *л* — федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;
- 6) для реализации пункта *в* — указ Президента Российской Федерации «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и в Указ Президента Российской Федерации «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»;
- 7) для реализации пункта *б* — постановление Правительства Российской Федерации «О развитии научно-экспертных консультационных организаций»;
- 8) для реализации пункта *г* — постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о Министерстве науки и инноваций Российской Федерации».

## **2.2. Макет-проект Доктрины государственной политики поддержки и защиты соотечественников, проживающих за рубежом**

Для демонстрации еще одного макета-проекта доктринального нормативного правового акта полезно рассмотреть проблему государственной поддержки и защиты соотечественников за рубежом. В политическом отношении эта тема весьма актуальна, а вот ее правовое и практическое воплощение далеко от реализации.

В тексте Конституции Российской Федерации нет понятия «соотечественники, проживающие за рубежом». Называются такие понятия, как «гражданин», «иностранные граждане», «лица без гражданства», а также слово «каждый». Но численность лиц,

соединенных с Россией культурными, историческими и этническими связями, достаточно велика, и положения Конституции и законодательства Российской Федерации, гарантирующие защиту и покровительство за пределами страны только гражданам, не дают возможности в полной мере реализовывать потенциал таких связей.

По оценке специалистов, постоянно проживающих в ближнем зарубежье соотечественников насчитывается 17 млн, в дальнем — 13 млн человек, в то время как граждан РФ в посольствах и консульствах России за рубежом зарегистрировано 1,2 млн<sup>13</sup>. Эмиграция в 1990 г. составила 103,6 тыс. человек, до середины 1980-х гг. ежегодно выезжало до 3 тыс. человек<sup>14</sup>. Только за первый квартал 2009 г. из России эмигрировало 6 658 человек<sup>15</sup>. Безусловно, по сравнению с данными за аналогичный период 2008 г. (8 548 человек) поток мигрантов несколько снизился, но это, скорее, связано с общим ухудшением экономической ситуации в мире. Последние несколько лет существовала тенденция увеличения потока граждан, покидающих страну. Каждые 6 из 10 выпускников школ хотели бы покинуть Россию.

Государственная политика в отношении соотечественников за рубежом установлена Указом Президента Российской Федерации от 11 августа 1994 г. № 1681 «Об Основных направлениях государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом». Действующее в настоящее время законодательство в отношении соотечественников за рубежом требует серьезного совершенствования, оно не отвечает их интересам, не стимулирует работу по их поддержке. Правовое положение соотечественников, находящихся в России, но не имеющих российского гражданства, ничем не отличается от правового положения остальных иностранных граждан.

Понятие «соотечественники за рубежом» определяется Федеральным законом от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной

---

<sup>13</sup> Петухов Д.В. Конституционные основы государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 3.

<sup>14</sup> Постановление Правительства РФ от 10 ноября 1997 г. № 1414 «О Федеральной миграционной программе на 1998–2000 годы» // Собр. законодательства РФ. 1997. № 47. Ст. 5406.

<sup>15</sup> [http://www.gks.ru/bgd/free/b09\\_00/IssWWW.exe/Stg/d04/8-0.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/b09_00/IssWWW.exe/Stg/d04/8-0.htm).

политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» и Концепцией поддержки Российской Федерацией соотечественников за рубежом на современном этапе, одобренной 30 августа 2001 г. Президентом Российской Федерации. В действующих нормативных правовых актах оно является размытым, толкуется чрезмерно расширительно, что препятствует нормативному закреплению данного статуса и формированию конкретных рамок правового поля и механизмов взаимодействия с такими группами<sup>16</sup>.

Кроме того, в 2006 г. принята Государственная программа мер по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, которая также использует некорректный термин «соотечественники за рубежом», что позволяет претендовать на статус добровольного переселенца фактически любому жителю бывшего СССР. Соответственно, данное понятие не стало общепринятым в российском законодательстве, оно не учитывается в других законодательных актах Российской Федерации и актах субъектов Российской Федерации, затрагивающих интересы данной категории лиц, в том числе в федеральных законах от 3 января 2006 г. № 5-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и других нормативных правовых актах.

Безусловно, Российская Федерация заинтересована в расширенной трактовке понятия «соотечественники», подразумевающей включение в это понятие не только граждан Российской Федерации, граждан бывших СССР и РСФСР, но и подданных Российской империи и их потомков. Вместе с тем таких людей должны связывать с Россией не только факт рождения и проживания в ней, язык, религия, культурное наследие, традиции и обычаи (ст. Федерального закона «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»), но и признание ими России своей родиной, поддержание с ней культурных или экономических связей, возможно, намерение переселиться в страну в будущем. На практике при реализации государственной политики под понятием «соотечественники за

---

<sup>16</sup> Якунин В.И., Багдасарян В.Э., Сулакишин С.С. [и др.]. Государственная политика вывода России из демографического кризиса. М.: Научный эксперт, Экономика, 2007. С. 745.

рубежом» подразумеваются, как правило, русские, а также представители других коренных народов России, проживающие за пределами Российской Федерации. Два последних подхода к определению понятия «соотечественник» представляются наиболее правомерными и нуждающимися в нормативном закреплении.

Политика Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом должна быть направлена на поддержку русских и представителей других коренных народов России, проживающих за рубежом, а также на поддержку русского языка и культурную экспансию.

В послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации на 2006 год наряду с другими приоритетами государственной политики внимание было уделено и теме поддержки соотечественников за рубежом. Предложено рассматривать ее в контексте совершенствования миграционной политики, приоритетом которой должно оставаться привлечение из-за рубежа российских соотечественников. При этом было отмечено, что необходимо стимулировать приток в страну квалифицированных мигрантов, людей образованных и законопослушных. Однако в этом документе не получили должной оценки опасности мультикультурализма, провалившегося в Европе. В послании Федеральному собранию Российской Федерации на 2007 год также отмечалось, что следует уделить внимание повышению эффективности работы с соотечественниками за рубежом.

До недавнего времени федеральный орган исполнительной власти, который занимался бы комплексным решением проблем соотечественников за рубежом, отсутствовал. Правительственная комиссия по делам соотечественников за рубежом, созданная при Министерстве иностранных дел Российской Федерации, является лишь координационным органом Правительства Российской Федерации, обеспечивающим согласованные действия органов исполнительной власти Российской Федерации по данной проблематике. Правительственная комиссия осуществляет также координацию деятельности федеральных органов власти и контроль деятельности министерств и ведомств по реализации Основных направлений государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом, и систематически информирует правительство и президента о ходе реализации основных направлений государственной политики



Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом.

В рамках реализации заявленных президентом РФ приоритетов был создан федеральный орган исполнительной власти, ответственный за решение некоторых проблем соотечественников за рубежом. Таким федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере осуществления государственной политики, направленной на поддержку соотечественников, проживающих за рубежом, является Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество)<sup>17</sup>.

Российский центр международного научного и культурного сотрудничества при МИД РФ был упразднен и его функции переданы Россотрудничеству. Такая передача функций привела к сужению круга инструментов политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом из-за ограничений, накладываемых законодательством на статус и компетенцию федеральных органов исполнительной власти. Необходимо наделить данный орган более широкими полномочиями по взаимодействию с государственными и негосударственными органами и организациями, осуществляющими свою деятельность в данной сфере. Активная работа с подразделениями администраций (департаментами международных связей) и межведомственными комиссиями по работе с соотечественниками за рубежом, действующими в субъектах Российской Федерации, а также с общественными организациями типа государственно-общественного фонда поддержки соотечественников за рубежом «Россияне», Института стран СНГ, фонда «Москва — Крым», фонда «Сотрудничество», Центра по оказанию правовой помощи соотечественникам, проживающим за рубежом, «Москва — Россияне» и другими организациями, занимающимися проблемами соотечественников, проживающих за рубежом, позволит расширить набор административных методов регулирования и задействовать общественные механизмы взаимодействия с соотечественниками.

---

<sup>17</sup> Указ Президента РФ от 6 сентября 2008 г. № 1315 «О некоторых вопросах государственного управления в области международного сотрудничества».

Следует также расширить и конкретизировать перечень мер, направленных как на поддержку соотечественников за пределами страны, так и на стимулирование переселения их в Россию. Необходимо ввести новый раздел в Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», включающий такие меры поддержки соотечественников за рубежом, как:

- использование дифференцированного подхода к поддержке русских общин за рубежом;
- адресная поддержка пророссийских «групп интересов» за рубежом;
- установление экономических льгот бизнесу, поддерживающему русские организации за рубежом;
- создание информационной инфраструктуры для российских соотечественников за рубежом, в частности организация русскоязычных средств массовой информации на территории других стран, расширение трансляции программ российских теле- и радиокompаний на сопредельные государства;
- комплекс мер, направленных на повышение статуса и роли русского языка и русской культуры и их распространение за рубежом, в том числе расширение использования дистанционного метода обучения русскому языку и русской литературе.

Следует ввести в Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» положение о роли церкви в деле содействия консолидации соотечественников, проживающих за пределами Российской Федерации. Необходим механизм учета интересов российских соотечественников за рубежом и в рамках институтов гражданского общества. Так, в соответствии с нынешней редакцией Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» соотечественники не могут принимать участия в работе данного органа, так как закон определяет, что членом Общественной палаты Российской Федерации может быть только гражданин Российской Федерации.

Принятие за основу такого подхода к государственной политике в отношении соотечественников за рубежом позволит придать деятельности Россотрудничества комплексный характер и обеспечить реализацию полномочий данного органа конкрет-

ными механизмами правового регулирования поддержки соотечественников, проживающих за пределами Российской Федерации, наладить более эффективную систему взаимодействия организаций соотечественников за рубежом с Российской Федерацией, а также привлечь экономический, культурный и демографический потенциал соотечественников за рубежом для решения внутренних проблем Российской Федерации.

Реализация этого потенциала невозможна без создания условий для их консолидации. Таким образом, особое внимание следует уделять активизации механизмов взаимодействия соотечественников, проживающих за рубежом, с Российской Федерацией, совершенствованию имеющихся и созданию новых, более эффективных инструментов их поддержки с учетом специфики состояния дипломатических отношений с каждым из государств, в которых действуют организации соотечественников.

## **Макет-проект направления в Доктрине государственной политики в части государственной поддержки и защиты соотечественников за рубежом**

### **Ценности и цели направления политики**

#### *Ценности направления:*

- народосбережение, выражающееся в концентрации демографических ресурсов внутри России и тесном взаимодействии с соотечественниками за рубежом;
- преодоление разделенности русского народа.

#### *Цели направления:*

- привлечение экономического, культурного и демографического потенциала российских соотечественников;
- консолидация лиц, проживающих за пределами Российской Федерации;
- инфраструктурное обеспечение культурного, образовательного, информационного, правового и экономического взаимодействия Российской Федерации с соотечественниками за рубежом;
- повышение статуса российского образования и русского языка и культуры за рубежом;
- регулирование миграции; привлечение трудовых ресурсов, обладающих высокими биосоциальными качествами.

## **Основные показатели текущего состояния**

Российское общество продолжает демографически развиваться в режиме депопуляции. Общий коэффициент смертности превышает общий коэффициент рождаемости. При сохранении существующей динамики естественного воспроизводства населения Россия к 2100 г. по показателю численности населения займет 22-е место в мире.

Показатели численности соотечественников, проживающих за рубежом, таковы: российская диаспора составляет примерно 26 млн человек, проживающих в более чем ста двадцати государствах мира, в том числе свыше 17 млн на постсоветском пространстве. По состоянию на 16 марта 2009 г. в Российскую Федерацию прибыло 10 036 участников (включая членов семей) Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Значительная часть соотечественников, проживающих в странах СНГ и Балтии, относится к социально незащищенным слоям населения.

### **Основные действующие (на год разработки Доктрины) государственные управленческие решения**

Понятие «соотечественники за рубежом» определяется Федеральным законом от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» и Концепцией поддержки Российской Федерацией соотечественников за рубежом на современном этапе, одобренной 30 августа 2001 г. Президентом Российской Федерации. В действующих нормативных правовых актах оно является размытым, толкуется чрезмерно расширительно, что препятствует нормативному закреплению данного статуса и формированию конкретных рамок правового поля и механизмов взаимодействия с такими группами.

Кроме того, в 2006 г. принята Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, темпы реализации которой в разы отличаются от запланированных (300 000 переселенцев в течение трех лет).

Создан федеральный орган исполнительной власти, который занимается решением некоторых проблем соотечественников за рубежом — Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество). Российский центр международного научного и культурного сотрудничества при Министерстве иностранных дел Российской Федерации упразднен и его функции переданы Россотрудничеству.

Только в 15 из 83 субъектов Российской Федерации созданы советы по связям с соотечественниками. Региональные программы переселения приняты лишь в 13 субъектах Российской Федерации.

### **Основные проблемы направления действующей политики**

- размытость объекта государственной политики (чрезмерно широкое понятие «соотечественник за рубежом»);
- снижение уровня национальной консолидации;
- ограниченность действующих мер и инструментов по защите и поддержке российских граждан за рубежом;
- ограничение прав российских соотечественников в ряде стран СНГ и Балтии;
- нерегулируемый характер иммиграции в России.

### **Основные государственные управленческие решения проблем направления действующей политики**

- а) уточнение понятия «соотечественник за рубежом» с учетом действующей практики, рассматривающей в таком качестве, как правило, русских, оказавшихся по тем или иным причинам постоянно проживающими за пределами Российской Федерации, а также представителей других коренных народов России;
- б) введение в законодательство о гражданстве и о правовом положении иностранных граждан понятие «соотечественник»;
- в) совершенствование статуса и компетенции федерального органа исполнительной власти по работе с соотечественни-

- ками за рубежом в направлении наделения его полномочиями по взаимодействию с государственными и негосударственными органами и организациями, осуществляющими свою деятельность в данной сфере;
- г) расширение набора административных методов регулирования данной сферы и задействование общественных механизмов поддержки соотечественников, проживающих за рубежом, и взаимодействия с ними;
  - д) использование дифференцированного подхода к поддержке русских общин за рубежом;
  - е) адресная поддержка пророссийских «групп интересов» за рубежом;
  - ж) установление экономических льгот бизнесу, поддерживающему русские организации за рубежом;
  - з) создание информационной инфраструктуры для российских соотечественников за рубежом, в частности организация русскоязычных средств массовой информации на территории других стран, расширение трансляции программ российских теле- и радиокompаний на сопредельные государства;
  - и) осуществление комплекса мер, направленных на повышение статуса и роли русского языка и русской культуры и их распространение за рубежом; в том числе расширение использования дистанционного метода обучения русскому языку и русской литературе;
  - к) повышение роли церкви в деле содействия консолидации соотечественников, проживающих за пределами Российской Федерации;
  - л) проведение политики с учетом специфики дипломатических отношений с каждым из государств, в которых действуют организации соотечественников;
  - м) законодательное сближение статуса и прав соотечественников с правами граждан России;
  - н) установление полномочий органов местного самоуправления, в том числе приграничных муниципальных образований, в сфере поддержки соотечественников;
  - о) заключение с теми странами, где особенно велика российская диаспора, специальных соглашений о защите прав и законных интересов соотечественников;

- п) закрепление в Конституции Российской Федерации принципа поддержки российским государством соотечественников, проживающих за рубежом;
- р) закрепление возможности участия соотечественников, проживающих за рубежом, в работе Общественной палаты Российской Федерации;
- с) осуществление комплекса мер, направленных на повышение привлекательности государственной программы по добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

### **Необходимые для реализации Доктрины нормативные правовые акты**

Для осуществления мер по реализации Доктрины необходимо принять следующие нормативные правовые акты:

- 1) для реализации пункта *п* — поправки к Конституции Российской Федерации;
- 2) для реализации пунктов *а, в, г-к* — федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»;
- 3) для реализации пунктов *б, м* — федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»;
- 4) для реализации пункта *б* — федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации»;
- 5) для реализации пункта *н* — федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- 6) для реализации пункта *р* — федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации»;
- 7) для реализации пункта *в* — указ Президента Российской Федерации «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации «О некоторых вопросах государ-

ственного управления в области международного сотрудничества»;

- 8) для реализации пункта с — указ Президента Российской Федерации «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

### **2.3. Макет-проект Доктрины государственной политики выравнивания экономического развития регионов**

Поскольку Россия является федеративным государством, при формировании и реализации государственной региональной политики необходимо наряду с обеспечением динамичного развития экономики на основе единых для всего экономического пространства страны (ст. 8 Конституции Российской Федерации) принципов бюджетного устройства учитывать региональные особенности и соблюдать сбалансированное разделение бюджетных полномочий и ответственности между уровнями власти.

Федеральное правительство может и должно заниматься выравниванием бюджетной обеспеченности регионов, но в конечном итоге ответственность за сбалансированность региональных бюджетов, обеспечение нормального уровня потребления населением социальных услуг ложится на органы государственной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления. И для этих субъектов, непосредственно осуществляющих целый ряд важнейших государственных функций, проблема самодостаточности экономического потенциала региона становится главной. Поэтому приоритетной целью региональной бюджетно-налоговой политики должно стать развитие на базе использования своих собственных ресурсов и потенциалов.

В современной России одной из основных проблем стало углубление межрегиональных различий, проявляющихся как в политической сфере (борьба за политические различия и привилегии двух разностатусных типов регионов — национально-государственных республик и остальных, «обычных», субъектов Федерации, наличие «сложносоставных» субъектов Федерации),



так и в экономической сфере (борьба регионов за налоговые ресурсы и финансовую поддержку из федерального бюджета, инвестиции).

Диспропорции в региональном развитии России диктуют необходимость формирования концептуально новой комплексной и последовательной региональной политики на основе точного выявления проблем регионального развития, причин их возникновения, определения целей и задач региональной политики.

До 2006 г. бюджетная политика в Российской Федерации сводилась главным образом к совершенствованию межбюджетных отношений. При этом акцент делался на механизмах выравнивания бюджетной обеспеченности. Но уменьшению диспропорций это мало помогает, зато порождает новую проблему — «иждивенчество», отсутствие у руководства регионов стремления заниматься экономическим развитием территорий. Это не означает, что следует вообще отказаться от бюджетных трансфертов. Но необходимо понимать, что региональная бюджетно-налоговая политика должна развиваться в русле активизации ее стимулирующей составляющей, обеспечивающей заинтересованность органов власти субъектов Федерации и местных властей в развитии потенциала своего собственного региона.

С 2001 г. межбюджетные отношения в России строятся в русле утвержденной Правительством Российской Федерации Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года (одобрена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584). Необходимость такой программы диктовалась тем, что бюджеты субъектов Российской Федерации и особенно местные бюджеты были перегружены обязательствами, возложенными на них федеральным законодательством без предоставления источников финансирования. Это, наряду с зависимостью доходной части региональных и местных бюджетов от федеральных налогов, подрывало стимулы к проведению структурных реформ, привлечению инвестиций, развитию потенциала территорий.

На первом этапе реализации Программы предполагалось решить задачу формирования новой системы оказания финансовой помощи из федерального бюджета субъектам Федерации, направленной на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов, обеспечивающей равный доступ гражданам, вне зависимости от

места их проживания, к основным государственным услугам и социальным гарантиям при одновременном создании стимулов для проведения на региональном и местном уровне рациональной и ответственной налогово-бюджетной политики. Надо сказать, что в рамках реализации этой Программы в течение 2000–2003 гг. повышалась доля доходов, получаемых регионами в виде безвозмездных перечислений в качестве финансовой помощи из федерального бюджета. Однако, несмотря на это, с 2000 по 2003 гг. межрегиональные различия по объему ВРП на душу населения только возросли и составили в 2003 г. 5,2 раза (в 2001–2002 гг. — 4,8 раза, в 2000 г. — 4,7 раза).

Социально-экономические различия между субъектами Федерации не только не сокращаются, но, напротив, по ряду позиций увеличиваются<sup>18</sup>, при этом различия являются не только количественными, но и качественными: регионы имеют разную ресурсную базу, транспортную доступность, неодинаковый научно-технический потенциал и т. д. Усиление дифференциации, не сопровождающееся реакцией в виде разработки и принятия специальной программы для решения этой проблемы, может привести к росту социальной напряженности, увеличению дотационности региональных бюджетов и, как следствие, к очередному перераспределению средств между благополучными и проблемными регионами в пользу последних. Качественные различия в социально-экономическом положении субъектов Федерации делают невозможной разработку универсальной стратегии их индивидуального развития. Эта задача может и должна быть решена в рамках разработки и реализации комплексной государственной региональной политики.

В 2001 г. уже была разработана и утверждена постановлением Правительства Российской Федерации федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (на 2002–2010 годы и до 2015 года)». Реализацию программы сложно отнести к приоритетным направлениям — Министерству экономического развития Российской Федерации и Министерству финансов Российской

---

<sup>18</sup> Региональное измерение государственной экономической политики России / под общей редакцией А.С. Малчинова. Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. М.: Научный эксперт, 2007.

Федерации предписано при формировании проектов федерального бюджета предусматривать выделение средств на финансирование мероприятий указанной Программы, но только с учетом возможностей федерального бюджета. Из запланированного общего объема финансирования Программы в 66,3 млрд руб. только 12,4 млрд руб. (19%) — средства федерального бюджета. На выравнивание развития регионов предполагалось затратить 15,2 млрд руб. (23%) из средств бюджетов субъектов Российской Федерации и еще 38,7 млрд руб. (58%) планировалось получить из внебюджетных источников.

Программа не ориентирована на комплексное решение выявленных проблем и в качестве основного механизма рассматривает конкурсный отбор регионов и конкретных объектов, которым необходимо оказать государственную поддержку. В основу отбора регионов положены критерии наибольших отклонений в худшую сторону показателей социально-экономического развития от среднероссийских при отсутствии на региональном и местном уровне ресурсов для самостоятельного снижения этих отклонений. Под объектом Программы подразумевается конкретный проект, реализация которого способствует снижению различий в социально-экономическом развитии регионов в установленные сроки и за счет установленного объема ресурсов, источниками которых являются федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации, местные бюджеты, а также внебюджетные средства.

Узкий набор инструментов (некоторое улучшение инвестиционного климата и избирательная господдержка) и отсутствие встроенности Программы в общую систему мер по региональному развитию не решает проблем регионального неравенства. На фоне наметившейся в последние годы тенденции увеличения количества субъектов — «реципиентов» и уменьшения количества субъектов — «доноров» такая Программа становится еще менее работоспособной. Отмеченная негативная тенденция связана прежде всего с проводимой федеральным правительством бюджетно-налоговой политикой, направленной на централизацию доходов от налогов и увеличение нормативов налоговых отчислений субъектов Федерации в федеральный бюджет. Однако с увеличением количества функций, переданных субъектам Федерации, в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов уве-

личивается объем ответственности субъектов Федерации, что прямо противоположно политике начала 2000-х гг. Это означает, что без соответствующей бюджетно-налоговой политики в отношении регионов России невозможно будет решать вопросы в сферах, находящихся в ведении субъектов РФ.

В 2002–2005 гг. распределение средств между программами поддержки проблемных регионов было достаточно устойчивым. Основной объем финансирования направлялся на реализацию программ «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации» и «Юг России», каждая из которых аккумулировала примерно 1/3 средств, выделяемых на инвестиционную поддержку проблемных регионов. В 2006 г. объем финансирования программы «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации» был резко сокращен, а объем финансирования программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья» — резко увеличен.

Согласно федеральному бюджету на 2006 г., общий объем финансирования региональных программ составил 11,1% объема дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, а общий объем финансирования программ развития проблемных регионов — 3,5% объема дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности. Таким образом, система приоритетов федерального правительства явно смещена в сторону текущих мер поддержки в ущерб реализации стратегических направлений региональной политики, предусмотренных региональными федеральными целевыми программами.

Таким образом, существующая динамика диспропорций в региональном развитии лишь усиливается действующей налоговой политикой и требует разработки и реализации государственной региональной политики, адекватной новой региональной ситуации и тенденциям ее развития.

Специфика региональной политики требует особых методов ее разработки и реализации, так как она является одним из самых сложных объектов государственного управления. К сожалению, до сих пор даже те действия, которые считаются ориентированными на решение региональных проблем (дотации и субвенции из федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности, общефедеральные и региональные целевые программы

и т. п.), не рассматриваются в контексте системных представлений о сути территориального развития и о весьма сложных прямых и обратных связях собственно региональных (городских, районных) структур с экономической, инвестиционной, инновационной и иной деятельностью.

## **Макет-проект направления в Доктрине регионального развития Российской Федерации в части государственной политики выравнивания уровней развития регионов**

### **Доктрина регионального развития Российской Федерации (Макет-проект)<sup>19</sup>**

#### Глава 1. Общие положения.

1.1. Статус Доктрины регионального развития Российской Федерации.

1.2. Основные понятия.

1.3. Формирование региональной политики.

1.4. Ценностный выбор и цели региональной политики.

1.5. Приоритеты государственного управления, вытекающие из ценностей государственной региональной политики.

1.6. Основные количественные целевые и контрольные показатели реализации государственной региональной политики.

1.7. Структура государственной региональной политики.

1.8. Периодизация планирования (периоды реализации Доктрины регионального развития Российской Федерации).

1.9. Срок действия Доктрины регионального развития Российской Федерации.

1.10. Головной исполнитель и иные ответственные исполнители Доктрины регионального развития Российской Федерации.

Глава 2. Текущее и целевое состояние регионального развития и региональной политики. Стратегия перехода.

2.1. Текущее состояние регионального развития.

2.2. Целевое состояние регионального развития.

---

<sup>19</sup> Доктрина регионального развития Российской Федерации: макет-проект: монография / Сулакшин С.С. [и др.]; под общ. ред. Малчинова А.С. М.: Научный эксперт, 2009.

2.3. Текущее состояние государственной региональной политики.

2.4. Целевое состояние государственной региональной политики.

2.5. Стратегия перехода при модернизации региональной политики.

Глава 3. Направления региональной политики и регионального развития. Основные проблемы и решения.

3.1. Федеративное устройство Российской Федерации.

3.2. Пространственное развитие Российской Федерации.

3.3. Бюджеты и налоги в региональной политике.

3.4. Инвестиции в региональной политике.

3.5. Социальное развитие регионов Российской Федерации.

3.6. Административные центры субъектов Российской Федерации в решении задач региональной политики.

3.7. Местное самоуправление и межмуниципальное сотрудничество.

3.8. Развитие территорий с особым статусом: особые экономические зоны, закрытые административно-территориальные образования, наукограды, монопрофильные города.

3.9. Развитие проблемных регионов Российской Федерации: Дальний Восток, северные территории, депрессивные регионы.

3.10. Миграционные вопросы в региональной политике. Обеспечение сбалансированной структуры расселения.

3.11. Внешнеэкономическое сотрудничество субъектов Российской Федерации.

3.12. Развитие инфраструктурных объектов Российской Федерации.

3.13. Государственное управление региональным развитием.

3.14. Формирование и реализация федеральных, межрегиональных и региональных целевых программ.

Глава 4. Механизм реализации Доктрины регионального развития Российской Федерации.

4.1. Принципы государственного управления региональным развитием.

4.2. Система государственного управления региональным развитием.

4.3. Планирование, мониторинг и контроль в государственном управлении региональным развитием.

4.4. Модернизация системы государственного управления региональным развитием.

Глава 5. Программа нормативно-правового обеспечения реализации Доктрины регионального развития Российской Федерации.

Ниже приводится разработка отдельных пунктов макета-проекта.

## **Бюджеты и налоги в региональной политике**

### **Цели направления политики**

- обеспечение методами бюджетно-налогового регулирования исполнения всех видов социальных обязательств государства перед гражданами во всех субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях;
- создание прозрачной системы межбюджетных трансфертов;
- финансовая самостоятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при исполнении их функций; минимизация зависимости от вышестоящих бюджетов (снижение зависимости от дотаций);
- реализация программ финансовой поддержки территорий с особыми социально-экономическими условиями, находящихся в системной депрессии или требующих решения экологических, демографических, политических и иных проблем общенационального значения.

### **Основные показатели текущего состояния**

- бюджетно-налоговая компонента региональной политики характеризуется постоянным ростом концентрации налоговых поступлений в федеральном бюджете (в 2007 г. 67%);
- в 2008 г. свыше 40% всех доходов были получены 30 регионами в форме различных трансфертов из федерального бюджета;

- централизация налогов (более 60%) и других доходных источников (более 70%) в региональных бюджетах. В этих бюджетах доля местных налогов ничтожна, более 90% всех муниципальных образований являются дотационными. Это не позволяет органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления качественно исполнять все возрастающий объем передаваемых на местный уровень полномочий, а следовательно, выполнять социальные обязательства перед гражданами;
- при общем увеличении бюджетных доходов государства резко сокращается федеральное бюджетное финансирование инвестиционных программ и проектов. Программа развития Дальнего Востока и Забайкалья в 2000 г. финансировалась на 30%, в 2005 г. — на 10%, текущая программа финансируется крайне выборочно (по отдельным проектам на уровне 10% и менее);
- общая долговая нагрузка субъектов Федерации на 1 октября 2008 г. составила 400 млрд руб., или менее 10% ожидавшихся доходов за 2008 г.;
- на десять крупнейших регионов страны приходится более 50% суммарного ВРП, участие остальных регионов в экономическом развитии страны минимально;
- централизация доходов в федеральном бюджете привела к тому, что в 2004–2007 гг. разница в бюджетной обеспеченности между наиболее обеспеченным и наименее обеспеченным регионами достигала 17 раз, при том что региональные различия в душевом ВРП, уровне безработицы и душевых объемах инвестиций в основной капитал за тот же период изменились соответственно с 35 до 44 раз, с 29 до 52 раз и с 258 до 230 раз.

### **Основные действующие (на год разработки Доктрины) государственные управленческие решения**

В 2005–2008 гг. внесено более ста изменений в налоговое и бюджетное законодательство, регламентирующих формирование доходной базы бюджетов и систему распределения налоговых и неналоговых поступлений в доходы федерального, региональ-



ных и муниципальных бюджетов, порядок финансирования инвестиционных программ и схемы организации межбюджетных отношений. Многочисленные нормативные и подзаконные акты, корректирующие положения и параметры бюджетно-налоговой региональной политики, были приняты в связи с одновременно проводимыми административной и бюджетной реформой, а также в ходе введения нового порядка перераспределения полномочий по предметам совместного ведения между федеральными и региональными органами государственной власти, а также органами местного самоуправления.

Принимались решения относительно бюджетно-налоговых преференций отдельным территориям (особым экономическим зонам, наукоградам, закрытым административно-территориальным образованиям и др.). Все эти решения принимались в отсутствие единой доктрины регионального развития. В связи с этим массив нерешенных проблем территориального развития страны и несбалансированности социально-экономического положения регионов, городов и иных муниципальных образований остался в том же состоянии.

### **Основные проблемы направления**

- недостаточна эффективность механизма вертикального перераспределения налоговых и иных доходов (не устранены диспропорции системы распределения налоговых ресурсов между уровнями бюджетной системы в соответствии с расходами каждого уровня);
- недостаточна эффективность механизма горизонтального (межбюджетного) выравнивания бюджетной обеспеченности регионов (не устранены диспропорции системы распределения доходов между регионами);
- неопределенность состава, структуры и объема допустимых государственных расходов;
- приоритет доходов над расходами в бюджетном процессе;
- нерациональное разделение расходных обязательств и доходных полномочий властей разных уровней;
- отсутствие методики оценки налогооблагаемого потенциала субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

- несовершенство системы оценки потребностей субъектов Российской Федерации в федеральных трансфертах, обусловленных природно-климатическими и социально-экономическими особенностями их территорий;
- отсутствие территориального разреза федерального и региональных бюджетов;
- существование наряду с весьма подробно регламентированным механизмом трансфертов «непрозрачных» видов федеральной поддержки регионов (бюджетных ссуд разных видов, системы списаний и отсрочек долгов, взаимных расчетов и т. п.);
- нарушение единства и полноты бюджетов существующей системой специализированных бюджетных фондов;
- дискриминационное отношение к местным бюджетам со стороны федеральных и особенно региональных властей;
- неформализованность бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации, оставляющая обширное поле для субъективных решений;
- привлечение средств в регионах и на местном уровне с помощью облигационных займов, векселей и т. п., ведущее к образованию долгов;
- неэффективность методологии по нормативам отчисления налогов по уровням бюджетов;
- недостаточно эффективные методики расчета объема необходимой финансовой помощи региональным и местным бюджетам, направленной на стимулирование региональных и местных органов власти к социально-экономическому развитию территорий, увеличению их налогового потенциала и сокращению неэффективных расходов.

### **Основные государственные управленческие решения проблем направления политики**

- a) совершенствование системы вертикального перераспределения бюджетных доходов в целях обеспечения собственными доходами расходных обязательств каждого уровня бюджетной системы и, соответственно, системы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти

- субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в интересах обеспечения их финансовой самостоятельности; изменение схемы распределения налогов и других источников доходов между федеральным, региональным и муниципальным уровнем таким образом, чтобы эти источники обеспечивали покрытие не менее 80% расходов каждого бюджета;
- б) совершенствование системы горизонтального (межбюджетного) выравнивания: периодическое обоснование реальных объемов бюджетных расходов, необходимых для полного и качественного выполнения всех полномочий, закрепленных за органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;
  - в) определение перечня и величины регулирующих налогов таким образом, чтобы они могли компенсировать недостаток средств в бюджетах нижестоящих уровней со сведением к минимуму объемов межбюджетных отношений;
  - г) введение территориального разреза всех видов доходов и расходов в федеральном и региональных бюджетах путем соответствующих уточнений в бюджетной классификации;
  - д) экспериментальная апробация основных положений бюджетно-налоговой составляющей региональной политики, предложенных в настоящей Доктрине, на территориях субъектов Российской Федерации, различающихся по степени финансовой зависимости от федерального бюджета;
  - е) дифференцированное управление налоговыми ставками в субъектах Российской Федерации (регулирование налоговых ставок в зависимости от региона осуществления хозяйственной деятельности);
  - ж) постановка на баланс всех национальных активов (основных фондов, природно-ресурсного потенциала и трудовых ресурсов) по единым оценочным критериям для объективного отражения налогооблагаемого потенциала этих активов;
  - з) упразднение установленных на федеральном (и региональном) уровне льгот, а также изъятий из объекта налогообло-

- жения по земельному налогу и налогу на имущество, включая сдаваемые в аренду федеральные и региональные земельные участки, имущество государственных учреждений, земли обороны и безопасности, земли лесного фонда, что позволит повысить эффективность использования государственной собственности, вовлечь неиспользуемое имущество в хозяйственный оборот;
- и) совершенствование налогообложения вертикально интегрированных компаний с целью минимизации зависимости территориальных бюджетов от финансовой политики данных компаний и препятствования использованию схем «трансфертного ценообразования» для минимизации фискальных обязательств, что позволит избежать резкого изменения доходов бюджетов регионов в связи с изменением места уплаты налогов предприятиями;
  - к) зачисление работодателем налога на доходы физических лиц по месту жительства работающих с целью совмещения места уплаты налога и места получения соответствующих бюджетных услуг;
  - л) введение налога на недвижимость с зачислением основной части доходов по этому налогу в бюджеты муниципальных образований, установлением налоговых ставок на региональном и местном уровнях в пределах, определяемых федеральным законом, наделением органов государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по проведению кадастровой оценки недвижимости;
  - м) установление обязательств органов государственной власти субъектов Российской Федерации по передаче муниципалитетам части налога на прибыль организаций, в том числе с возможностью распределения поступлений между муниципальными образованиями в соответствии с подушевыми нормативами в качестве частичной замены дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности;
  - н) зачисление в местные бюджеты единого налога, уплачиваемого при применении упрощенной системы налогообложения, в целях повышения заинтересованности органов местного самоуправления в развитии малого бизнеса;
  - о) отчуждение федерального недвижимого имущества, в том числе земельных участков, не используемого для обеспече-

ния осуществления полномочий Российской Федерации, с передачей полномочий по распоряжению таким имуществом органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на территории которых оно находится, в случае если на соответствующие земельные участки распространяется действие градостроительного регламента и установлены условия подключения к сетям инженерно-технического обеспечения, с распределением доходов от продажи имущества между региональными и местными бюджетами;

- п) создание механизма стимулирования повышения эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по социально-экономическому развитию территорий и наращиванию их налогового потенциала. Введение специальных бюджетных премий;
- р) разработка критериев оценки потребностей субъектов Российской Федерации в федеральных трансфертах, обусловленных природно-климатическими и социально-экономическими особенностями их территорий, а также минимальных социальных стандартов.

### **Необходимые для реализации Доктрины нормативные правовые акты**

Для осуществления мер по реализации Доктрины необходимо принять следующие нормативные правовые акты:

- 1) для реализации пунктов *а, в, е, з, и, к, л, м, н, о* — федеральный закон «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации»;
- 2) для реализации пунктов *г и п* — федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О бюджетной классификации»;
- 3) для реализации пункта *р* — федеральный закон «О социальных стандартах»;
- 4) для реализации пункта *б* — постановление Правительства Российской Федерации «О периодическом обосновании объемов бюджетных ресурсов федеральными органами

- государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления»;
- 5) для реализации пункта *ж* — постановление Правительства Российской Федерации «О разработке бюджетно-налоговых и имущественных паспортов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»;
  - 6) для реализации пункта *р* — постановление Правительства Российской Федерации «Об оценке потребностей муниципальных образований с учетом природно-климатических различий»;
  - 7) для реализации пункта *д* — распоряжение Правительства Российской Федерации «Об экспериментальной апробации основных мер бюджетно-налоговой региональной политики в Российской Федерации».

## **Инвестиции в региональной политике**

### **Цели направления**

- сокращение социально-экономических различий между отдельными регионами и муниципальными образованиями, между городскими и сельскими территориями страны;
- комплексное производственное и инфраструктурное обустройство территорий, имеющих особое значение для защиты геополитических интересов и безопасности России;
- формирование инфраструктурного каркаса (транспортных и энергетических сетей, связи) территорий, обеспечивающего связность пространства регионов и страны в целом и создающего предпосылки для роста экономической и социальной активности населения и бизнеса;
- создание производственных, социальных и иных объектов в отдельных регионах и муниципальных образованиях в сферах, отвечающих интересам страны и не являющихся привлекательными для частного бизнеса;
- территориальное планирование и размещение зон деятельности крупного бизнеса с учетом интересов и возможностей решения социальных и экономических проблем регионов и муниципальных образований.

## **Основные показатели текущего состояния**

- разница между регионами в объемах инвестиций, приходящихся на одного жителя, достигает 250 раз, при том что основная (более 70%) часть этих инвестиций не была направлена на расширение производства товаров и оказания услуг;
- наиболее активно прямые инвестиции направлялись в прибыльный сектор жилищного строительства в крупных городах России при незначительной доле федеративных и региональных инвестиционных ресурсов, что привело к резкому сокращению социального жилищного строительства;
- созданный в 2005 г. Инвестиционный фонд Российской Федерации в соответствии со специально принятым законом должен расходоваться на несколько направлений, среди которых никак не выделено решение острейших проблем территориального развития. Сооружение (на условиях софинансирования и государственно-частного партнерства) нефтеперерабатывающего комплекса в г. Нижнекамске и достройка Богучанской ГЭС за счет средств этого фонда являются примерами вложений в инвестиционно привлекательный топливно-энергетический комплекс, а строительство железных дорог в Республике Тыва и в Читинской области приведет к увеличению объемов экспортных поставок угля и минерального сырья. Согласованная региональная программа расходования средств Инвестиционного фонда отсутствует.

## **Основные действующие (на год разработки Доктрины) государственные управленческие решения**

Инвестиционная политика в России существует в виде отдельных положений нормативных актов и разрозненных действий органов федеральной и региональной власти, не учитывающих цели региональной политики страны. За исключением Калининградской области, где федеральным законодателем введены значительные налоговые льготы при реализации крупных инвести-

ционных проектов (вплоть до полного освобождения от налога на прибыль в течение нескольких лет), всемерного стимулирования вложений в преолимпийский Сочи и точечных государственных инвестиций для отдельных направлений «национальных проектов», политика инвестиционного регулирования территориального развития практически не существует.

Ни одного государственного решения, определяющего содержание и направления инвестиционного регулирования территориального развития на федеральном уровне, в 2000–2008 гг. принято не было. Объемы и точки приложения инвестиций за счет бюджетов или ресурсов государственно-частного партнерства определяются преимущественно с учетом интересов крупного бизнеса. Каких-либо акций, стимулирующих вложения в объекты, определяемые целями государственной региональной политики, федеральными органами в 2000–2008 гг. не проводилось. На региональном уровне принимались инвестиционные программы, в большей степени учитывающие интересы сбалансированного социально-экономического развития территорий отдельных субъектов Российской Федерации.

С середины 1990-х гг. основным инструментом инвестиционной поддержки субъектов Федерации были федеральные целевые программы социально-экономического развития регионов (ФЦП). Они были, во-первых, нацелены на решение общих задач (сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов, развитие местного самоуправления). Во-вторых, они были адресованы депрессивным территориям или районам с особым геополитическим положением (Югу России, Дальнему Востоку и Забайкалью, Калининградской области, Чеченской Республике, Курильским островам). В-третьих, были приняты ФЦП, направленные на содействие развитию регионов, имевших особые отношения с федеральным центром (Татарстана и Башкортостана). Наконец, в-четвертых, имеются программы поддержки отдельных центров и территорий (например, Сочи).

ФЦП развития регионов не выполнили возложенных на них задач. Их чрезмерное число привело к распылению средств и хроническому недофинансированию, хотя в 2001 г. правительство кардинально пересмотрело их перечень. Выделяемые средства используются нерационально. ФЦП состоят из механически объединенных проектов, связь между которыми практически не



просматривается. Критериев их отбора выработано не было. Значительная часть проектов либо никак не связана с решением поставленных задач, либо обоснование их включения в программу неубедительно. Отсутствуют четкие критерии выполнения программ и отчетность о ходе их выполнения. Государственные структуры, эксперты и общественность не располагают достаточной информацией и не имеют возможности контролировать ФЦП, национальные проекты и использование инструментов инвестиционной деятельности, в том числе создание государственных корпораций в ключевых сферах экономической жизни. Несовершенны механизмы финансирования ФЦП, национальных проектов, а также деятельности государственных корпораций. В результате их влияние на региональное развитие недостаточно эффективно.

### **Основные проблемы направления политики**

- несовершенство целевых ориентиров для принятия государственных (федеральных и региональных) решений об инвестиционной политике в отношении конкретных объектов и территорий;
- незначительные масштабы воздействия инвестиционной политики на инвестиционный климат в отдельных регионах и муниципальных образованиях, что связано с отсутствием законодательных механизмов такого воздействия и отсутствием целевых ориентиров для их использования;
- низкий общий объем инвестиций, несмотря на почти 20-процентный среднегодовой его рост в 1999–2007 гг. В 2008 г. их абсолютный уровень отстает от дореформенного в целом по России в 2 раза. В каждом втором субъекте Российской Федерации это отставание больше среднероссийского уровня на 20–40%;
- неразработанность правовых условий и конкретных механизмов для учета требований инвестиционной региональной политики в конкретных проектах частно-государственного партнерства;
- несовершенство существующих механизмов государственного и общественного контроля инвестиционной деятельности государственных корпораций, а также выполнения

- ФЦП и национальных проектов на конкретных территориях, выбора объектов инвестиций и инвестиционных инструментов и их конкретного воздействия на социально-экономическую и демографическую ситуацию;
- слабость механизмов ответственности за неэффективную инвестиционную деятельность.

### **Основные государственные управленческие решения проблем направления политики**

- а) формирование федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации концептуальных основ, механизма разработки и реализации региональной инвестиционной политики;
- б) дифференцированное управление инвестициями и налоговыми ставками в субъектах Российской Федерации (целевая инвестиционная деятельность в тех или иных субъектах Российской Федерации в соответствии с объективной оценкой их потребностей в инвестировании, регулирование налоговых ставок в зависимости от региона осуществления хозяйственной деятельности);
- в) определение целей и задач, разработка механизмов учета интересов регионального развития в документах в сфере инвестиционной политики;
- г) создание организационно-управленческих механизмов, определяющих обязательность учета целей инвестиционной региональной политики;
- д) обязательность учета целей инвестиционной региональной политики в законодательстве о порядке обоснования проектов и проведения тендеров на реализацию крупных инвестиционных проектов;
- е) создание системы мониторинга реализации инвестиционной региональной политики как специальной статистической программы Росстата;
- ж) разработка механизма ответственности за неэффективную инвестиционную деятельность.

## Необходимые для реализации Доктрины нормативные правовые акты

Для осуществления мер по реализации Доктрины необходимо принять следующие нормативные правовые акты:

- 1) для реализации пункта б — федеральные законы «О Государственном внебюджетном инвестиционно-кредитном фонде» и «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации»;
- 2) для реализации пункта г — федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об инвестиционных фондах» и Федеральный закон «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»;
- 3) для реализации пункта д — федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»;
- 4) для реализации пункта ж — федеральные законы «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Уголовный кодекс Российской Федерации», «О Доктрине государственной политики противодействия коррупции и теневой экономике в Российской Федерации» и «О государственных корпорациях в Российской Федерации»;
- 5) для реализации пункта а — постановление Правительства Российской Федерации «О мерах по разработке и реализации региональной инвестиционной политики»;
- 6) для реализации пункта в — постановление Правительства Российской Федерации «Об обязательном учете интересов территориального развития при разработке и реализации стратегических и программных документов в сфере инвестиционной политики»;
- 7) для реализации пункта з — постановление Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Правила формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации»;
- 8) для реализации пункта е — приказ Федеральной службы государственной статистики «Об утверждении Положения о системе мониторинга реализации инвестиционной политики в Российской Федерации».

## **2.4. Макет-проект Доктрины бюджетно-налоговой политики Российской Федерации**

Бюджетно-налоговая политика является одним из основных инструментов экономической политики государства, который реализуется путем определения основных целей, задач и количественных параметров формирования доходов и расходов бюджета, управления государственным долгом. Состояние государственных финансов оказывает существенное воздействие на реальную экономику, поэтому выбор инструментальных мер, решений и действий в данной сфере, направленных на реализацию концептуальных ценностных идей развития государства, является ключевым для бюджетно-налоговой политики.

Российская бюджетно-налоговая система сохраняется в своей чрезмерно централизованной форме и имеет ряд недостатков, требующих первоочередного устранения. Вместе с тем в главном документе страны, определяющем приоритеты бюджетно-налоговой политики, акценты расставлены на иных направлениях. В первую очередь следует отметить, что планирование в рамках бюджетных посланий Президента Российской Федерации, как и в Основных направлениях налоговой политики Российской Федерации, сохранилось в трехлетнем формате. В Бюджетном послании о бюджетной политике в 2010–2012 годах президент Российской Федерации сформулировал десять основных бюджетных задач:

- 1) исполнение социальных обязательств и придание им более адресного характера;
- 2) последовательное снижение бюджетного дефицита при повышении уровня нераспределенных резервов;
- 3) переход к режиму жесткой экономии бюджетных средств с четким определением приоритетов и целей использования средств налогоплательщиков;
- 4) поиск оптимальных форм поддержки как реального сектора, так и финансовой системы; повышение эффективности и энергоэффективности, производительности труда, технологическая модернизация как обязательные условия государственной поддержки;
- 5) кардинальное повышение качества публичных услуг, предоставляемых гражданам, переход в отдельных случаях

- от производства услуг к их приобретению государством в интересах граждан на конкурентном рынке;
- 6) совершенствование механизма государственных закупок;
  - 7) определение экономически оправданного уровня налоговой нагрузки, стимулирующего развитие предпринимательства;
  - 8) установление ответственности за эффективность расходования средств на каждом уровне публичной власти, обеспечение сбалансированности расходных полномочий, создание стимулов для расширения собственного доходного потенциала;
  - 9) завершение формирования надежной и сбалансированной пенсионной системы, позволяющей обеспечить достойный уровень жизни для граждан старшего поколения;
  - 10) создание так называемой безбарьерной среды для инвалидов: определить и соответственно выполнить те меры, которые вытекают из ратификации Конвенции о правах инвалидов.

С одной стороны, провозглашение ответственного подхода к расходованию бюджетных средств на всех уровнях власти и политики, ориентация на повышение самостоятельности бюджетно-налоговой политики регионов позитивны. Наряду с этим осуществляется исключительно консервативный подход к бюджетной политике, основанный на экономии бюджетных средств и продолжении сжатия государственных расходов, к которому теперь добавилось и новое направление — субъектам Федерации фактически разрешено замораживать свои бюджетные средства в региональных стабилизационных фондах, что обозначено как повышение уровня нераспределенных резервов.

Бюджетное послание не носит выраженного «антикризисного» характера, скорее, задачи, поставленные в нем, актуальны уже не первое десятилетие и из года в год перемещаются из документа в документ, видоизменяясь и дополняясь новыми акцентами, но оставаясь нерешенными.

Осталось неясным, насколько согласованно будут решаться задачи поиска экономически оправданного уровня налоговой нагрузки, стимулирующего развитие предпринимательства, и одновременно формирования надежной и сбалансированной пенсионной системы, позволяющей обеспечить достойный уро-

вень жизни для граждан старшего поколения. Секвестр бюджетных расходов, снижение бюджетного дефицита и режим экономии вызывают вопросы о том, какие именно статьи федерального бюджета будут защищены от сокращения, кроме социальных.

Режим жесткой экономии бюджетных средств не является новой мерой, напротив, можно говорить о том, что данный режим был установлен в начале 1990-х гг. и продолжает действовать до сих пор. В рамках проведения такой политики постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 1998 г. № 600 была утверждена (и до настоящего момента не отменена) Программа экономии государственных расходов, основная идеология которой продолжает оказывать влияние на расходную бюджетную политику.

Необходимость проведения жесткой бюджетной политики данной программой обосновывается бюджетным кризисом, ростом неплатежей и последствиями экономического кризиса. Соответственно, приоритетными задачами названы:

- 1) сбалансированность федерального бюджета, ликвидация всех форм его дефицита;
- 2) создание базы для формирования и исполнения реального федерального бюджета.

Реализация Программы должна была позволить в первую очередь погасить накопившуюся просроченную кредиторскую задолженность федерального бюджета. Исполнение Программы осуществлялось по следующим направлениям:

- 1) инвентаризация бюджетной сети, сокращение количества юридических лиц и оптимизация численности работников бюджетных организаций;
- 2) анализ условий оплаты труда работников бюджетных организаций;
- 3) ликвидация внебюджетных фондов и консолидация их средств в федеральном бюджете;
- 4) поэтапный отказ от дотаций и субсидий, предоставляемых из средств федерального бюджета;
- 5) обеспечение контроля соблюдения бюджетными организациями лимитов потребления электро- и теплоэнергии;
- 6) усиление контроля за заключением договоров, определяющих обязательства бюджетных организаций;

- 7) урегулирование объемов кредиторской задолженности федерального бюджета перед населением и организациями;
- 8) инвентаризация и проверка законности и эффективности использования зданий, находящихся в федеральной собственности, приостановление строительства и приобретения за счет средств федерального бюджета административных зданий и сооружений, ведомственных домов отдыха и объектов социально-бытового и медицинского назначения;
- 9) ревизия нормативной правовой базы с целью исключения бюджетных расходов, не обеспеченных реальными источниками финансирования.

В Программе констатируется, что действующая экономическая политика не уделяет достаточного внимания изысканию внутренних резервов экономии бюджетных расходов: разветвленная и крайне неэффективная система социальных льгот, государственных инвестиций, дотаций отдельным отраслям производственной сферы, порождающая иждивенчество, нерациональное использование сети бюджетных учреждений, особенно в социальной сфере, громоздкий управленческий аппарат, дублирование функций в работе федеральных органов исполнительной власти, пассивность в использовании имеющихся активов государства привели к распылению средств федерального бюджета; резервы экономии не были задействованы в полной мере. Тем не менее данная Программа в основном сохраняет все перечисленные недостатки.

Государственная Дума в постановлении от 2 сентября 1998 г. № 2906-II ГД «О социально-экономической и финансовой ситуации в стране» предложила Правительству Российской Федерации рассмотреть вопрос об отмене Программы в части, касающейся экономии расходов федерального бюджета в сфере науки, образования и здравоохранения, как нарушающей конституционные права граждан на общедоступное и бесплатное образование, охрану здоровья и медицинскую помощь

В конце 1990-х — начале 2000-х гг. государство продолжало целенаправленно минимизировать свои расходы практически по всем направлениям расходной части федерального бюджета, за исключением обслуживания государственного долга. Кроме того, Правительством Российской Федерации был взят ориентир на резкое сокращение размеров финансовой помощи субъектам Фе-

дерации из федерального бюджета. В целом уже в бюджете 1999 г. основная часть бюджетных расходов была возложена на субъекты Российской Федерации при максимальном сокращении расходов федерального бюджета. Таким образом, в результате гораздо меньшей эластичности расходов бюджетов субъектов Федерации и их высокой социальной значимости начался сброс бюджетного дефицита с федерального на региональный уровень при профицитном федеральном бюджете. При этом именно на субъекты Российской Федерации Правительство возложило основную инвестиционную нагрузку и задачу повышения объемов производства.

Одной из важнейших причин неэффективности бюджетных расходов стала система расходования средств бюджета через федеральные министерства и ведомства, когда бюджетные средства практически бесконтрольно растекаются по чрезвычайно негибкой, излишне усложненной системе центральных органов управления. В результате растут объемы несанкционированной кредиторской задолженности, образующейся в связи с принятием главными распорядителями и получателями средств федерального бюджета обязательств, превышающих установленные законом о федеральном бюджете размеры причитающихся им средств. При этом ни Правительство Российской Федерации, ни получатели бюджетных средств не несут реальной ответственности ни за привязку производимых расходов к четко определенному конечному результату, который должен быть достигнут за счет этих расходов, ни за достижение этого результата, послужившего обоснованием расходов. Как следствие, такая система не имеет ни внутренних ограничителей для роста потребности в бюджетных расходах, ни стимулов для повышения их эффективности.

В Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу до 2005 г.<sup>20</sup> в бюджетной политике была сделана ставка на оценку эффективности использования бюджетных средств, что предполагало решение таких задач, как переход к новым формам финансового обеспечения предоставления государственных (муниципальных) услуг и внедрение методов формирования бюджета, ориентированного на результат.

---

<sup>20</sup> Распоряжение Правительства РФ от 15 августа 2003 г. N 1163-р «Об утверждении Программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2003-2005 гг.)».



Решение первой задачи ориентировано на использование нормативов минимально необходимого финансирования предоставления государственных и муниципальных услуг вместо нормативов содержания сети учреждений социальной сферы, что в настоящее время не завершено. Но оптимизация бюджетных расходов с целью достижения максимальных социально значимых результатов требует предварительного решения вопросов политического характера, определения приоритетных целей и задач экономической политики, как текущих, так и на отдаленную перспективу. И до тех пор, пока министерства не видят свою трехлетнюю перспективу, прежде всего сколько ресурсов у них гарантированно будет во второй и третий год, все их усилия будут направляться на освоение выделенных на первый год средств и последующее доказывание того, что этих средств не хватает. Никаких стимулов для выявления внутренних резервов, оптимизации расходов в такой системе не возникает. Для федеральных министерств преимущества бюджетного планирования, ориентированного на результат, заключаются в отказе контролирующих органов от мелочной опеки их деятельности и в предоставлении им большей свободы действий в выполнении закрепленных за ними государственных функций. Для федеральных министерств это также означает, что они должны обосновывать свои бюджетные заявки в соответствии с требованиями бюджетного планирования, ориентированного на результат.

Для общества в целом ценность бюджетного планирования, ориентированного на результат, состоит в том, что оно позволяет лучше понять, какие цели ставит перед собой Правительство Российской Федерации, насколько они отвечают потребностям различных групп населения и в какой степени удается достигать поставленные цели.

Бюджет 2006 г. впервые рассматривался Правительством Российской Федерации как перспективный трехлетний бюджет. Этот в целом позитивный факт означал, что Правительство Российской Федерации, формируя свою финансовую политику, попыталось мыслить не ситуативно, а перспективно, в координатах трехлетнего планирования. В следующих бюджетных посланиях, на 2007, 2008, 2009 и 2010 годы, основные характеристики проекта федерального бюджета также ориентируются на проект перспективного финансового плана Российской Федерации на трехлетний

период. Основной особенностью расходной части перспективного финансового плана является существенное сокращение бюджетных трансфертов бюджетам других уровней: с 12,2% в 2006 г. до 9,0% в 2009 г.

В 2009 г. Правительство Российской Федерации приняло решение, поддержанное Федеральным собранием, о временном отказе от трехлетнего бюджетного планирования и о возврате на кризисный период к однолетнему федеральному бюджету. Возврат к краткосрочному бюджетному планированию опять лишает государство функции планирования и реализации долгосрочных стратегических целей и расширяет возможности по секвестру бюджета. В настоящее время снова реализуется трехлетнее бюджетное планирование, но вопрос о гарантированных от секвестра расходах на публичные обязательства так и не решен.

Бюджетная политика не может ориентироваться на механическое сжатие бюджетных расходов, а должна ставить своей задачей обозначение и развитие точек роста экономики, поддержку непривлекательных для коммерческого сектора отраслей, оказание государственных услуг и обеспечение выполнения государственных функций. В такой постановке вопроса бюджетная расходная политика должна определять задачи для бюджетной доходной политики, обеспечивающей наполнение бюджета достаточное, но не чрезмерное для реализации поставленных задач. Новая бюджетная и налоговая политика должна строиться на комплексной ценностной основе, взаимоувязанных доходной и расходной частях бюджета, повышении дисциплины исполнения бюджета, оценке эффективности государственных расходов, стимулировании развития экономики.

## **Макет-проект Бюджетно-налоговой доктрины Российской Федерации**

### **Содержание**

Глава 1. Общие положения.

1.1. Статус доктрины в системе иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные и налоговые отношения.

1.2. Основные понятия.

1.3. Формирование государственной бюджетной и налоговой политики.

1.4. Ценностный выбор и принципы государственной бюджетной и налоговой политики.

1.5. Административно-управленческие цели (приоритеты государственного управления), вытекающие из ценностного выбора государственной бюджетной и налоговой политики.

1.6. Ресурсные основания решений государственной бюджетной и налоговой политики.

1.7. Основные количественные целевые и мониторируемые показатели реализации государственной бюджетной и налоговой политики.

1.8. Перечень и структура направлений государственной бюджетной и налоговой политики.

1.9. Периодизация планирования (периоды реализации доктрины).

1.10. Срок действия и порядок корректировки доктрины.

1.11. Ответственный исполнитель и система исполнителей доктрины.

Глава 2. Текущее и целевое состояние сферы бюджетных и налоговых отношений и государственной бюджетной и налоговой политики. Стратегия перехода.

2.1. Текущее состояние государственного управления в сфере бюджетных и налоговых отношений.

2.2. Текущие диспропорции государственной бюджетной и налоговой политики.

2.3. Целевая концепция бюджетной и налоговой политики.

Глава 3. Состояние бюджетных и налоговых отношений. Актуальные проблемы и решения.

3.1. Политика в сфере бюджетных доходов.

3.2. Политика в сфере расходования бюджетных средств.

3.3. Управление государственным долгом.

Глава 4. Механизм реализации доктрины.

4.1. Программные цели государственной бюджетной и налоговой политики.

4.2. Государственная система управления сферой бюджетных и налоговых отношений (органы, функции, взаимодействие).

4.2.1. Планирование, мониторинг и контроль в государственном управлении бюджетными и налоговыми отношениями.

4.2.2. Модернизация системы государственного управления бюджетными и налоговыми отношениями.

4.3. Полномочия федеральных органов по реализации доктрины.

4.4. Полномочия субъектов Российской Федерации по реализации доктрины.

Глава 5. Программа нормативно-правового и организационно-управленческого обеспечения реализации доктрины.

5.1. Программа реализации доктрины.

№ п/п	Название направления	Нормативный правовой акт, организационно-управленческое решение	Орган, ответственный за разработку нормативного правового акта, выработку организационно-управленческого решения	Срок принятия решения с даты принятия федерального закона о доктрине, исчисляемый в полугодиях (кварталах)

## Глава 1. Общие положения

### 1.1. Статус доктрины в системе иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные и налоговые отношения

Бюджетно-налоговая доктрина Российской Федерации является специальным нормативно-правовым государственно-управленческим документом высшего уровня, определяющим содержание государственной политики в сфере бюджетных и налоговых отношений в Российской Федерации, формирующим и приводящим в действие механизм ее исполнения.

Целями Бюджетно-налоговой доктрины Российской Федерации как управленческого документа являются:

- упорядочение, управленческая организация, обеспечение обоснованности и согласованности действий органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления по регулированию бюджетной и на-

- логовой сферы в соответствии с целями социально-экономического развития Российской Федерации;
- определение и нормативно-правовое закрепление целей бюджетной и налоговой политики, согласованных с целями социально-экономического развития, с общими конституционными положениями, целями общегосударственного строительства и целями иных государственных политик Российской Федерации;
  - придание государственной бюджетной и налоговой политике Российской Федерации системности, прозрачности, устойчивости, долговременного характера, эффективности в реализации ее публичных целей, гуманистичности целей, средств и результатов.

Бюджетно-налоговая доктрина Российской Федерации утверждается в форме федерального закона и имеет прямое действие на всей территории Российской Федерации.

Бюджетно-налоговая доктрина Российской Федерации является источником для формирования долгосрочных, среднесрочных программ социально-экономического развития и конкретных действий текущего периода, финансовых планов, концепции управления государственным долгом и планом заимствований, бюджетных посланий Президента Российской Федерации, бюджетно-налоговой составляющей посланий Президента Российской Федерации Федеральному собранию и других актов государственного управления в части бюджетной и налоговой политики Российской Федерации.

## 1.2. Основные понятия

*Государственная политика* — система ценностей и целей, государственно-управленческих мер, решений и действий, оформленных соответствующими нормативными правовыми актами, и программ, направленных и осуществляемых для достижения поставленных целей.

*Бюджетная и налоговая политика* — государственная политика прямого и косвенного участия государства в бюджетной и налоговой сферах, в том числе в целях обеспечения финансового источника социально-экономического и гуманитарного роста и развития.

*Инвестиционная политика* — государственная политика, осуществляемая с целью непосредственного инвестирования средств разными методами в основные фонды национальной экономики и стимулирования инвестиционной активности бизнеса в соответствии со структурными целями государства.

*Политика управления государственным долгом* — государственная политика по достижению текущего и перспективного уровня как государственного внешнего и внутреннего, так и внешнего долга корпоративного сектора, отвечающего целям экономического роста и развития Российской Федерации.

### **1.3. Формирование государственной бюджетной и налоговой политики**

Формирование бюджетной и налоговой политики, Бюджетно-налоговой доктрины Российской Федерации и ее периодические корректировки осуществляются в соответствии с требованиями к порядку, изложенному в гл. 4 Доктрины.

Формирование бюджетной и налоговой политики (как и ее направлений) представляет собой преимущественно управленческий процесс, который включает определение:

- ценностей, целей, проблем и управленческих задач, решение которых необходимо для достижения целей;
- концепций (идей) решения поставленных задач;
- решений в виде управленческих актов (проектов документов) государственного управления (правовых, организационно-распорядительных и иных);
- процедур принятия и реализации управленческих актов;
- ответственных исполнителей и системы исполнителей;
- сроков и порядка исполнения решений;
- конкретных ресурсных источников, необходимых для исполнения решений;
- прогноза последствий принимаемых решений;
- механизма мониторинга получаемых вследствие реализации решений результатов;
- механизма корректировки решений;
- системы персональной ответственности и санкций за недостижение целей;

- сетевого плана-графика (программы) государственно-управленческих работ по достижению поставленных целей.

Формирование бюджетной и налоговой политики включает публичное согласование основных целей и средств их достижения с системой политических и государственных институтов, обществом, предпринимательской средой, разъяснение их содержания и соответствия интересам основных субъектов общественных отношений (личность, общество, государство).

При формировании бюджетной и налоговой политики используются ценностно-ориентированный, нормативно-правовой, системно-управленческий и проектный подходы.

В обязательном порядке делается прогноз наиболее значимых последствий реализации решений бюджетной и налоговой политики для Российской Федерации в целом, а также для субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, налогоплательщиков, хозяйствующих субъектов, граждан.

#### **1.4. Ценностный выбор государственной бюджетной и налоговой политики**

Ценностями бюджетной и налоговой политики, взаимоувязанными с общими ценностями социально-экономической политики Российской Федерации, являются:

- обеспеченность финансовыми ресурсами текущих потребностей государства, в том числе при их расходовании;
- обеспеченность финансовыми ресурсами, необходимыми для устойчивого развития в долгосрочной перспективе;
- содействие политики государственных заимствований социально-экономическому развитию страны при условии ее долговой устойчивости.

Принципами государственной бюджетной и налоговой политики являются:

- дифференцированное распределение налоговой нагрузки как инструмент управления отраслевой структурой экономики;
- региональная дифференциация налогообложения;
- прозрачность и публичная оценка финансовой деятельности исполнительных органов власти.

### **1.5. Административно-управленческие цели (приоритеты государственного управления), вытекающие из ценностного выбора государственной бюджетной и налоговой политики**

Основными целями государственной бюджетной и налоговой политики являются:

- достижение баланса экономических и социальных интересов общества, государства и частного бизнеса в рамках бюджетной системы;
- обоснованный бюджетный баланс (уход от необоснованного профицита бюджета);
- стимулирование регионального социально-экономического развития;
- стимулирующий характер налогообложения;
- снижение уровня социального расслоения общества;
- пополнение бюджетных доходов государства в результате увеличения доходов (прибыли) и имущества налогоплательщиков;
- приоритет при расходовании финансовых средств государства общегосударственных интересов, направленных на увеличение объемов и эффективности производства в долгосрочной перспективе;
- управляемость долговых показателей;
- оптимальность объемов государственного внешнего долга и внешнего долга корпоративного сектора России с точки зрения обеспечения экономических интересов и безопасности страны.

### **1.6. Ресурсные основания решений государственной бюджетной и налоговой политики**

Проектируемые решения бюджетной и налоговой политики должны быть соотнесены с имеющимися в России возможностями их осуществления, требуемыми ресурсами (управленческими, интеллектуальными, внешне- и внутривнутриполитическими, финансовыми, фондовыми, трудовыми, сырьевыми, природно-климатическими, пассионарными).

Целенаправленность бюджетной и налоговой политики в Российской Федерации шире, чем только материальное жизнеобес-



спечение и материальное развитие и имеет такие нематериальные цели, как увеличение свободного времени человека и доступность результатов экономического развития для всего населения страны.

### **1.7. Основные количественные целевые и мониторируемые показатели реализации государственной бюджетной и налоговой политики**

Макроэкономические показатели

1. Объем ВВП.
2. Темп прироста ВВП.
3. Объем ВВП в сопоставимых ценах по паритету покупательной способности.
4. Темп прироста ВВП на душу населения.
5. Уровень долговой нагрузки на экономику.
6. Размер внешнего долга — государственного и корпоративного и расходов на его обслуживание.
7. Размер внутреннего государственного долга и расходов на его обслуживание.
8. Доля государственных расходов в ВВП, в том числе по направлениям расходования.
9. Доля налоговых и неналоговых доходов федерального и консолидированного бюджета Российской Федерации.
10. Уровень налоговой нагрузки, в том числе по видам экономической деятельности.
11. Структура основных производственных издержек в ВВП: оплата труда, транспортные расходы, энергетические расходы, налоговые платежи.

Показатели пространственного экономического развития

12. Показатели развития регионов (темп прироста ВРП, объем и темп прироста ВРП на душу населения, доходы на душу населения, объем инвестиций на душу населения, развитость инфраструктур и др.).

Финансовые показатели национальной экономики

13. Объем государственных финансовых фондов.

Качественные показатели национальной экономики

14. Структура ВВП, инвестиций, рентабельности по нормированной на перечисленные параметры валовой добавленной стоимости в каждом виде экономической деятельности.

15. Уровень рентабельности по видам экономической деятельности.

16. Доля убыточных государственных предприятий (предприятий с долей государственной собственности, дающей право на управление).

17. Объем инвестиций бюджетных средств в основной капитал.

Показатели инноватизации

18. Государственные расходы на НИОКР (в процентах от ВВП).

19. Доля предприятий, получающих государственное финансирование инновационных проектов.

20. Государственные расходы на информационные и коммуникационные технологии (в процентах от ВВП).

Показатели экономической безопасности государства

21. Отношение внешнего долга к ВВП.

22. Внешнеторговый баланс.

## **1.8. Перечень и структура направлений государственной бюджетной и налоговой политики**

1. Политика в сфере бюджетных доходов.

2. Политика в сфере расходования бюджетных средств.

3. Управление государственным долгом.

## **1.9. Периодизация планирования (периоды реализации доктрины)**

Бюджетно-налоговая доктрина Российской Федерации формируется на следующие периоды:

– текущий (краткосрочный) — до 3 лет;

– среднесрочный — 3–5 лет;

– долгосрочный (стратегический) — 5–25 лет.

Документы, планирующие регулирование бюджетных и налоговых отношений в пределах соответствующих временных периодов, взаимоувязываются между собой.

## **1.10. Срок действия и порядок корректировки доктрины**

Бюджетно-налоговая доктрина Российской Федерации действует бессрочно с момента опубликования федерального закона о ее принятии (корректировке).

Бюджетно-налоговая доктрина Российской Федерации обновляется в порядке, предусмотренном для ее принятия, не реже одного раза в пять лет. В случае наступления непрогнозируемых значимых изменений экономических условий Бюджетно-налоговая доктрина Российской Федерации может быть скорректирована во внеочередном порядке.

## **1.11. Ответственный исполнитель и система исполнителей доктрины**

Разработка проекта Бюджетно-налоговой доктрины Российской Федерации, проектов ее корректировки производится уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере бюджетной и налоговой политики в качестве ответственного исполнителя, в части государственного долга — уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере бюджетной и налоговой политики по согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области экономического развития. Ответственный исполнитель привлекает в ходе разработки проекта Бюджетно-налоговой доктрины иные федеральные органы исполнительной власти, органы власти субъектов Российской Федерации, научные и иные организации.

## **Глава 2. Текущее и целевое состояние сферы бюджетных и налоговых отношений и государственной бюджетной и налоговой политики. Стратегия перехода**

### **2.1. Текущее состояние государственного управления в сфере бюджетных и налоговых отношений**

Государственная бюджетная и налоговая политика России периода реформ 1990-х и начала 2000-х гг. представляет собой системный управленческий комплекс, задающий основные направления как отраслевого, так и структурного социально-экономического развития.

Идеологией указанного комплекса является неолиберализм, основные ценностные и административно-управленческие цели которого следующие:

- примат институциональных рыночных реформ;
- устранение государства из процессов экономического управления;
- сокращение доли государственных расходов в ВВП;
- демонетизация национальной экономики и стерилизация оборотного финансового капитала;
- монетаристское сжатие внутреннего спроса и инвестиционного процесса;
- примат финансовой стабилизации над стимулированием экономического развития;
- официальный вывод стерилизованных финансовых средств и золотовалютных резервов за рубеж;
- преобразование структуры российской экономики в сырьевую и низкопередельную;
- занижение оплаты труда и социальных расходов государственного бюджета.

В результате несоответствия указанного государственно-управленческого комплекса ценностным целям российского экономического роста и развития, устойчивого в долгосрочной перспективе, в Российской Федерации сложились недопустимо высокие диспропорции, определяемые как отклонения от показателей стран, находящихся в сопоставимых с Россией условиях, и от научно обоснованных показателей, отвечающих высшим ценностям экономической и взаимоувязанной с ней бюджетной и налоговой политики.

## **2.2. Текущие диспропорции государственной бюджетной и налоговой политики**

Социальные, финансовые, структурные, региональные диспропорции, общая неэффективность и низкая конкурентоспособность национальной экономики, усиление ее сырьевого характера и усугубление инновационной невосприимчивости ведут к низкому уровню гуманитарных условий жизни населения страны и снижают уровень стратегической устойчивости государства.

Наиболее значимы следующие проблемы, не соответствующие ценностным целям экономического роста и устойчивого развития России:

- неприемлемое и не улучшающееся существенно финансовое положение в экономике (монетаризм);
- неприемлемый и неэффективный сырьевой тип экономики;
- самоустранение государства от участия в выработке индикативных и ценностных показателей, от управления экономическим развитием;
- стерилизация финансов за счет снижения уровня монетизации российской экономики, замораживания избыточных золотовалютных резервов и вывода сверхдоходов бюджета в стабилизационные фонды за рубеж;
- фактическое занижение инвестиционных ресурсов;
- сокращение доли государственных расходов в ВВП.

По прогнозу Минэкономразвития России, снижение ВВП в 2012 г. по отношению к 2008 г. составит 4%, среднегодовая инфляция увеличится на 54,3%, объем промышленного производства снизится на 10,7%, инвестиций в основной капитал — на 14,3%, прибыль организаций — на 12,8 млрд руб., объем экспорта — на 38,7 млрд долл., импорта — на 27,8 млрд долл.

Указанные недостатки текущего состояния российской экономики и государственной бюджетной и налоговой политики делают обоснованной задачу их модернизации.

### **2.3. Целевая концепция бюджетной и налоговой политики**

1. Оптимизация роли и влияния государства на процессы экономического развития посредством бюджетной доходной и расходной и налоговой политики.

2. Значимое увеличение оплаты труда и пенсий в увязке с ростом эффективности экономики.

3. Рост доли государственных расходов в ВВП страны.

4. Ориентация на инновационный и высокопереловый характер экономики и экспорта.

5. Систематизация налоговых и таможенных стимулов для развития частного предпринимательства в значимых сферах.

6. Повышение прозрачности финансовой деятельности органов власти.

## **Глава 3. Состояние бюджетных и налоговых отношений. Актуальные проблемы и решения**

### **3.1. Политика в сфере бюджетных доходов (налоговая политика, управление неналоговыми поступлениями, федеральным имуществом, хранение и использование временно свободных бюджетных средств)**

#### **Цели направления политики**

- дифференцированное распределение налоговой нагрузки на экономику как инструмент управления ее отраслевыми пропорциями;
- уход от необоснованного профицита бюджета;
- региональная дифференциация налогообложения;
- стимулирующий характер налогообложения;
- снижение уровня социального расслоения общества;
- пополнение бюджетных доходов государства путем увеличения доходов (прибыли) и имущества налогоплательщиков.

#### **Основные показатели текущего состояния**

- с 2006 г. доля косвенных налогов в бюджетных доходах растет; поступление НДС в бюджет в процентах к ВВП составило 6,1% в 2005 г., в 2007 и 2008 гг. — на уровне 6,4 и 7,1% соответственно;
- за I квартал 2009 г. поступления от НДС составили около 45% всех налоговых поступлений. Прирост бюджетных доходов достигается фактически только за счет косвенных налогов, принципиальных изменений в объемах поступлений от прямых налогов и от внешнеэкономической деятельности не происходит;
- ставка налога на прибыль снижена с 24% до 20%;
- налогообложение газовой отрасли занижено в 13 раз по сравнению с нефтяной;
- собираемость наиболее легко администрируемого налога — НДС — составляет не более 70%;
- по состоянию на середину декабря 2008 г. приватизация принесла бюджету 6,57 млрд руб., или 55% от запланированного уровня. В 2007 г. план был выполнен на 45%,

в 2006 г. исполнение составило 59% от запланированного, в 2005 г. — 81%.

### **Основные действующие (на год разработки Доктрины) государственные управленческие решения**

В 2007 г. впервые принят в виде закона трехлетний федеральный бюджет на 2008–2010 гг. Основными особенностями трехлетнего бюджета являются изменение структуры доходов в части их распределения на «нефтегазовые» и «ненефтегазовые доходы» с определением размера нефтегазового трансферта, направляемого на расходы федерального бюджета, а также выделение в составе остатков федерального бюджета резервного фонда и фонда будущих поколений.

Результатом налоговой реформы стала централизация в федеральном бюджете основных источников дохода с последующим их перераспределением по бюджетам субъектов Федерации.

Понижается потребление продукции и внутренний спрос в результате снижения покупательской способности населения и роста цен.

Увеличение объема ВВП происходит за счет торговой наценки, а не в результате роста производства и рынка услуг.

В результате установления плоской шкалы подоходного налога налоговая нагрузка на малообеспеченные слои населения увеличивается, а на ту часть населения, которая получает достаточно высокую заработную плату, — снижается.

Установлена единая ставка налога на прибыль и для низкорентабельных, и для сверхдоходных предприятий.

В России, по данным Счетной палаты Российской Федерации, нет точных сведений о составе и объемах имущества государственной казны, что не позволяет выработать систему управления имуществом, в том числе в части формирования активов для дальнейшего их использования в интересах государства. Также не определены стратегия формирования государственной казны на длительную перспективу и ее соотнесение с целями социально-экономического развития страны.

Государство не рассматривает доходы от приватизации в качестве источника пополнения бюджета.

## **Основные проблемы направления политики**

- структурная деформация налоговой системы;
- отсутствие единой направленной системы стимулирующих механизмов, обеспечивающих реализацию регулирующей функции налогов;
- отстраненность бюджетной и налоговой политики от задач социально-экономического развития.

## **Основные государственные управленческие решения проблем направления политики**

- а) снижение доли косвенного налогообложения и повышение доли прямых налогов в доходах государства;
- б) введение единого механизма льготирования и законодательной классификации видов налоговых и таможенных льгот;
- в) объединение всех видов обложения доходов населения в подоходный налог с прогрессивной шкалой и дифференциацией плательщиков по нескольким группам;
- г) дифференциация налогообложения по видам экономической деятельности;
- д) региональная дифференциация налогообложения;
- е) введение налога на роскошь;
- ж) снижение ставки налога на добавленную стоимость;
- з) полноценное введение в действие налога на имущество (недвижимость);
- и) перераспределение налоговых полномочий по уровням бюджетной системы.

## **Необходимые для реализации Доктрины нормативные правовые акты**

Для осуществления мер по реализации Доктрины необходимо принять следующие нормативные правовые акты:

- 1) для реализации пунктов *б, в, г, д, е, ж, з, и* — федеральный закон «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации»;
- 2) для реализации пунктов *а, е* — федеральный закон «О федеральном бюджете на \_\_\_\_\_ год»;



- 3) для реализации пункта б — федеральный закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О таможенном тарифе»;
- 4) для реализации пунктов а, в, г, ж, з — бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию о бюджетной политике в 2011 — 2013 годах;
- 5) для реализации пункта з — приказ Минэкономразвития России и Минфина России «Об утверждении порядка оценки имущества физических лиц»;
- 6) для реализации пункта з — приказ ФНС России «О порядке ведения реестра имущества физических лиц».

### **3.2. Политика в сфере расходования бюджетных средств (направления расходования бюджетных средств, совершенствование межбюджетных отношений, государственная инвестиционная деятельность, политика в сфере проведения государственных закупок, финансовый контроль расходования бюджетных средств)**

#### **Цели направления политики**

- сочетание экономических и социальных интересов общества, государства и частного бизнеса в рамках бюджетной системы;
- учет при расходовании финансовых средств государства приоритета общегосударственных интересов, направленных на увеличение объемов и эффективности производства в долгосрочной перспективе;
- прозрачность и публичная оценка финансовой деятельности исполнительных органов власти.

#### **Основные показатели текущего состояния**

- расходы федерального бюджета в 2006 г. составили 16,39% ВВП, что равно уровню доходов без учета налоговых поступлений в Стабилизационный фонд; на период трехлетнего финансового плана предполагается удерживать дефицит нефтяного бюджета;

- в структуре доходов населения запланировано снижение доли социальных трансфертов (с 14,7% в 2006 г. до 14,2% в 2007 г. и 14,4% в 2009 г.);
- уменьшение доли государственных расходов в ВВП до уровня ниже 30% минимизировало регулятивные функции государства;
- финансирование многих федеральных целевых программ начинается только во второй половине года. Так, например, по таким ФЦП, как «Мировой океан», Федеральная целевая программа государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления (ее действие было прекращено в 2009 г.), финансирование началось только в четвертом квартале 2008 г., однако было исполнено почти на 90–100%;
- финансирование дорожного хозяйства в 2009 г. было сокращено более чем на 25% — с 275 млрд до 203 млрд руб. Кроме того, на 12,6 млрд руб. сокращены бюджетные дотации регионам на содержание и обновление дорог и на 31,2 млрд руб. — на модернизацию транспорта;
- при общем снижении в 2009 г. на 16% сметы «на общегосударственные вопросы» сокращаются на 21% расходы на научные исследования;
- по данным Национальной ассоциации участников электронной торговли (НАУЭТ) и Федеральной антимонопольной службы, завышение цен при проведении госзакупок обошлось бюджету в 2008 г. в 364 млрд руб. потерь. Пропорционально объему госзаказа потери государства снизились — с 8,9% в 2007 г. до 8,7% в 2008 г. Доля продаж на аукционах выросла с 2,3% стоимостного объема госзаказа в 2007 г. до 29,7% в 2008 г., на конкурсах — снизилась с 65,4% до 30%. Объем закупок с помощью запроса котировок и у единственного поставщика вырос до 40,3%.

### **Основные действующие (на год разработки Доктрины) государственные управленческие решения**

Минфин России продолжает строить финансовую политику в области расходов, исходя не из реальной потребности в госу-

дарственных расходах, а привязывая их к доходам ненефтяного бюджета и продолжая политику аккумуляции доходов бюджета в стабилизационных фондах. Такая политика ведет к сокращению доходного потенциала бюджетной системы страны.

Текущая бюджетная политика ориентирована на финансовую стабилизацию и минимизацию государственных расходов. Формирование бюджета с дефицитом в 2009 г. явилось вынужденной мерой, а не сознательной переориентацией бюджетной и налоговой политики на стимулирование развития экономики.

Высокая коррупционная составляющая деятельности госаппарата вызывает необходимость увеличения государственных расходов только при условии снижения уровня коррупции.

Ориентация на гипертрофированный уровень доли сырьевого сектора в ВВП (более 30%) и экспорте России (более 65%), соответствующий отраслевой структуре инвестиций, консервирующих сырьевой перекоп.

### **Основные проблемы направления политики**

- слабая связанность системы бюджетных расходов с задачами социально-экономического развития;
- перенос большинства бюджетных расходов на бюджеты субъектов Российской Федерации при сокращении расходов федерального бюджета;
- необоснованный профицит федерального бюджета.

### **Основные государственные управленческие решения проблем направления политики**

- а) закрепление процедур публичной оценки деятельности финансовых органов власти субъектов РФ и местного самоуправления;
- б) переход к активной бюджетной политике расходования средств в целях обеспечения роста экономики;
- в) привязка бюджетных расходов к определенному конечному результату;
- г) использование нефтегазовых доходов федерального бюджета и средств стабилизационных фондов для инвестиций в реальный сектор экономики и для увеличения расходов на социальные нужды;

- д) введение обязательности учета положений экономических доктрин, прогнозов и концепций социально-экономического развития на среднесрочную перспективу при разработке законов о бюджете на следующий период.

### **Необходимые для реализации Доктрины нормативные правовые акты**

Для осуществления мер по реализации Доктрины необходимо принять следующие нормативные правовые акты:

- 1) для реализации пунктов *а, в, г, д* — федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»;
- 2) для реализации пункта *б* — федеральный закон «О федеральном бюджете на \_\_\_\_\_ год»;
- 3) для реализации пунктов *б* и *г* — федеральный закон «О Государственном внебюджетном инвестиционно-кредитном фонде Российской Федерации (ГВИКФ)»;
- 4) для реализации пунктов *б* и *в* — бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию о бюджетной политике в 2011–2013 годах.

### **3.3. Управление государственным долгом**

#### **Цели направления**

- управляемость долговых показателей;
- достижение оптимальных объемов государственного и внешнего корпоративного долга России с точки зрения обеспечения экономических интересов и безопасности страны;
- погашение долгов по выплате возмещения за обесценившиеся в результате реформ сбережения населения.

#### **Основные показатели текущего состояния**

- общий внешний долг на 1 июля 2009 г. составил 475,1 млрд долл., снизившись по сравнению с показателем на 1 января 2009 г. на 1,73%;
- долг банков (без участия в капитале) во II квартале 2009 г. по сравнению с данными на 1 апреля 2009 г. практически

- не изменился и составил 142,4 млрд долл., в общем объеме внешнего долга его доля составляет 30%;
- объем долговых обязательств органов государственного управления во II квартале 2009 г. по сравнению с I кварталом 2009 г. практически не изменился и составил 27,7 млрд долл., в общем объеме внешнего долга их доля составила 5,8%.

### **Основные действующие (на год разработки Доктрины) государственные управленческие решения**

Быстрое наращивание внутреннего долга, доля внутреннего долга увеличилась в 2008 г. с 54,2 до 55,7%, доля внешнего — снизилась с 45,8 до 44,3%.

Внешний долг в международном сопоставлении незначителен и составляет около 3% ВВП, в то время как обычный показатель для развитых стран — 30% ВВП.

Резко выросла корпоративная внешняя задолженность, ее объем (рассчитанный по методологии Банка России) на начало 2006 г. составлял 176,2 млрд долл., а на 1 октября 2007 г. уже 378,1 млрд долл., на июнь 2009 г. — 452 млрд долл. Значительная частная внешняя задолженность, как правило, является главной причиной нарастания негативных процессов в экономике — дефолтов, девальвации национальной валюты, массовых банкротств. Для предотвращения подобных явлений необходимо вмешательство государства, в том числе финансовое.

Долгосрочная политика Центрального банка РФ и Правительства РФ по укреплению курса рубля, монетаристское сдерживание кредитного предложения внутри страны приводят к неспособности российской банковской системы удовлетворить спрос на кредиты для реализации крупных проектов и сделок, что вынуждает российские корпорации и банки привлекать иностранные заемные средства, а это создает угрозу национальной безопасности и провоцирует кризис ликвидности банковской системы.

Рост внутренних государственных заимствований сдерживает предложение денег, вытесняет частные инвестиции из реального сектора экономики, что оказывает негативное влияние на темпы экономического роста в долгосрочном периоде.

## **Основные проблемы направления политики**

- необоснованное наращивание государственного внутреннего долга;
- резкий рост корпоративной внешней задолженности, спровоцированный внутренним монетаризмом;
- низкая эффективность управления долгом.

## **Основные государственные управленческие решения проблем направления политики**

- а) создание органа по управлению долговыми обязательствами России и долгами зарубежных стран России;
- б) взаимодействие с Росимуществом по вопросам координации государственной долговой политики с заемной политикой коммерческих организаций, где у государства имеются соответствующие инструменты влияния;
- в) поддержание допустимой для экономики долговой нагрузки, политика минимизации стоимости обслуживания долга, минимизация рисков государственных заимствований и обеспечение стабильности долгового финансирования;
- г) выбор варианта макроэкономической политики, направленной на незначительное увеличение размера государственного внешнего долга для его реструктуризации;
- д) корректировка темпов роста государственного внутреннего долга с учетом реальных потребностей обеспечения стабильного развития российской экономики и российского фондового рынка;
- е) разработка взвешенной стратегии сотрудничества с отдельными группами зарубежных стран по вопросам урегулирования их задолженности;
- ж) создание единой системы мониторинга внутренних и внешних заимствований органов государственного управления, органов местного самоуправления и коммерческих организаций для проведения обоснованной оценки состояния долговой устойчивости;
- з) использование средств стабилизационных фондов Российской Федерации для инвестиций в реальный сектор экономики;

и) существенное уменьшение стоимости привлечения финансовых ресурсов на внутреннем рынке.

### **Необходимые для реализации Доктрины нормативные правовые акты**

Для осуществления мер по реализации Доктрины необходимо принять следующие нормативные правовые акты:

- 1) для реализации пунктов *ж, з* — федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»;
- 2) для реализации пунктов *з, и* — федеральный закон «О Государственном внебюджетном инвестиционно-кредитном фонде»;
- 3) для реализации пункта *а* — указ Президента Российской Федерации «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и в Указ Президента Российской Федерации «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти», постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральном долговом агентстве»;
- 4) для реализации пункта *б* — постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о Федеральном долговом агентстве»;
- 5) для реализации пунктов *в, г, д, е* — принятие Правительством Российской Федерации Основных направлений политики в сфере государственных заимствований и управления государственным долгом Российской Федерации.

\* \* \*

Разумеется, предложенные макеты-проекты специализированных доктрин не следует воспринимать как готовые к принятию. Они привязаны к условному календарному периоду 2006 или 2008 г. Эти примеры иллюстрируют методологию формирования доктрин как управленческих документов. Знакомство с методологией и с приведенными макетами-проектами позволит разработчику в реальных условиях проектирования доктрины сконструировать ее как дееспособный документ.

## Заключение

Многие трудности, с которыми сталкиваются государственные руководители, формирующие и реализующие государственную политику в той или иной сфере общественных отношений, во многом обусловлены неупорядоченностью правового регулирования развития страны в долгосрочной перспективе, планирования и прогнозирования в данной сфере. Действующий Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», во-первых, имеет узкий предмет — социально-экономические отношения, которые не охватывают всю полноту отношений, регулируемых современным государством, и некоторые отношения подвергает определенной деформации, коммерциализируя их, и, во-вторых, не содержит четких предписаний по содержанию документов планирования, оставляя данные вопросы на подзаконное регулирование тех субъектов, деятельность которых он и призван упорядочить.

В современном российской законодательстве собирательное понятие, объединяющее комплекс программных и доктринальных документов, отсутствует, и подобная терминологическая неразработанность является одним из факторов, тормозящих формирование и реализацию полноценного правового регулирования. Кардинальный недостаток правовых оснований действующей системы планирования заключается в том, что в структуре законодательства подзаконные нормативные правовые акты (президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти) превалируют над разрозненными предписаниями федеральных законов и не создают единой взаимоувязанной системы государственного планирования и прогнозирования. Ситуация порождает правовую нестабильность и создает предпосылки для принятия индивидуализированных решений, нацеленных исключительно на специфику отдельной сферы государственного управления, а не на развитие всей страны в целом.

Предложенные в настоящей монографии «Методические рекомендации по подготовке текста федерального закона о доктрине государственной политики в подлежащей регулированию сфере



общественных отношений» направлены на формирование единых правил подготовки актуальных программирующих документов и являются предложением и вкладом в формирование системы государственного планирования и прогнозирования развития в России.

Демонстрация их применения на отдельных примерах и макетных иллюстрациях государственных политик показывает, что методологическая готовность к ревизии и обновлению доктринальных документов российского развития вполне сформирована. Российские доктрины могут избавиться от декларативности, приобрести активный управленческий характер и способность приводить государственное управление к эффективному результату. Такая ревизия и обновление неизбежны.

# Литература

## Правовые акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации (с поправками от 30 декабря 2008) // Российская газета. 1993. 25 дек; 2008. 31 дек.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изменениями от 31 декабря 1999 г., 5 августа, 27 декабря 2000 г., 8 августа, 30 декабря 2001 г., 29 мая, 10, 24 июля, 24 декабря 2002 г., 7 июля, 11 ноября, 8, 23 декабря 2003 г., 20 августа, 23, 28, 29 декабря 2004 г., 9 мая, 1 июля, 12 октября, 19, 22, 26, 27 декабря 2005 г., 3 января, 2 февраля, 16 октября, 3 ноября, 4, 19, 30 декабря 2006 г., 20, 26 апреля, 24 июля, 2, 8 ноября, 1, 6 декабря 2007 г., 14, 22, 24 июля, 24 ноября, 25, 30 декабря 2008 г.) // Собр. законодательства РФ. 1998. № 31, ст. 3823; 2000. № 1, ст. 10; № 32, ст. 3339; 2001. № 1, ст. 2; № 33, ст. 3429; № 53, ст. 5030; 2002. № 22, ст. 2026; № 28, ст. 2790; № 30, ст. 3021, 3027; № 52, ст. 5132; 2003. № 28, ст. 2886, 2892; № 46, ст. 4443, 4444; № 50, ст. 4844; № 52, ст. 5036, 5038; 2004. № 34, ст. 3526, 3535; № 52, ст. 5277, 5278; 2005. № 1, ст. 8, 21; № 19, ст. 1756; № 27, ст. 2717; № 42, ст. 4214; № 52, ст. 5572, 5589, 5602; 2006. № 1, ст. 8, 9; № 2, ст. 171; № 6, ст. 636; № 43, ст. 4412; № 45, ст. 4627; № 50, ст. 5279; № 52, ст. 5503, 5504; 2007. № 1, ст. 28; № 17, ст. 1929; № 18, ст. 2117; № 31, ст. 4009; № 45, ст. 5424; № 46, ст. 5553; № 50, ст. 6246; 2008. № 29, ст. 3418; № 30, ст. 3597, 3617; № 48, ст. 5500; № 52, ст. 6236; 2009. № 1, ст. 18.
3. Часть первая Налогового кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (с изменениями от 30 марта, 9 июля 1999 г., 2 января, 5 августа 2000 г., 24 марта, 28, 29, 30 декабря 2001 г., 28 мая, 6, 30 июня, 7 июля, 23 декабря 2003 г., 29 июня 2004 г., 1 июля, 4 ноября 2005 г., 2 февраля, 27 июля, 30 декабря 2006 г., 26 апреля, 17 мая 2007 г., 26, 30 июня, 23 июля, 24, 26 ноября 2008 г.) // Собр. законодательства РФ. 1998. № 31, ст. 3824; 1999. № 28, ст. 3487; 2003. № 22, ст. 2066; № 52, ст. 5037; 2004. № 31, ст. 3231; 2006. № 31, ст. 3436; 2007. № 1, ст. 28; 31; № 18, ст. 2118; № 22, ст. 2563, 2564; 2008. № 27, ст. 3126; № 27, ст. 3126; № 30, ст. 3616; № 48, ст. 5500, 5519.

4. Часть вторая Налогового кодекса Российской Федерации от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (с изменениями от 29 декабря 2000 г., 30 мая, 6, 7, 8 августа, 27, 29 ноября, 28, 29, 31 декабря 2001 г., 29 мая, 24, 25 июля, 24, 27, 31 декабря 2002 г., 6, 22, 28 мая, 6, 23, 30 июня, 7 июля, 11 ноября, 8, 23 декабря 2003 г., 5 апреля, 29, 30 июня, 20, 28, 29 июля, 18, 20, 22 августа, 4 октября, 2, 29 ноября, 28, 29, 30 декабря 2004 г., 18 мая, 3, 6, 18, 29, 30 июня, 1, 18, 21, 22 июля, 20 октября, 5, 6, 20, 31 декабря 2005 г., 10 января, 28 февраля, 13 марта, 3, 30 июня, 18, 26, 27 июля, 16 октября, 3, 10 ноября, 4, 5, 18, 29, 30 декабря 2006 г., 23 марта, 16, 17 мая, 19 июля, 24 июля, 30 октября, 4, 8, 29 ноября, 1, 4, 6 декабря 2007 г., 30 апреля, 26, 30 июня, 22, 23 июля, 13 октября, 24, 26 ноября, 1, 22, 25, 30 декабря 2008 г.) // Собр. законодательства РФ. 2000. № 32, ст. 3340; 2002. № 22, ст. 2026; 2003. № 1, ст. 2, 6; № 28, ст. 2886; № 52, ст. 5030; 2004. № 27, ст. 2711; № 34, ст. 3520; 2005. № 1, ст. 30; № 24, ст. 2312; № 52, ст. 5581; 2006. № 31, ст. 3443; № 45, ст. 4627; 2007. № 1, ст. 39; № 21, ст. 2462; № 22, ст. 2563, 2564; № 31, ст. 3991, 3995, 4013; № 49, ст. 6045, ст. 6071; № 50, ст. 6237; 6245; 2008. № 26, ст. 3022; № 42, ст. 4697; № 48, ст. 5504, 5519; № 49, ст. 5723; № 52, ст. 6219; 2009. № 1, ст. 19, 22.
5. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями от 19 июня, 12 августа, 28, 29, 30 декабря 2004 г., 18 апреля, 29 июня, 21 июля, 12 октября, 27, 31 декабря 2005 г., 2, 15 февраля, 3 июня, 18, 25, 27 июля, 16 октября, 1, 4, 29 декабря 2006 г., 2 марта, 26 апреля, 10 мая, 15, 18 июня, 21 июля, 18 октября, 4, 8 ноября 2007 г., 10 июня, 23 июля, 25 ноября, 3, 25 декабря 2008 г.) // Собр. законодательства РФ. 2003. № 40, ст. 3822; 2004. № 25, ст. 2484; № 33, ст. 3368; 2005. № 1, ст. 9, 12, 17, 25, 37; № 17, ст. 1480; № 27, ст. 2708; № 30, ст. 3104, 3108; № 42, ст. 4216; 2006. № 1, ст. 9, 10; № 6, ст. 636; № 8, ст. 852; № 23, ст. 2380; № 30, ст. 3296; № 31, ст. 3427, 3452; № 43, ст. 4412; № 49, ст. 5088; № 50, ст. 5279; 2007. № 1, ст. 21; № 10, ст. 1151; № 18, ст. 2117; № 21, ст. 2455; № 25, ст. 2977; № 26, ст. 3074; № 30, ст. 3801; № 43, ст. 5084; № 45, ст. 5430; № 46, ст. 5553; 2008. № 24, ст. 2790; № 30, ст. 3616; № 48, ст. 5517; № 49, ст. 5744; № 52, ст. 6229, 6236.
6. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (с изменениями от 31 декабря 2005 г., 27 июля 2006 г., 20 апреля, 24 июля, 8 ноября

- 2007 г., 23 июля, 1, 30 декабря 2008 г.) // Собр. законодательства РФ. 2005. № 30, ст. 3105; 2006. № 1, ст. 18; № 31, ст. 3441; 2007. № 17, ст. 1929; № 31, ст. 4015; № 46, ст. 5553; 2008. № 30, ст. 3616; № 49, ст. 5723; 2009. № 1, ст. 16, 31.
7. Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. 1995. № 30, ст. 2871.
  8. Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» (с изменениями от 31 мая 2002 г., 22 августа, 29 декабря 2004 г., 31 декабря 2005 г., 18 июля 2006 г., 23 июля 2008 г.) // Собр. законодательства РФ. 1999. № 22, ст. 2670.
  9. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (с изменениями от 11 ноября 2003 г., 2 ноября 2004 г., 3 января, 18 июля 2006 г., 1, 4 декабря 2007 г., 1 октября 2008 г.) // Собр. законодательства РФ. 2002. № 22, ст. 2031; 2003. № 46, ст. 4447; 2004. № 45, ст. 4377; 2006. № 2, ст. 170; № 31, ст. 3420; 2007. № 49, ст. 6057; № 50, ст. 6241; 2008. № 40, ст. 4498.
  10. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с изменениями от 30 июня, 11 ноября 2003 г., 22 августа, 2 ноября 2004 г., 18 июля, 29 декабря 2006 г., 6 января, 1, 4 декабря 2007 г., 6 мая, 23 июля 2008 г.) // Собр. законодательства РФ. 2002. № 30, ст. 3032; 2003. № 27 (ч. I), ст. 2700; № 46 (ч. I), ст. 4437; 2004. № 35, ст. 3607; № 45, ст. 4377; 2006. № 30 (ч. I), ст. 3286, 3420; 2007. № 1 (ч. I), ст. 21; № 49, ст. 6071; № 50, ст. 6241; 2008. № 19, ст. 2094; № 30 (ч. II), ст. 3616.
  11. Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. 2005. № 15, ст. 1277.
  12. Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» // Собр. законодательства РФ. 1996. № 35, ст. 4137.
  13. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (с изменениями от 29 марта, 29 мая, 11 декабря 2002 г., 12 февраля, 26 марта 2003 г., 26 мая, 24 декабря 2004 г., 9 февраля 2005 г., 24 марта, 6 октября

- 2006 г., 2 марта, 6 июля, 16 ноября 2007 г., 30 января, 20 февраля, 16 апреля, 18 июня, 19 сентября 2008 г.) // Собр. законодательства РФ. 2002. № 7, ст. 635; № 14, ст. 1241; № 23, ст. 2117, 2125; № 51, ст. 4999; 2003. № 7, ст. 551; № 13, ст. 1193; 2004. № 22, ст. 2107; № 52 (ч. II), ст. 5321; 2005. № 7, ст. 503; 2006. № 14, ст. 1474; № 42, ст. 4300; 2007. № 11, ст. 1267; № 29, ст. 3491; № 48 (ч. 2), ст. 5850; 2008. № 5, ст. 317; № 8, ст. 650; № 16, ст. 1624; № 25, ст. 2918; № 39, ст. 4370.
14. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 8 февраля 2006 г. № 36-СФ «О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. 2006. № 7, ст. 746.
  15. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 16 марта 2007 г. № 92-СФ «О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2006 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. 2007. № 13, ст. 1474.
  16. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 2 сентября 1998 г. № 2906-II ГД «О социально-экономической и финансовой ситуации в стране» // Собр. законодательства РФ. 1998. № 37, ст. 4571.
  17. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 22 января 1998 г. № 2134-III ГД (с изменениями от 15 апреля, 19 июня, 16 июля, 23 октября, 4 декабря 1998 г.; 21 апреля, 21, 29 сентября, 26 ноября 1999 г.; 18, 19 января, 15 марта, 19 мая, 2, 28 июня, 7 июля, 4, 27 октября, 6, 15, 22 декабря 2000 г.; 14 марта, 5 апреля, 13, 22 июня, 13, 19 декабря 2001 г.; 8 февраля, 13, 20 марта, 20, 27 сентября, 23 октября, 15 ноября, 11, 15 декабря 2002 г.; 12 февраля, 2 апреля, 23 мая, 29 декабря 2003 г.; 16 января, 11, 13, 20 февраля, 19, 24 марта, 2, 23 апреля, 21 мая, 9 июля, 10 ноября 2004 г.; 2, 18 февраля, 2, 30 марта, 10, 17 июня, 8 июля 2005 г.; 10 марта, 17 ноября 2006 г.; 20, 27 апреля, 14 июня, 9 октября, 24 декабря 2007 г.; 16 января, 6 февраля, 2, 25 апреля, 21 мая, 11 июня 2008 г.) // Собр. законодательства РФ. 1998. № 7, ст. 801; № 16, ст. 1828; № 26, ст. 3048; № 44, ст. 5441; № 52, ст. 6348; 1999. № 21, ст. 2111; № 39, ст. 4588; № 43, ст. 5176; № 49, ст. 5965; № 50, ст. 6099; 2000. № 4, ст. 355; № 4,

- ст. 365; № 13, ст. 1326; № 22, ст. 2283; № 24, ст. 2529; № 28, ст. 2925; № 30, ст. 3128; № 42, ст. 4125; № 45, ст. 4436; № 50, ст. 4879; № 52, ст. 5109; 2001. № 1, ст. 59; № 13, ст. 1178; № 17, ст. 1651; № 25, ст. 2565; № 27, ст. 2734; № 52, ст. 4927, 4928, 4929, 4964; 2002. № 7, ст. 659; № 12, ст. 1116, 1131; № 39, ст. 3703; № 40 ст. 3901; № 44, ст. 4336; № 48, ст. 4753; № 51, ст. 5043; № 52, ст. 5144; 2003. № 8, ст. 716; № 15, ст. 1330; № 23, ст. 2189; 2004. № 1, ст. 1, 6, 11, 12; № 4, ст. 245; № 8, ст. 612; Парламентская газета. 2004. № 6, ст. 435; № 37; № 9 ст. 756, 757; № 13, ст. 1167; № 14, ст. 1271; № 15, ст. 1377; № 15, ст. 1378, 1385; № 18, ст. 1744; № 22, ст. 2137; № 30, ст. 3144; № 47, ст. 4579; 2005. № 9, ст. 703; № 10, ст. 802; № 12, ст. 1268, 1269; № 15, ст. 1288; № 25, ст. 2480; № 26, ст. 2624; № 29, ст. 3006; 2006. № 48, ст. 4993; 2007. № 18, ст. 2138; № 19, ст. 2316; № 26, ст. 3090; № 45, ст. 4981; № 53, ст. 6541; 2008. № 3, ст. 151; № 6, ст. 448; № 15, ст. 1452; № 18, ст. 1969; № 21, ст. 2406; № 25, ст. 2923.
18. Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов (направлены письмом Аппарата Государственной Думы РФ от 18 ноября 2003 г. № вн2–18/490). Текст письма официально опубликован не был.
19. Указ Президента РФ от 11 августа 1994 г. № 1681 «Об Основных направлениях государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом» // Собр. законодательства РФ. 1999. № 22, ст. 2670; 2002. № 22, ст. 2031; 2004. № 35, ст. 3607; 2006. № 1, ст. 10; № 31 (ч. I), ст. 3420; 2008. № 30 (ч. II), ст. 3616.
20. Указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 865 «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации» (с изменениями от 4 мая, 19 октября 2005 г., 26 января, 11 сентября 2007 г., 6 сентября 2008 г.) // Собр. законодательства РФ. 2004. № 28, ст. 2880; 2005. № 19, ст. 1782; № 43, ст. 4371; 2007. № 5, ст. 63; № 38, ст. 4511; 2008. № 37, ст. 4181.
21. Указ Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 928 «Вопросы Федеральной миграционной службы» (с изменениями от 6 октября 2004 г., 7 мая, 21 декабря 2005 г., 1 августа 2006 г., 21 марта, 20 апреля, 9 мая, 27 июля, 5 декабря 2007 г., 3 марта, 2 сентября 2008 г.) // Собр. законодательства РФ. 2004. № 30, ст. 3150; № 41, ст. 4023; 2005. № 19, ст. 1786; № 52 (ч. III), ст. 5687; 2006. № 32, ст. 3534; 2007. № 13, ст. 1540; № 19, ст. 2342; № 20, ст. 2393; № 31, ст. 4020; № 50, ст. 6252; 2008. № 10 (ч. II), ст. 906; № 36, ст. 4089.

22. Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // Собр. законодательства РФ. 2006. № 26, ст. 2820.
23. Указ Президента РФ от 1 августа 2006 г. № 814 «О Межведомственной комиссии по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (с изменениями от 26 июня 2008 г.) // Собр. законодательства РФ. 2006. № 32, ст. 3533; 2008. № 26, ст. 3051.
24. Указ Президента РФ от 6 сентября 2008 г. № 1315 «О некоторых вопросах государственного управления в области международного сотрудничества» // Собр. законодательства РФ. 2008. № 37, ст. 4181.
25. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 10 мая 2006 г. // Российская газета. 2006. 11 мая.
26. Постановление Правительства РФ от 31 августа 1994 г. № 1064 «О мерах по поддержке соотечественников за рубежом» (с изменениями от 24 февраля 1999 г.) // Собр. законодательства РФ. 1994. № 21, ст. 2383; 1999. № 10, ст. 1233.
27. Постановление Правительства РФ от 11 декабря 1994 г. № 1369 «Об утверждении Положения о Правительственной комиссии по делам соотечественников за рубежом» (с изменениями от 16 марта 1997 г., 5 сентября 2006 г.) // Собр. законодательства РФ. 1994. № 34, ст. 3606; 1997. № 13, ст. 1554; 2006. № 37, ст. 3882.
28. Постановление Правительства РФ от 17 мая 1996 г. № 590 «О Программе мер по поддержке соотечественников за рубежом» // Собр. законодательства РФ. 1996. № 21, ст. 2516.
29. Постановление Правительства РФ от 12 ноября 1999 г. № 1241 «О федеральной целевой программе «Гуманитарное сотрудничество Российской Федерации с государствами — участниками СНГ и государствами Балтии на 1999 — 2000 годы» // Собр. законодательства РФ. 1999. № 47, ст. 5701.
30. Постановление Правительства РФ от 17 июля 2000 г. № 530 «О Правительственной комиссии по делам соотечественников за рубежом» (с изменениями от 5 июля 2001 г.) // Собр. законодательства РФ. 2000. № 30, ст. 3150.
31. Постановление Правительства РФ от 5 июня 2007 г. № 347 «Об информационном обеспечении Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Фе-

- дерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // Собр. законодательства РФ. 2007. № 24, ст. 2917.
32. Постановление Правительства РФ от 25 июня 2007 г. № 403 «Об организации работы с соотечественниками, проживающими за рубежом и желающими добровольно переселиться в Российскую Федерацию» // Собр. законодательства РФ. 2007. № 27, ст. 3290.
  33. Распоряжение Правительства РФ от 28 ноября 2002 г. № 1663-р «Об утверждении Основных направлений поддержки РФ соотечественников за рубежом на 2002 — 2005 гг.» // Собр. законодательства РФ. 2002. № 49, ст. 4899.
  34. Распоряжение Правительства РФ от 10 июня 2002 г. № 771-р «О составе Правительственной комиссии по делам соотечественников за рубежом» (с изменениями от 15 ноября 2002 г., 6 марта, 4, 22 июля 2003 г., 27 января, 29 марта, 23 ноября 2005 г., 5 сентября, 28 ноября 2006 г., 31 марта 2008 г.) // Собр. законодательства РФ. 2002. № 24, ст. 2342; № 47, ст. 4697; 2003. № 10, ст. 948; № 28, ст. 2951; № 31, ст. 3153; 2005. № 5, ст. 421; № 14, ст. 1260; № 48, ст. 5101; 2006. № 37, ст. 3915; № 49 (ч. II), ст. 5259; 2008. № 14, ст. 1438.

### Научная литература

1. Государственная экономическая политика и Экономическая доктрина России. К умной и нравственной экономике. В 5 т. М.: Научный эксперт, 2008.
2. Лапаева В.В. Закон о науке: анализ нормативного содержания // Законодательство и экономика. 2003. № 5.
3. Ливанов Д., Пономарев А. Три императива технологической политики // Эксперт. 2009. № 5 (644).
4. Организация законодательной работы в системе федеральных органов исполнительной власти / под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Юристъ, 2006.
5. Петухов Д.В. Конституционные основы государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007.
6. Проект доклада о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной миграционной службы на 2010–2012 годы // <http://www.fms.gov.ru/upload/docs/drond10.doc>.
7. Региональное измерение государственной экономической политики России // под общ. ред. А.С. Малчинова. Центр проблемного



- анализа и государственно-управленческого проектирования. М.: Научный эксперт, 2007.
8. *Симонов В.В., Сулакшин С.С., Подпорина И.В., Погорелко М.Ю.* Бюджет и налоги в экономической политике России: монография. М.: Научный эксперт, 2008.
  9. *Сулакшин С.С.* Системная методология проектирования государственно-управленческих решений (государственных политик) // Проблемы современного государственного управления в России. М., 2006. Вып. 1.
  10. *Хейфец Б.А.* Долговая политика России: актуальные проблемы. М.: Научный эксперт; Экономика, 2007.
  11. Экономическая доктрина Российской Федерации (макет-проект) / под ред. С.С. Сулакшина: монография. М.: Научный эксперт, 2008.
  12. *Якунин В.И., Багдасарян В.Э., Сулакшин С.С. и др.* Государственная политика вывода России из демографического кризиса. М.: Научный эксперт; Экономика, 2007.
  13. *Якунин В.И., Сулакшин С.С., Вилисов М.В., Соколов Д.В.* Наука и власть. Проблема коммуникаций. М.: Научный эксперт, 2009.
  14. Доктрина регионального развития Российской Федерации: макет-проект: монография / С.С. Сулакшин [и др.]; под общ. ред. А.С. Малчинова М.: Научный эксперт, 2009.

### **Интернет-источники**

1. <<http://www.fms.gov.ru/>>
2. <<http://www.rusintercenter.ru/>>
3. <<http://www.mid.ru/>>
4. <<http://www.gks.ru/>>
5. <<http://www.cbr.ru/>>
6. <<http://www.council.gov.ru/>>
7. <<http://www.duma.gov.ru/>>
8. <<http://www.economy.gov.ru/>>
9. <<http://www.gks.ru/>>
10. <<http://www.government.gov.ru/>>
11. <<http://www.kremlin.ru/>>
12. <<http://www.minifn.ru/>>
13. <<http://www.nalog.ru/>>
14. <<http://www.ach.gov.ru/>>
15. <<http://www.rosim.ru/>>

16. <<http://ru.wikipedia.org/>>
17. <<http://www.rbc.ru/>>
18. <<http://www.vedomosti.ru/>>
19. <<http://www.rusrand.ru/>>
20. <<http://www.fitchratings.ru/>>
21. <<http://www.rg.ru/>>
22. <<http://www.worldbank.org.ru/>>
23. <<http://nrpz.ru/>>



## **Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования**

Современная динамично развивающаяся некоммерческая научно-экспертная и проектная организация.

Центр учрежден в 2006 году, с 2007 года работает под научно-методическим руководством Российской академии наук.

Председатель попечительского совета и научный руководитель Центра — доктор политических наук, заведующий кафедрой государственной политики факультета политологии Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, президент ОАО «РЖД» В.И. Якунин.

Генеральный директор Центра — доктор физико-математических наук, доктор политических наук, профессор С.С. Сулакшин.

### **Основные сферы деятельности Центра:**

- фундаментальные и прикладные (проектные) мультидисциплинарные цивилизационные, политические, социальные, экономические и государственно-управленческие исследования;
- аналитические научно-правовые исследования проблем действующего законодательства;
- разработка проектов государственных политик, концепций, доктрин, законов и иных нормативно-правовых управленческих решений;
- разработка практических рекомендаций для политиков, руководителей властных структур и хозяйствующих субъектов.

*Научное издание*

**Сулакшин С.С., Погорелко М.Ю., Вилисов М.В.,  
Малчинов А.С., Нетёсова М.С., Симонов В.В.**

## **Российские доктрины как акты государственного управления**

**Редактор:** *Ю.В. Гуськова*  
**Ответственный за выпуск:** *О.А. Середкина*  
**Художник:** *С.Г. Абелин*  
**Компьютерная верстка:** *Г.Ю. Никитина*

**Центр проблемного анализа  
и государственно-управленческого проектирования**  
107078, Россия, Москва, ул. Каланчевская, д. 15.  
Тел./факс: (495) 981-57-03, 981-57-04, 981-57-09.  
[www.rusrand.ru](http://www.rusrand.ru)  
E-mail: [frpc@cea.ru](mailto:frpc@cea.ru)

Сдано в набор 16.08.2012 г. Подписано в печать 27.09.2012 г.  
Формат 60×90 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Бумага офсетная № 1.  
Гарнитура Minion. Печать офсетная.  
Усл. печ. л. 9,5. Тираж 500 экз. Заказ №

Отпечатано в полном соответствии с качеством  
предоставленного электронного оригинал-макета  
в типографии филиала ОАО «ТАТМЕДИА» «ПИК «Идел-Пресс».  
420066, г. Казань, ул. Декабристов, 2.  
E-mail: [idelpress@mail.ru](mailto:idelpress@mail.ru)