С.Д. БОДРУНОВ, В.Г. ПОПОВ, А.В. ПУТИЛОВ

ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ – ГАРАНТ ДЕРЖАВНОГО ВОЗРОЖДЕНИЯ РОССИИ

Энциклопедическое научное издание

Санкт-Петербург
2017

ББК 67 П58

Бодрунов С.Д., Попов В.Г., Путилов А.В. Обеспечение национальной безопасности – гарант державного возрождения России: Энциклопедическое научное издание. – СПб.: ИНИР им. С.Ю. Витте, 2017. – 521 с.

Научный редактор – Бодрунов С.Д.

ISBN 978-5-00020-037-7

Актуальность такой публикации энциклопедического характера вызвана необходимостью более широкого представления взглядов и решений Экспертного совета по проблемам законодательного обеспечения национальной безопасности при Председателе Государственной Думы, направленных на возрождение новой России и поддержанных в тот период руководством страны. Эти наработки не потеряли и сейчас своей значимости при выработке перспективной Стратегии развития России в обозримой перспективе.

Фундаментальным результатом этой публикации является изложение Концепции проекта федерального закона «О национальной безопасности», концептуальные наработки которого сделаны координатором Экспертного совета профессором Денисовым А.А., одобрены Экспертным советом и поддержаны в тот период Комитетом Государственной Думы по безопасности.

Актуальность этого издания вызвана ещё и тем, что многие наработки членов Совета оказываются обезличенными, но широко используются в современной политической и экономической жизни. Нам представляется, что назрела острая необходимость опубликовать наработки членов Совета по самым злободневным вопросам развития России в исторической перспективе.

В этой связи всем членам Совета представляется, что наработки не потеряли своей актуальности, должны быть поименованы, найти историческое признание и практическое использование при разработке Стратегии развития России в обозримой перспективе.

Энциклопедичность данного научного издания заключается в том, что в нём в сконцентрированном виде излагается более чем десятилетний (1995-2005 гг.) опыт практической работы экспертного сообщества при Председателе Государственной Думы в области законодательного обеспечения национальной безопасности в целом и наиболее важных её составляющих, таких как экономическая, оборонно-промышленная, интеллектуальная, военная, ядерная, региональная безопасность. Внутри каждого из разделов составляющих национальной безопасности проведена систематизация в хронологическом порядке законодательных инициатив Экспертного совета, принципиально важных взглядов и принятых Экспертным советом решений, не потерявших значимости и в современных условиях, по актуальным проблемам национальной безопасности.

© Институт нового индустриального развития (ИНИР) им. С.Ю. Витте, 2017

Содержание

Содержание 3

Экспертный совет при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по проблемам законодательного обеспечения национальной безопасности (1995 – 2003): идеи и лица 9

1. НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ – ФУНДАМЕНТАЛЬНАЯ ОСНОВА ДЕРЖАВНОГО ВОЗРОЖДЕНИЯ РОССИИ 15

1.1 Основные направления разработок Экспертного совета по актуальным проблемам законодательного обеспечения национальной безопасности 15

1.1.1 О национальной безопасности в целом 16

1.1.2 О национальных интересах и угрозах 19

1.1.3 О законодательной базе 24

1.2 Концептуальные положения проекта федерального закона «О национальной безопасности» 31

2. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ – МАТЕРИАЛЬНАЯ ОСНОВА НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ 48

2.1 О системном подходе к обеспечению экономической безопасности 49

2.2 Об оздоровлении предприятий реальной экономики 57

2.2.1 Об эффективности промышленной политики 61

2.2.2 Об инвестиционной деятельности 64

2.2.3 Об инновационном развитии 65

2.3 О развитии структурной политики 67

2.3.1 Реформирование российских железных дорог 68

2.3.2 Оздоровление металлургической промышленности 78

2.3.3 Основные направления разработок Экспертного совета в области стабилизации топливно-энергетического комплекса..... 85

2.3.4 Развитие малого и среднего предпринимательства 96

2.3.5 Создание единой системы финансового контроля..... 101

2.3.6 Создание системы защиты национального рынка от фальсификаций 109

3. ОБОРОННО-ПРОМЫШЛЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ – ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЙ КОМПОНЕНТ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ 120

3.1 Основные направления разработок Экспертного совета по проблемным вопросам законодательного обеспечения оборонно-промышленной безопасности..... 120

3.1.1. Основные направления оздоровления оборонно-промышленного комплекса 121

3.1.2 Организационные меры обеспечения эффективной работы оборонно-промышленного комплекса..... 124

3.2 Мероприятия Экспертного совета в области законодательного обеспечения стабильного функционирования предприятий оборонно-промышленного комплекса 127

3.2.1 Развитие законодательства в области военно-технического сотрудничества 128

3.2.2 Создание интегрированных структур в оборонно-промышленном комплексе 139

3.2.3 Развитие аэрокосмической отрасли в Концепции национальной безопасности 152

3.2.4 Сохранение и развитие отечественной пилотируемой космонавтики 159

3.2.5 Развитие отечественного авиаприборостроения 165

Члены рабочей группы: 170

3.2.6 Основные направления разработок Экспертного совета по актуальным проблемам законодательного обеспечения возрождения и развития отечественной авиационной промышленности 172

3.2.7 Оздоровление предприятий судостроения 198

3.2.8 Развитие системы технических регламентов 206

4. ИННОВАЦИОННАЯ ЭКОНОМИКА И ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ – ВАЖНЕЙШИЙ РЕСУРС ЭКОНОМИЧЕСКОГО И ДУХОВНОГО ВОЗРОЖДЕНИЯ РОССИИ 212

4.1 Основные направления разработок Экспертного совета в области инновационной экономики и интеллектуальной безопасности 212

4.1.1 Роль инноваций в экономическом развитии России 214

4.1.2 Об обеспечении интеллектуальной безопасности 239

4.1.3 Развитие высокотехнологичных и наукоёмких производств – основа инновационной экономики России 250

4.1.4 О создании инфраструктуры инновационного развития России ... 254

4.1.5 О системном подходе в решении задач инновационного развития России 259

4.2 Мероприятия Экспертного совета в области становления инновационной экономики и обеспечения интеллектуальной безопасности 263

4.2.1 О комплексной Программе инновационного развития России 264

4.2.2 О поддержке инновационного развития наукоградов 274

5.ВОЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ – КРАЕУГОЛЬНЫЙ КАМЕНЬ В ФУНДАМЕНТЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ 278

5.1 Основные направления разработок Экспертного совета по актуальным проблемам законодательного обеспечения военной безопасности 278

5.1.1 Основные тенденции обеспечения военной безопасности 278

5.1.2 Законодательное обеспечение военной безопасности Российской Федерации 286

5.1.3 Законодательное обеспечение морской безопасности Российской Федерации 294

5.1.4 Законодательное обеспечение реформирования Вооруженных Сил ... 300

5.1.5 Законодательное обеспечение Договора СНВ-2 и его модификаций... 303

5.1.6 О развитии военной доктрины Российской Федерации 316

5.2 Основные мероприятия Экспертного совета в области законодательного обеспечения военной безопасности..... 321

6. ЯДЕРНАЯ И РАДИАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ – ВАЖНЕЙШАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ 329

6.1 Основные наработки Экспертного совета в области законодательного обеспечения ядерной и радиационной безопасности 329

6.1.1 О необходимости государственного регулирования ядерной и радиационной безопасности..... 330

6.1.2. Некоторые подходы к реструктуризации атомной отрасли 334

6.1.3. Законодательное обеспечение ядерной и радиационной безопасности 337

6.2. Основные мероприятия Экспертного совета в области законодательного обеспечения ядерной и радиационной безопасности 344

6.2.1 О создании интегрированных структур в строительном комплексе Минатома России 344

6.2.2 Об уточнении федерального закона «Об использовании атомной энергии» 350

6.2.3 Заключение Экспертного совета об участии России в хранении и переработке тепловыделяющих сборок зарубежных стран 352

6.2.4 Научно-практическое мероприятие Экспертного совета в связи с 50-летием первого отечественного ядерного испытания 356

7. РЕГИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ – ФУНДАМЕНТАЛЬНАЯ ОСНОВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ..... 360

7.1 Основные принципиальные позиции Экспертного совета по законодательным аспектам обеспечения региональной безопасности..... 360

7.1.1 Методологические основы формирования концепции региональной безопасности 366

7.1.2 О концепции центров силы 374

7.1.3 О системном подходе к решению задач устойчивого развития и безопасности регионов России..... 381

7.1.4 О стратегии устойчивого развития и безопасности мегаполисов и крупных городов..... 384

7.1.5 Стратегия устойчивого развития и безопасности малых городов и муниципальных образований России в свете решений ООН по повестке дня на XXI век 388

7.2 Проблемы законодательного обеспечения региональной безопасности на Северном Кавказе 397

7.2.1 О комплексе проблем безопасности Северо-Кавказского региона 397

7.2.2 О законодательном обеспечении стабилизации обстановки на Северном Кавказе..... 408

7.2.3 О создании Центра интеграции образования, науки и производства информационных технологий 416

7.2.4 О возрождении электронной промышленности на Юге России.... 421

7.2.5 О создании инфраструктуры инновационных технологий на Юге России..... 424

7.2.6 О подготовке Концепции федерального закона о создании заповедных зон в Каспийском и Азово-Черноморском бассейнах 430

7.3 Калининградская область – особый регион России. Проблемы развития и обеспечения безопасности..... 431

7.4 Южные Курилы: проблемы экономики и безопасности 438

7.5 Проблемы развития и безопасности Северных территорий 443

7.5.1 О реформировании Северного завоза 448

7.5.2 Проблемы развития Северного побережья и восстановления рыбного хозяйства Северного бассейна 457

8. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ТЕРРОРИЗМУ – ВАЖНЕЙШИЙ ЭЛЕМЕНТ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ 465

8.1 Основные направления разработок Экспертного совета по совершенствованию законодательного обеспечения противодействия терроризму 465

8.1.1 О совершенствовании законодательного обеспечения в сфере организации физической защиты объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения 468

8.1.2 Организационные направления противодействия терроризму 469

8.2 Мероприятия Экспертного совета по формированию эффективной Стратегии противодействия терроризму 470

8.2.1 Об обеспечении безопасности особо важных объектов Северного Кавказа 471

8.2.2 Проблемы законодательного обеспечения физической защиты особо важных объектов и производств 477

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 492

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ 519

Экспертный совет при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по проблемам законодательного обеспечения национальной безопасности (1995 – 2003): идеи и лица

Актуальность проблемы обеспечения национальной безопасности приобретает сейчас первостепенное значение для сохранения и укрепления российской государственности. Анализ ситуации в нашей стране за последние годы позволяет сделать вывод о том, что возрождение России, становление и развитие инновационной экономики невозможно без создания эффективной системы национальной безопасности. Об этом, в частности, говорится и в статье Президента Российской Федерации В. В. Путина «Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России».

Национальная безопасность – не безопасность одной из наций, проживающих на территории страны, пусть даже самой крупной, ведущей нации. Это совокупность условий, обеспечивающих суверенитет, защиту стратегических интересов и полноценное развитие общества и всех граждан данного государства. Именно такое понимание национальной безопасности вошло в мировую политику и науку – от американского президента Теодора Рузвельта, который считается изобретателем термина, через школу «политического реализма» и до современных теоретиков.

Система национальной безопасности должна охватывать все сферы жизнедеятельности общества, основываться на принципах системного подхода, должна носить комплексный характер. К примеру, образование воздействует на все без исключения уровни национальной безопасности (безопасность общества, государства, личности) и на все без исключения ее структурные элементы.

Совершено очевидно: экономическая и военная безопасность современного государства немыслима без квалифицированных кадров; технологическая безопасность невозможна без тех же кадров и научных разработок. Что касается безопасности культурного развития, выделяемой многими специалистами, то образование как фундамент культуры, несомненно, является ее основой. И наконец, ни одна общественная система, ни одно государство не может нормально развиваться без системы ценностей, объединяющей ее членов. Нация, лишенная своих ценностей, превращается в толпу или, хуже, – в гигантскую банду. Одно из первых мест в формировании ценностей народа принадлежит образованию.

Поскольку законодательная система России изначально была сконструирована с системными дефектами, которые породили хаотичность и несогласованность в законотворческой деятельности, уже в середине 90-х годов прошлого века остро встал вопрос о

необходимости создания системного правового поля в интересах обеспечения национальной безопасности.

Именно с этими целями в апреле 1995 года был создан Экспертный совет при Председателе Государственной Думы по проблемам законодательного обеспечения национальной безопасности. Многие решения в Государственной Думе принимались с учетом деятельности Экспертного совета, большой вклад в которую внесли и авторы данной книги.

Первым председателем Совета была доктор экономических наук, профессор Л. С. Вартазарова, заместителем председателя – лауреат Государственной премии в области науки и техники В. Г. Попов. В связи с уходом из Государственной Думы Л. С. Вартазаровой Экспертный совет возглавил помощник Председателя Государственной Думы генерал-полковник Л. С. Майоров.

С мая 1996 года Председателем Экспертного совета стал Председатель Государственной Думы Г. Н. Селезнёв, первым заместителем, координатором Экспертного совета – профессор А. А. Денисов. Экспертный совет объединил в своём составе более 880 экспертов и специалистов, в том числе 24 академиков и членов-корреспондентов Российской академии наук, Российской академии медицинских наук и Российской академии сельскохозяйственных наук, 290 докторов и кандидатов наук, а также сотрудников **Администрации Президента Российской Федерации, аппаратов Правительства России, Совета Безопасности, Счётной палаты, комитетов Государственной Думы и Совета Федерации, министерств и ведомств, руководителей предприятий оборонно-промышленного, топливно-энергетического, агропромышленного комплексов, коммерческих и финансовых структур.**

Экспертным советом при активном участии депутатов профильных комитетов палат Федерального Собрания Российской Федерации, министров, заместителей министров, руководителей федеральных агентств и служб, глав республик, краёв и областей России было проведено более 50 заседаний по наиболее актуальным вопросам национальной безопасности, включая вопросы законодательного обеспечения положений Концепции национальной безопасности, социально-экономического развития, оборонной безопасности и военного строительства, оборонно-промышленной безопасности, ядерной и радиационной безопасности, региональной безопасности, законодательного обеспечения противодействия терроризму и миграционной политики.

Значительный вклад в обеспечение эффективной работы Совета внесли государственные служащие, военачальники, представители депутатского и директорского корпуса, учёные и специалисты, в том числе:

– руководители военных и силовых структур А. А. Кокошин, В. Н. Самсонов, А. В. Квашнин, В. Н. Яковлев, А. П. Волков, А. В. Старовойтов, В. И. Исаков, А. И. Николаев, В. С. Михайлов, И. Н. Касатонов, И. Н. Валынкин, Л. С. Майоров, Г. И. Когатько, В. А. Васильев, А. А. Шкирко, Ф. И. Ладыгин, В. Г. Павлов, В. В. Добычин, М. И. Фалеев, В. Г. Ваганов, Н. А. Золотой, А. Д. Иванов, Г. Н. Соколов, В. С. Горбачёв, А. Е. Гапонов, А. Г. Криволапов, В. П. Никитин, В. Б. Ямпольский, В. П. Егоров, В. В. Панченко, В. Ф. Дорогин;

– члены Правительства Российской Федерации Е. О. Адамов, А. А. Зайцев, И. И. Клебанов, З. П. Пак, А. Ю. Румянцев, С. В. Степашин, И. А. Южанов, В. Ю. Зорин;

– депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации Г. Н. Селезнёв, С. М. Миронов, С. Ю. Глазьев, А. Д. Венгеровский, С. Г. Стрельченко, В. Д. Гребенюк, Б. И. Шпигель, С. Д. Шатиров, В. И. Волковский, О. А. Оганян, Е. Л. Керпельман;

– заместители министров А. Н. Бриндиков, Е. В. Бушмин, Н. А. Гусев, В. С. Захаренко, В. Б. Иванов, В. А. Котельников, В. А. Лебедев, В. Ф. Мозгалёв, В. В. Рукша, К. К. Руппель, Е. И. Сидоренко, В. Д. Средин, А. В. Шаронов, П. А. Шевоцуков, А. Г. Криволапов, А. Б. Яновский;

– руководители федеральных агентств и служб А. А. Давыденко, Ю. Н. Коптев, Ю. А. Косарев, С. И. Круглик, А. В. Нерадько, В. Я. Поспелов, В. Н. Салеев, П. Г. Сухоставец, В. И. Воскобойников, Г. К. Таль, А. А. Юрчик;

– руководители законодательных и исполнительных органов власти российских регионов В. Ф. Чуб, А. В. Попов, В. А. Густов, В. П. Виноградов, Е. С. Иванов, Б. О. Оздоев, И. В. Иванов, З. А. Нахушев, Ю. А. Гонтарь, В. А. Бекетов, В. В. Шнюков, И. А. Бельчук;

– директора корпораций, предприятий, банков, научных учреждений В. Л. Александров, С. Д. Бодрунов, Ю. В. Бородакий, Б. В. Гидаспов, Г. Н. Егоров, Н. И. Гущин, И. С. Даниленко, О. В. Дерипаска, В. Г. Дмитриев, Г. А. Ефремов, Ю. А. Жданов, Б. И. Каторгин, А. И. Киселёв, С. В. Колпаков, С. Д. Куликов, Е. А. Лебедев, В. В. Ливанов, Ю. В. Трунов, Н. А. Макаровец, В. И. Меркулов, Е. Т. Мишин, А. В. Огарёв, Б. Н. Оныкий, Б. Е. Патон, В. И. Пашин, М. А. Погосян, П. Р. Олешко, С. А. Поваров, В. И. Муковский, Е. А. Казьмин, В. В. Бурмистров, Ф. М. Трояновский, В. В. Демкин, А. А. Прохожев, С. Б. Пугинский, Ю. Е. Решетников, Ю. П. Семёнов, Б. Н. Слюсарь, Г. В. Смирнов, Г. А. Соколовский, Е. А. Федосов, Е. Б. Иванова, А. В. Шамарин;

– члены Экспертного совета А. А. Денисов, Ю. П. Григорьев, А. В. Ильичёв, А. В. Путилов, А. Г. Зуев, П. П. Баранов, С. С. Ковалевский, А. В. Кулаков, В. Г. Попов, Л. С. Вартазарова, Л. И. Шершнёв, В. Л. Белоусов, И. С. Даниленко, В. И. Долгов, Б. П. Пальчун, А. Н. Петренко, А. М. Хадурин, В. И. Алдонясов, И. Т. Севрюков, А. И. Ефимов, А. С. Кулагин, В. П. Блохин.

В результате обсуждения предложений Г. Н. Селезнёва, доктора технических наук А. А. Денисова, доктора экономических наук С. Д. Бодрунова, докторов технических наук А. В. Путилова, С. С. Ковалевского, А. В. Ильичёва Экспертному совету удалось выйти на системные подходы в законодательном обеспечении национальной безопасности, в частности в реструктуризации ОПК и атомной отрасли, обеспечении экологической и технической безопасности особо важных объектов.

В самые острые периоды конфликта на Северном Кавказе Экспертным советом вначале под руководством генерал-полковника Л. С. Майорова, а впоследствии Г. Н. Селезнёва поддержаны наработки члена-корреспондента РАН Ю. А. Жданова, генерал-лейтенанта А. Н. Петренко, доктора социологических наук А. В. Попова по первоочередным мерам стабилизации обстановки на Юге России, системным подходам к политике на Кавказе, законодательного урегулирования обстановки в приграничных районах. Советом Безопасности Российской Федерации и Президиумом Государственного Совета поддержаны наработки Экспертного совета по нормативно-правовому регулированию антитеррористической защиты особо опасных объектов и производств.

Кроме того, на основе рекомендаций докторов технических наук А. В. Ильичёва, Ю. П. Григорьева Экспертным советом были приняты нормативно-правовые акты по реструктуризации железнодорожного транспорта, созданию в металлургическом комплексе крупных вертикально интегрированных структур, государственной поддержке российско-монгольских горно-обогатительных предприятий, созданию государственной системы голографической защиты потребительского рынка.

Особое место в работе Экспертного совета занимали проблемы реальной экономики, сохранения и стабилизации отечественной промышленности и особенно ОПК, ТЭК и инноваций. Результаты работы членов Экспертного совета А. В. Шамарина, доктора технических наук А. В. Путилова, доктора экономических наук С. Д. Бодрунова, доктора технических наук И. Т. Севрюкова по адаптации к новым экономическим условиям и развитию инфраструктуры инновационной экономики имели существенное значение для законодательного обеспечения развития наукоградов и инновационной деятельности в России. Во многом благодаря наработкам доктора экономических наук С. Д. Бодрунова в авиаприборостроении были приостановлены процессы экспансии

иностранных компаний, созданы механизмы нормативно-правовой поддержки отечественных производителей.

Разработанная доктором экономических наук С. Д. Бодруновым Концепция реформы ОПК на базе Стратегии интеграции оборонно-промышленных предприятий способствовала сохранению материальной и интеллектуальной базы ОПК по всем основным направлениям его деятельности в условиях вынужденного сокращения гособоронзаказа. Создание вертикально-интегрированных структур, основанное на данной Концепции, создало возможность в последующем приступить к возрождению современного ОПК России. Были сформированы нормативные основы создания субъектов хозяйственной деятельности (холдинги, госкомпании и т.д.), что позволило создать ряд крупных интегрированных структур в авиа-, вертолетостроении.

Сам автор Концепции С. Д. Бодрунов создал и более 10 лет возглавлял сформированный на базе Концепции холдинг «Корпорация «Аэрокосмическое оборудование», включивший в себя более 30 предприятий ОПК в сфере авиаприборостроения. Концепция и бизнес-план создания холдинга «Корпорация «Аэрокосмическое оборудование» дважды рассматривались Экспертным советом. Деятельность холдинга, выросшего в одного из крупнейших экспортеров вооружения и военной техники (с 2005 по 2010 год холдинг был включен в ТОП-100 мировых лидеров производства вооружения и военной техники по рейтингу SIPRI; с 2003 года – в перечень стратегических предприятий России), подтвердила жизнеспособность и эффективность разработанной Концепции реформирования ОПК и создания вертикально-интегрированных структур в высокотехнологическом секторе экономики.

Экспертным советом были также детально рассмотрены и поддержаны предложения доктора технических наук А. А. Денисова, депутата Государственной Думы В. И. Илюхина, доктора экономических наук С. Д. Бодрунова, доктора юридических наук П. П. Баранова по концепции новых проектов федеральных законов «О национальной безопасности» (взамен действующего с 1992 года закона «О безопасности»), «Об интегрированных структурах», «О физической защите особо опасных объектов и производств», а также по изменению целого ряда действующих законов.

Таким образом, можно констатировать, что Экспертный совет при Председателе Государственной Думы по проблемам законодательного обеспечения национальной безопасности внес значительный вклад в реорганизацию и реформирование базовых сфер отечественного народного хозяйства, восстановление его потенциала,

создание законодательной базы для развития высокотехнологичных отраслей и оборонно-промышленного комплекса России, индустриально-технологического возрождения российской экономики, а также в решение многих других проблем Российского государства и таким образом способствовал повышению уровня национальной безопасности страны.

Предлагаемая вниманию читателя книга фактически представляет собой документальное повествование о деятельности Экспертного совета. Думаю, что экономисты найдут в ней немало уже успевших войти в историю идей и рецептов оздоровления экономики, историки – широкий и объемный документальный материал для исследования процессов эпохи становления постсоветской России, а вдумчивый читатель, интересующийся судьбой государства, – немало любопытного, полезного и интересного.

Олег Николаевич Смолин

Первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы СФ РФ по образованию и науке, д.филос.н., профессор, академик РАО

Анатолий Александрович Турчак

Президент Союза промышленников и предпринимателей Санкт-Петербурга, президент – генеральный конструктор ХК «Ленинец», профессор, д.э.н., к.т.н.

1. НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ – ФУНДАМЕНТАЛЬНАЯ ОСНОВА ДЕРЖАВНОГО ВОЗРОЖДЕНИЯ РОССИИ

Проблемы законодательного обеспечения национальной безопасности Российской Федерации настолько многогранны, что нельзя было ожидать сколько-нибудь подробного их рассмотрения на одном пленарном заседании Экспертного совета. Этим проблемам была посвящена большая часть пленарных заседаний Экспертного совета под председательством Селезнёва Г.Н. В данном разделе энциклопедического научного труда обобщены взгляды, оценки и рекомендации Экспертного совета по актуальным проблемам обеспечения национальной безопасности в целом, а в последующих разделах будут рассмотрены отдельные составляющие национальной безопасности. По сути, речь будет идти о стратегии устойчивого развития Российской Федерации в условиях обеспечения национальной безопасности при соблюдении интересов всех социальных групп и слоев.

Термин "национальная безопасность" в России начал утверждаться только в последние годы. Причем понимание этого термина у различных социальных групп, слоев и течений самое разнообразное. В ряде случаев этот термин увязывают с деятельностью спецслужб. Зачастую национальную безопасность отождествляют с обороной страны и обеспечением внешнеполитических интересов. Необходимо отметить, что, хотя безусловные гарантии безопасности обеспечиваются в современном мире по-прежнему силой или угрозой применения силы, в том числе и военной, все большее значение приобретают научно-технические, экономические, политические, морально-этические и другие несиловые факторы обеспечения национальной безопасности. Нормативно-законодательное обеспечение эффективного проявления подобных факторов – это основное условие демократического развития процессов самоорганизации общества и государственной гарантии стабильности Российской Федерации в современном мире.

1.1 Основные направления разработок Экспертного совета по актуальным проблемам законодательного обеспечения национальной безопасности

Взгляды Экспертного совета по проблемным вопросам национальной безопасности Российской Федерации изложены в докладе Председателя Экспертного совета Селезнёва Г.Н. **на пленарном заседании Экспертного совета 26 июня 2001 года**, **на котором**

рассмотрены проблемы законодательного обеспечения положений Концепции национальной безопасности.

Доклад затрагивает фундаментальные положения в области национальной безопасности, основные тенденции в изменении спектра угроз национальной безопасности Российской Федерации, пути дальнейшего развития законодательной базы для обеспечения национальной безопасности в Российской Федерации.

В рамках обсуждения доклада Селезнёва Г.Н. были заслушаны содоклады председателя комиссии Экспертного совета доктора технических наук Ковалевского С.С. и председателя Координационного совета доктора экономических наук Забелина П.В., министра Российской Федерации по атомной энергии Румянцева А.Ю., представителей Минюста (Сидоренко Е.И.), МИДа (Средина В.Д.), Минобороны (Золотого Н.А.), МВД (Васильева В.А.), полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах Федорова А.В. (Северо-Западный федеральный округ), Волкова В.Ф. (Центральный федеральный округ), Степанкова В.Г. (Приволжский федеральный округ), кинорежиссера студии "Мосфильм" Туманишвили М.И., членов Экспертно-консультативного совета и независимых экспертов Валынкина И.Н. (Минобороны), Дугина А.Г. (Центр геополитических экспертиз), Бодрунова С.Д. (корпорация "Аэрокосмическое оборудование"), Зуева А.Г. (группа компаний "Иста"), Дорофеева Н.Н. (государственное предприятие "Подводречстрой") и Минэкономразвития России (Маслов А.В.).

Приведенные в докладе проработки имеют высокую актуальность и в современных условиях державного возрождения России и могут быть использованы в обозримой исторической перспективе для формирования Стратегии развития Российской Федерации.

1.1.1 О национальной безопасности в целом

Современные концепции безопасности рассматривают безопасность в качестве целостной системы. Они акцентируют с реалистических позиций новые явления и процессы в международных отношениях:

- тенденцию к многообразию отношений в современном мире;
- усложнение структуры международных отношений, объективные процессы интернационализации мировых хозяйственных связей;
- глобализацию ряда проблем личной и общественной безопасности;
- быстрое развитие взаимозависимости государств;
- постепенное сближение внутренней и внешней политики.

При этом необходимо считаться с безопасностью партнеров по международным отношениям, так как ядерный кризис может быть

спровоцирован и региональным конфликтом, и столкновением между военными кораблями, и ошибками компьютеров, и ядерным инцидентом как следствием действия террористов.

Соответствующие изменения претерпевает и национальный интерес. Сегодня он не может сводиться к защите только собственных интересов данного государства и его союзников. Национальный интерес «принимает во внимание» и интересы других государств, всего мирового сообщества. Основными чертами современных концепций национальной безопасности выступают:

• осознание взаимозависимости национальной и международной безопасности;

• убеждение, что понятие национальной безопасности включает основные потребности и права человека (питание, здравоохранение, образование, осмысленный труд, неотчуждаемые права и свободы, защита окружающей среды);

• растущая уверенность в невозможности решать спорные вопросы военным путем;

• высокая оценка роли транснациональных общественных движений; осознание необходимости создания негосударственных подсистем национальной и международной безопасности.

В центре новых концепций безопасности имеет место изменение подхода к фактору военной силы. Сегодня содержание безопасности определяют не столько военные, сколько социально-экономические достижения, удовлетворяющие законное стремление человека к свободе, равенству, справедливости, благополучию. Уходит в прошлое узкий взгляд на понятие национальной безопасности как безопасности государства; его новое содержание обусловлено сегодня повышением внимания к личности как основной ценности государства и общества.

Национальная безопасность в понимании Экспертного совета основана на принципе прямого действия и представляет собой защищенность жизненно важных интересов граждан, общества, государства, а также национальных ценностей и образа жизни от широкого спектра внешних и внутренних угроз, различных по своей природе (политических, экономических, военных, экологических, психологических и других), которая достигается совокупностью прямых действий власти, местного самоуправления. общественных организаций и человека в обеспечение суверенитета, единства и неделимости территории России, стабилизации, социально-экономического и духовно-нравственного развития.

Другими словами, национальная безопасность – это защищенность жизненно важных интересов отдельных граждан, социальных групп, всего

общества и государства, а также национальных ценностей и образа жизни от широкого спектра реальных внешних и внутренних угроз политического, экономического, военного, экологического, технологического и другого характера. При этом под национальными ценностями понимается принадлежащая народам страны материальная, интеллектуальная и духовная собственность, составляющая основу их существования и развития. Национальный образ жизни – исторически сформировавшиеся, широко распространенные и устойчивые формы социального и индивидуального поведения, нравственного уклада и оценок, нарушение которых приводит к утрате самобытности.

В нынешних условиях применимость термина «национальная безопасность» по отношению к России вполне обоснована и должна связываться с тем объективным фактом, что мировое сообщество функционирует как система национальных государств, хотя национальности (народности), выступающие в государственной оболочке, различаются между собой не только по степени своего развития, но и по типу национальной консолидации, уровню гомогенности. Целый ряд государств, помимо России, являются многонациональными государствами, что не мешает им вместо термина «государственная безопасность» применять термин «национальная безопасность» для обозначения необходимых условий их существования, нормального функционирования и дальнейшего развития. Национальная безопасность как сложная многоуровневая система имеет внешний и внутренний аспекты, отражающие влияние на состояние государства соответственно внешних и внутренних угроз.

С точки зрения объектов безопасности национальная безопасность имеет три взаимосвязанных горизонтальных уровня: *безопасность личности, безопасность общества и безопасность государства.* Их взаимосвязь, место и роль динамичны и определяются характером общественных отношений, политическим и экономическим устройством, степенью развития правового государства и гражданского общества, совокупностью *внешних* и *внутренних* угроз.

В критические для нации периоды может доминировать безопасность общества или государства. Как правило, авторитарные и тоталитарные режимы, постоянно создающие такие критические условия, выдвигают на первый план безопасность государства в ущерб безопасности личности.

В демократичном обществе безопасность государства и общества является не самоцелью, а функцией обеспечения свободы и безопасности личности.

Национальная безопасность формируется в русле объективных процессов и как сложная система рассматривается во взаимосвязи следующих ее *функциональных элементов:*

- национальные интересы;
- угрозы национальной безопасности;
- защита (обеспечение национальной безопасности).

Каждый из этих элементов также представляет собой независимую, сложную саморазвивающуюся систему, основное содержание которой в системе национальной безопасности России может быть представлено рядом обобщений.

Формирование и реализация глубоко продуманной, последовательной и рассчитанной на длительную перспективу Стратегии обеспечения национальной безопасности должны создать условия для безопасного и устойчивого развития и последовательного превращения России в одно из могущественных и влиятельных государств в мировом сообществе и мировом порядке.

1.1.2 О национальных интересах и угрозах

Окончание "холодной войны", противостояния и жестокой конфронтации, безусловно, отодвинуло нависшую над миром опасность широкомасштабного столкновения с применением оружия массового поражения, но в целом это не привело к ликвидации угроз для Российской Федерации. При этом характер угроз нельзя определить без глубокого понимания процессов, которые произошли и продолжают происходить в международной обстановке и которые развиваются внутри нашей страны.

В условиях "холодной войны" конфронтационная модель "двухполюсного мира" предполагала наличие у СССР постоянных противников и постоянных союзников, при этом национальные интересы порою приносились в жертву либо борьбе с Соединенными Штатами Америки, либо поддержке союзников по социалистическому лагерю. Отход от такой модели конфронтации двух систем можно уже считать позитивным фактором, так как на первый план во взаимоотношениях выдвигается истинная значимость национальных интересов для всех государств, в том числе и для Российской Федерации. Политика начинает служить поиску зон совпадения межгосударственных интересов, причем эти зоны могут постоянно расширяться. Но это не означает, что исчезают противоречия на межгосударственном уровне и что некоторые государства отказываются от демонстрации силы и даже от ее применения с целью защиты своих национальных интересов

В таких условиях к первой группе внешних угроз для России можно отнести те, которые корнями уходят в инерционную политику

определенных сил, направленных на ослабление России, которые, воспользовавшись трудностями переходного периода, стремятся лишить Россию статуса великой державы, навязать невыгодные ей условия межгосударственного взаимодействия и сотрудничества. При этом многие на Западе понимают, что существуют и пределы, дальше которых попытки ослабить Россию становятся опасными.

В этой связи, в первую очередь, следует сказать о попытках расширения НАТО на Восток. Во многом это инициируется не государствами-членами Северо-Атлантического союза, а государствами – бывшими союзниками СССР, которые стремятся быть принятыми в НАТО. Однако в этом процессе очевиден и антироссийский подход такого расширения. Ведь речь идет не только о гарантиях безопасности, которые может дать НАТО тем, кто так в него рвется.

Если бы все дело заключалось только в этом, Россия, видимо, и не очень бы возражала, но расширение НАТО на Восток фактически означает приближение натовской военной инфраструктуры к границам России. В условиях, когда нет балансирующего НАТО Варшавского договора, когда реально не действует пакт о коллективной безопасности на территории СНГ, когда НАТО не приняла характера политической организации и, наконец, в условиях острой нехватки бюджетных средств на военное строительство России, чтобы осуществить адекватные контрмеры в случае фактического расширения НАТО на Восток, с этой угрозой нельзя не считаться. Такое расширение на деле будет означать создание системы коллективной безопасности в Европе без России, новый раздел Европы, изолирующий и ослабляющий Россию.

Продолжающееся качественное совершенствование вооружений является также вызовом для России и нуждается в адекватной реакции. Вероятность глобальной войны крайне мала, но необходимо принимать во внимание тот факт, что ряд ядерных государств наращивает свой ядерный потенциал, расширяется круг стран, продвигающихся к овладению ядерным оружием. Поэтому сейчас надо думать о том, что России трудно будет создавать благоприятные внешние условия для проводимых внутри страны реформ, если она не сохранит свой статус великой державы.

К первой группе угроз, нацеленных на ослабление России, можно также отнести опасность для ее территориальной целостности. Эти угрозы исходят из тех зарубежных кругов, политических организаций националистского или религиозно-экстремистского толка, которые поддерживают сепаратистские настроения и движения в России. Но следует иметь в виду, и это понимают руководящие круги западных государств, что действия в направлении дезинтеграции России слишком опасно подводить к черте, переход за которую в стране с большим количеством ядерного оружия может привести к непредсказуемым последствиям. Из оценки этой

ситуации можно сделать вывод, что наличие ядерного оружия в России является сдерживающим фактором и в отношении к дезинтеграционным процессам с непрогнозируемыми последствиями.

В рамках СНГ усматриваются действия руководителей западных государств и их спецслужб, нацеленных на недопущение новой роли России в стабилизации обстановки в бывших республиках СССР. Американские политики склонны признавать зоной особых интересов США Латинскую Америку, даже Европу, но не готовы признать "ближнее зарубежье" зоной особых интересов России. Между тем реалистически мыслящие политики Запада понимают, что речь идет не о стремлении новой России навязать кому бы то ни было свой диктат, а о заинтересованности России в том, чтобы ее "ближнее зарубежье" не представляло угрозы для ее безопасности.

Внешние угрозы безопасности России, которые также следует отнести к попыткам ослабить Россию, навязать невыгодные для нее условия межгосударственных отношений, тесно увязаны с процессами, происходящими сегодня в российской социально-экономической сфере. Наблюдается явно выраженная тенденция "выкачки" из России специалистов, высоких технологий, создание искусственных препятствий на пути экспорта из РФ наукоемкой продукции. Например, в отношениях с Ираном Россия подписала соглашение с ним о поставках легководных ядерных реакторов, которые не могут быть задействованы для производства ядерных оружейных компонентов.

Соединенные Штаты Америки, которые ранее настояли на замене тяжеловодного реактора в Северной Корее на легководный по мотивам обеспечения ядерной безопасности, открыто выступили против российской сделки, при этом во главу угла ставятся интересы США, далекие от обеспечения ядерной безопасности.

Характерны также попытки вообще вытеснить Россию с рынков вооружений и военной техники, в то время как Запад наращивает свои объемы торговли оружием.

В целом в экономической сфере существует угроза выталкивания России на задворки мировой экономики.

Вторая группа современных внешних угроз безопасности России проистекает из обострившихся в последнее время региональных конфликтов. Это обострение выявляет некоторые новые качественные характеристики и особенности:

– расширение конфликтной зоны, например конфликтная ситуация на территории бывшей Югославии, еще недавно можно было предполагать, что Хельсинкские соглашения надежно гарантируют границы европейских государств и вообще мир в Европе, сегодня положение кардинальным образом изменилось;

– конфликтная зона впервые в послевоенное время подошла вплотную к границам России (события на Северном Кавказе);

– все сделано для стабилизации обстановки в Афганистане, а это значит, что с его территории может происходить "подпитка" межэтнических и межнациональных конфликтов в Центральной Азии (давление на границу с Таджикистаном, охраняемую российскими пограничниками);

– расширил свое крайне негативное воздействие на международную обстановку исламский экстремизм и терроризм. При этом следует проводить четкую грань между исламским фундаментализмом, который не ставит своей целью насильственное внедрение исламской государственности, и исламским экстремизмом, задачей которого именно и является силовое распространение исламской государственной модели. Исламский экстремизм различает и поддерживает в горячем состоянии целый ряд региональных конфликтов.

Серьезной угрозой для безопасности России является и то, что ряд расположенных вблизи от нее государств, причем уже втянутых в вооруженные конфликты, стремятся овладеть оружием массового уничтожения – ядерным, химическим, биологическим.

Для урегулирования конфликтов целесообразно активное участие России, так как от этого во многом зависит не только результативность мирного процесса, но и ответ на вопрос, будет использоваться или нет против национальных интересов России ситуация, которая возникнет или может возникнуть после урегулирования. России небезразлично, по какой схеме и с какими последствиями пойдет урегулирование различных вооруженных конфликтов.

К третьей группе современных внешних угроз безопасности России целесообразно отнести "интернационализацию" организованной преступности. Сейчас этот процесс только зарождается, но сращивание российской организованной преступности, проникшей даже в госаппарат, с иностранными мафиозными структурами, не может не вызывать серьезного беспокойства.

К четвертой группе современных внешних угроз России можно отнести опасность экологического характера. Эти угрозы не знают границ. Их остановить могут лишь совместные действия на международном уровне.

Внутренние угрозы национальной безопасности России также нельзя определить без правильного понимания тех процессов, которые развиваются внутри нашей страны.

Тезисно наиболее значимые внутренние угрозы для безопасности России можно представить по составляющим:

в социально-политической сфере:

• обострение социально-политических проблем в обществе в результате увеличения разрыва в экономическом положении его членов и неподготовленности социальной среды к новым социально-экономическим отношениям; рост безработицы и преступности, в том числе организованной;

• появление элементов напряженности в межнациональных отношениях, возможность дестабилизации обстановки в отдельных регионах Российской Федерации;

• недостаточные объемы финансирования могут привести к деградации науки и высшей школы, системы подготовки кадров, механизмов защиты здоровья народа, а также девальвации духовного, в том числе культурного потенциала общества;

в экономической сфере:

• сокращение промышленного потенциала в инвестиционно емких отраслях и угроза общей деградации индустриальной системы;

• развитие структурного кризиса индустриальной системы страны в результате качественного ухудшения технологического и инновационного потенциала, а также сдвига экономики в сторону первичного и промежуточного секторов;

• истощение топливно-энергетических ресурсов, сокращение добычи энергоносителей и производства энергии;

• углубление кризисных явлений в финансово-кредитной системе, сокращение платежеспособного потенциала;

• снижение экспортного потенциала;

• рост экономической преступности, включающей должностные хищения, взяточничество, коррупцию, нарушение правил валютных операций, уклонение от уплаты налогов, незаконную торговую деятельность;

в военной сфере:

• снижение мобилизационной готовности отраслей хозяйства страны;

• использование средств вооруженного насилия отдельными националистическими и сепаратистскими группами и организациями, дестабилизирующими внутреннюю обстановку в стране;

• неконтролируемое распространение на территории Российской Федерации оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и других средств осуществления диверсионных и террористических акций;

в правоохранительной сфере:

• дальнейшая криминализация общественных отношений, сопровождаемая сращиванием криминальной и государственной сфер, активное участие представителей криминальных групп не только в экономической, но и политической жизни страны;

• растущее социальное недовольство, вызванное слабой защищенностью российских граждан от посягательств на их жизнь, здоровье и имущество;

• подрыв здоровья нации в результате распространения наркотиков.

Таким образом, современные внешние и внутренние угрозы безопасности России – это реалии, с которыми нельзя не считаться. Для выработки комплекса мер по их парированию с позиций обеспечения национальной безопасности, в первую очередь, требуется разработка законодательной базы.

1.1.3 О законодательной базе

Проблемы законодательного обеспечения национальной безопасности могут быть разрешены лишь в течение длительного времени и благодаря целенаправленным усилиям всех государственных органов и общественных организаций. Направленность этой деятельности должна регламентироваться стройной системой законодательного базиса в области национальной безопасности. Вместе с тем многие определяющие законодательные акты в этой сфере уже действуют, подготовка других заканчивается, идет активный процесс законотворчества.

Принятые законодательные акты в области национальной безопасности в основном концептуально касаются частных угроз. В частности, были разработаны и изданы законопроекты по отдельным аспектам международной безопасности, экономической, экологической, демографической, ядерной, пожарной, продовольственной, о безопасности или защите свидетелей и других составляющих национальной безопасности.

Современное положение России, обусловленное характером ее нынешнего общественно-политического и экономического развития, ставит перед государством и обществом важные задачи по совершенствованию существующего и разработке нового законодательства в интересах укрепления национальной безопасности страны.

Первостепенной среди этих задач является законодательное закрепление положений Концепции национальной безопасности Российской Федерации пакетом нормативных правовых актов, конкретизирующих и развивающих положения этой Концепции по всем сферам деятельности государства.

Приведение в действие положений Концепции национальной безопасности потребует систематизации и совершенствования существующего законодательства, разработку и внесение на рассмотрение Парламента новых правовых актов, конкретизирующих и развивающих положения Концепции применительно ко всем её составляющим.

Системообразующим законом, который необходимо разработать и внести на рассмотрение Парламента России, должен стать проект федерального закона **"О национальной безопасности",** закрепляющий принципиальные положения Концепции национальной безопасности Российской Федерации. Ныне действующий закон Российской Федерации 1992 года "О безопасности" до сих пор не приведен в соответствие с Конституцией Российской Федерации и не отражает всех задач национальной безопасности, утвержденных в Концепции. Сферы деятельности государства, определенные Концепцией, должны быть увязаны со структурой и функциональными обязанностями Правительства Российской Федерации. Это, по-видимому, потребует внесения изменений в закон **"О Правительстве Российской Федерации**". Такие подходы придадут, во-первых, устойчивость структуре правительства, и, во-вторых, в такой постановке жестко увязывается ответственность членов правительства с задачами Концепции национальной безопасности России.

Важное место в пакете законодательных актов могут занять новые федеральные законы о доктринах и стратегиях в каждой сфере деятельности государства в обеспечение национальной безопасности.

В законодательном обеспечении международной сферы необходимо принятие закона о международной доктрине Российской Федерации. Закон должен содержать эффективные механизмы противодействия угрозам, направленным на ослабление России, стремление лишить её статуса великой державы, навязать невыгодные условия международного сотрудничества. В целом пакет законодательных актов по обеспечению безопасности в международной сфере должен быть нацелен на сохранение и развитие на законодательном уровне активного внешнеполитического курса России, полноправное участие России в глобальных и региональных экономических и политических структурах и осуществление законодательных мер по укреплению доверия и стабильности в мире.

Во внутриполитической сфере следовало бы законодательно закрепить меры, принимаемые Президентом Российской Федерации, по укреплению вертикали власти и реализовать основные положения Концепции национальной безопасности в этой сфере.

В экономической сфере крайне желательно разработкам по стратегии социально-экономического развития России придать

законодательное оформление и увязать с задачами обеспечения национальной безопасности в этой сфере.

Разрабатываемые Правительством Российской Федерации программы реструктуризации МПС, РАО «ЕЭС», Газпрома, Минатома, нефтяных компаний, оборонного комплекса, агропромышленного комплекса, жилищно-коммунального хозяйства в обязательном порядке должны реализовываться на основе принятой в первоочередном порядке законодательной базы и в полной мере отвечать положениям Концепции национальной безопасности.

В военной сфере необходимо принятие федерального закона, регламентирующего весь процесс военного строительства как единого целого, связующего между собой различные, в том числе правовые, административные, экономические аспекты взаимоотношений субъектов военного строительства.

Очевидно, что закон, регламентирующий единый процесс военного строительства, определяющий общие основы, принципы и направления военного строительства в Российской Федерации, формы и способы его реализации, должен иметь статус кодификационного акта, что подчеркивало бы его приоритет над другими законами и нормативными актами "военного" пакета.

Особую важность сегодня приобретает совершенствование нормативно-правовой базы финансово-экономического обеспечения военного строительства. Существующий в настоящее время порядок разработки, рассмотрения, утверждения, исполнения и контроля за ходом исполнения оборонного бюджета далеко не в полной мере соответствует проблемам развития Вооруженных Сил и действующему законодательству в области обороны и безопасности. Особого внимания заслуживает вопрос о совершенствовании структуры оборонного бюджета, что можно было бы реализовать в Федеральном законе **"О военном бюджете".**

В системе правового обеспечения военного строительства в России важную роль играет правовое регулирование комплекса мер по обеспечению социальной защиты военнослужащих, повышению престижа военной службы, что особенно важно при переходе к комплектованию Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований на контрактной основе.

Следовало бы рассмотреть возможность получения финансовых средств не только по статьям оборонного бюджета, но и из внебюджетных источников финансирования за счет:

- реализации военного имущества, техники и вооружения, а также продуктов их утилизации;
- средств от экономической деятельности органов военного управления;
- подрядных работ, аренды, других договоров, связанных с недвижимостью;

• возвращения другими странами долгов за поставленное СССР оружие, военное снаряжение и технику;

• международных программ гуманитарного сотрудничества;

• ценных бумаг, выпущенных для замены денежных средств, полагающихся военнослужащим при увольнении в запас в качестве разовых пособий.

Механизмы привлечения внебюджетных средств целесообразно отработать и принять специальным федеральным законом "**О социальной защите военнослужащих".**

В интересах развития оборонного комплекса необходимо предусмотреть также более акцентированное законодательное обеспечение государственной программы вооружения. Ее следовало бы утвердить федеральным законом, как это делается во всех развитых странах. В законе **"О государственной программе вооружения"** должна быть предусмотрена система приоритетов, определены ответственные приоритетные программы, предусмотрена система их подконтрольности Федеральному Собранию.

Приоритетным направлением законодательного обеспечения военной безопасности в современной геополитической обстановке является обязательное развитие согласованных законодательных и нормативно-правовых механизмов функционирования системы коллективной безопасности и военно-интеграционных процессов России со странами СНГ на основе Договора о коллективной безопасности и двусторонних соглашений.

Особое место в законодательном обеспечении военной безопасности должно занять законодательство в области ядерной безопасности. Требуется разработка законов "**О возмещении ядерного ущерба и ядерном страховании" и "О декларировании объектов ядерной энергетики".**

В целях дальнейшего совершенствования законодательного обеспечения правоохранительной безопасности необходимы скоординированные действия всех ветвей власти, нацеленные на коренное изменение криминальной ситуации в стране, создание условий для эффективной борьбы с преступностью и терроризмом, неотвратимости наступления ответственности за совершение преступления, обеспечения надежной защиты конституционных прав и свобод граждан.

Одним из приоритетных направлений в совершенствовании законодательного обеспечения правоохранительной деятельности должны стать *скоординированные действия правоохранительных органов и силовых министерств,* нацеленные на защиту прав и свобод человека и гражданина в условиях различных форм собственности.

В этой связи представляется целесообразным наработать специальный пакет законодательных актов, ориентированных на защиту личности. Это законодательство должно предусматривать:

• право граждан России защищать свои права, честь, достоинство и свою собственность всеми способами вплоть до применения оружия;

• государственную защиту потерпевших, свидетелей и иных лиц, содействующих уголовному производству;

• правовую защиту лиц, оказывающих негласную помощь правоохранительным органам в борьбе с организованной преступностью, коррупцией, незаконным оборотом наркотиков, оружия и другими правонарушениями;

• право граждан, потерпевших от преступных действий, от незаконных действий (равно бездействий) органов (лиц) государственной власти, в том числе от злоупотребления властью, служебным положением должностных лиц, на государственную компенсацию причиненного материального, включая оплату лечения телесных повреждений, увечий, морального и иного ущерба, при этом компенсация причиненного ущерба должна осуществляться государственными органами в минимально короткие сроки независимо от установления или неустановления виновного (преступника) в правонарушении;

• правовые нормы эффективной защиты прав русскоязычного населения, временно или постоянно проживающих на территориях стран ближнего и дальнего зарубежья.

Важным направлением законотворческой деятельности должно стать преодоление криминализации реального сектора экономики и защиты всех форм собственности.

В этой области целесообразно было бы разработать и внести проект федерального закона **"О государственном финансовом контроле".** Принятие этого федерального закона позволило бы на законодательном уровне выработать продуманную единую концепцию государственного финансового контроля в Российской Федерации.

В рамках этого законопроекта можно было бы:

• повысить статус и расширить полномочия Счетной палаты Российской Федерации;

• определить единую политику в области государственного финансового контроля;

• предусмотреть усиление ответственности должностных лиц за полное и качественное исполнение обращений, представлений и предписаний Счетной палаты Российской Федерации;

• повысить роль Генеральной прокуратуры Российской Федерации в случаях неудовлетворительного реагирования органов государственной власти и правоохранительных органов на факты нарушений, выявляемых Счетной палатой.

Принципиально важно завершить разработку основ законодательной государственной политики в области борьбы с терроризмом, обеспечивающей единство стратегии и действий всех ветвей государственной власти, вовлечение в борьбу с преступностью всего потенциала гражданского общества. Программу и механизмы реализации этой политики целесообразно внести в действующие законодательные акты, определить приоритетные направления правоохранительной деятельности в области борьбы с терроризмом, подлежащие полномасштабному финансированию с учетом возможностей федерального бюджета.

Основным фундаментальным нормативно-правовым актом по борьбе с терроризмом является Федеральный закон "О борьбе с терроризмом", который определяет правовые и организационные основы борьбы с терроризмом в Российской Федерации, субъектов этой борьбы, основы их взаимодействия и роль иных государственных и негосударственных органов и граждан в противодействии терроризму.

Современное состояние терроризма показывает, что борьба с этим явлением возможна лишь при условии ограничения финансовых потоков, питающих террористическую деятельность. Однако Федеральный закон "О борьбе с терроризмом" по своему смыслу не дает четких оснований преследовать лицо, финансирующее терроризм, так как его действия не направлены на совершение конкретного преступления. Такие пробелы в законодательстве не только позволяют уходить от ответственности лицам, обеспечивающим финансовую сторону терроризма, но и ослабляют борьбу с преступностью в целом.

Принципиально важно завершить разработку основ законодательной государственной политики в области противодействия терроризму, обеспечивающей единство стратегии и действий всех ветвей государственной власти, вовлечение в борьбу с преступностью всего потенциала гражданского общества. Программу и механизмы реализации этой политики целесообразно внести специальным законодательным актом, определить приоритетные направления правоохранительной деятельности в области противодействия терроризму и обеспечения комплексной безопасности объектов повышенной опасности, подлежащих полномасштабному финансированию с учетом возможностей федерального бюджета.

Серьезнейшим недостатком в борьбе с терроризмом в России является отсутствие научного прогнозирования террористических угроз, что объективно приводит всего лишь к рефлексивному реагированию силовых и правоохранительных структур на террористические проявления. Кроме того, борьба с терроризмом главным образом сводится к силовому противодействию спецслужб и правоохранительных органов и не использует потенциал иных возможных субъектов борьбы с

терроризмом, который должен быть направлен на создание эффективной системы мер предупреждения и профилактики терроризма.

Для разрешения обозначенных проблемных вопросов необходимо оперативно организовать и провести комплекс научных проработок, нацеленных на создание эффективной системы противодействия терроризму, оценить наиболее опасные угрозы террористического характера, с системных позиций проработать вопросы организации и управления антитеррористической деятельностью в Российской Федерации.

В результате обсуждения доклада Селезнёва Г.Н. Советом были поддержаны его предложения по системе законодательного обеспечения положений Концепции национальной безопасности, в том числе:

– разработка и принятие **федерального закона «О национальной безопасности»**, закрепляющего принципиальные положения Концепции с отражением всех сфер государственной деятельности и механизмов защиты интересов личности, общества и государства;

– разработка и принятие взаимоувязанного пакета федеральных законов о доктринах и стратегиях в каждой сфере деятельности государства в обеспечение национальной безопасности;

– разработка и принятие в каждой сфере национальной безопасности **сбалансированных федеральных программ сроком на 5-10 лет с ежегодной корректировкой** с учётом возможностей федерального бюджета и возникающих новых задач национальной безопасности;

– разработка и принятие **системного законодательства в интересах реструктуризации и реформирования** с позиций национальной безопасности отраслей ТЭК, ОПК, АПК, ЖКХ, атомной отрасли, а также обеспечение безопасности ядерно-опасных и стратегически важных объектов, безопасности водохранилищ и подводных коммуникаций, регулирование отношений в области интеллектуальной собственности, информационной безопасности и патриотического воспитания в Российской Федерации.

По принятым рекомендациям Советом были разработаны или конкретные законопроекты и программы или концептуальные положения в интересах эффективной реализации Концепции национальной безопасности, ряд из них, как, например, законопроекты **«О национальной безопасности», «О Совете безопасности», «О Вооружённых Силах Российской Федерации», «Об инновационной деятельности», «О физической защите особо опасных объектов и производств»,** неоднократно вносились в Государственную Думу, но не были поддержаны существующим в тот период в ней большинством.

Серьёзная юридическая экспертиза действующего и вновь разрабатываемого законодательства с позиций реализации Концепции национальной безопасности до сих пор не организована, что существенно сказывается на качестве законотворческого процесса. Разработки и рекомендации Экспертного совета позволяют и сейчас находить разумные инициативы и аргументировать подготовку и принятие решений в отношении нового законодательства, связанного с реализацией Концепции национальной безопасности. Ряд рекомендаций Совета полностью корреспондируются с последними заявлениями Президента Российской Федерации В.В. Путина по вопросам обеспечения национальной безопасности, развития наукоёмких производств, интеграции и диверсификации промышленности, а также в области энергетической и военной безопасности, усиления государственного регулирования в реальном секторе экономики, защиты потребительского рынка от фальсифицированной и «теневой» продукции.

1.2 Концептуальные положения проекта федерального закона «О национальной безопасности»

Концептуальные положения законопроекта «О национальной безопасности», о котором идёт речь в докладе Селезнёва Г. Н., были разработаны первым заместителем Председателя Экспертного совета – координатором Совета, доктором технических наук, профессором Санкт-Петербургского политехнического института Денисовым А. А., одобрены Экспертным советом и поддержаны Комитетом Государственной Думы по безопасности, возглавляемым Илюхиным В.И.

Как было показано в докладе Селезнёва Г.Н., современное положение России, обусловленное характером ее нынешнего общественно-политического и экономического развития, ставит перед государством и обществом важные задачи по совершенствованию существующего и разработке нового законодательства в интересах укрепления национальной безопасности страны.

Было показано, что системообразующим законом, который необходимо разработать и внести на рассмотрение Парламента России, должен стать проект федерального закона **"О национальной безопасности",** учитывающий положения вновь принятой Стратегии национальной безопасности.

Ситуация, сложившаяся в результате событий на Кавказе и последующая деятельность российского руководства и Совета Безопасности во многом были обусловлены несоответствием закона «О безопасности» нынешней Конституции Российской Федерации и достаточно вольным толкованием ее положений.

Предлагаемая концепция Федерального закона «О национальной безопасности» представляет собой попытку обобщить наработанный опыт взаимоотношений между федеральным центром и регионами, между представительной и исполнительной властями, выстроить схему деятельности Совета Безопасности и его аппарата, соотнести возможности общества влиять на внутреннюю политику, проводимую исполнительной властью.

Если говорить о конкретных изменениях и новациях в предлагаемом проекте закона, то они сводятся к тому, что вводится ограничение на создание новых государственных структур, связанных с реализацией Стратегии национальной безопасности. Иными словами, Президент или Правительство не могут реализовать собственные положения по созданию новых, в первую очередь воинских, подразделений, без соответствующего закона, то есть без контроля со стороны представительной власти.

В проекте закона подтверждается право граждан и общественных организаций создавать общественные объединения, в задачи которых входит и защита национальной безопасности.

Представляется важным введение в проект закона такого понятия, как обеспечение безопасности личности и обязанности государства по защите безопасности граждан не только на территории России, но и за рубежом. Важно закрепить такие положения в законе, при которых станет невозможно годичное пребывание гражданских летчиков из Татарстана в плену у афганских талибов.

Сделана попытка защитить права граждан, участвовавших в афганской войне и военных действиях в Чечне, определить их статус как граждан, выполняющих свой долг в соответствии с приказами Верховного Главнокомандующего.

В проекте закона также предлагается однозначно трактовать степень ответственности за преступления, связанные с обеспечением национальной безопасности.

Проектом закона предусматривается невозможность участия в работе Совета Безопасности лиц без гражданства и лиц с двойным гражданством. Руководителю аппарата Совета Безопасности запрещается замещать или подменять Председателя Совета. Членам Совета Безопасности не дается право использовать в своих публичных выступлениях информацию, полученную или озвученную на заседаниях Совета.

Законопроектом предлагается закрепить, что Российская Федерация обеспечивает свою национальную безопасность всеми имеющимися в ее распоряжении политическими, экономическими, военными, организационными и иными средствами в целях:

• реализации и защиты конституционных прав и свобод граждан;

• поддержания гражданского мира и согласия, стабильности и процветания общества;

• укрепления суверенитета Российского федеративного государства, сохранения экономической независимости, сбережения природных ресурсов и приумножения национального достояния;

• объединения национальных и международных усилий для сохранения и упрочения всеобщей безопасности и мира. Федеральный закон должен закрепить правовые основы реализации и защиты национальных интересов Российской Федерации;

• определяет систему национальной безопасности Российской Федерации; устанавливает правовое положение личности и полномочия органов государственной власти в области национальной безопасности, порядок организации и финансирования деятельности по обеспечению безопасности, а также контроля и надзора за законностью этой деятельности.

Основные нормы Закона применяются для предотвращения, пресечения, локализации или отражения как реальных, так и потенциальных угроз национальным интересам и национальной безопасности Российской Федерации в мирное и военное время.

Основными принципами обеспечения национальной безопасности, предлагаемыми в законопроекте, являются:

• строгое соответствие законам Российской Федерации;

• безусловное выполнение всех положений концепции национальной безопасности;

• контроль на национальном уровне за реализацией всей совокупности действий, направленных на защиту национальных интересов и безопасности.

Национальную безопасность в законопроекте предлагается обеспечивать:

а) деятельностью органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации; органов местного самоуправления; должностных лиц; граждан и их объединений по выработке и реализации мер экономического, политического, военного организационного и иного характера, соразмерных угрозам безопасности и направленных на защиту национальных интересов в рамках единой государственной политики в области обеспечения национальной безопасности;

б) созданием и поддержанием состояния устойчивого развития и обеспечением необходимого уровня защищенности объектов национальной безопасности;

в) разработкой и реализацией правовых норм, регулирующих основные положения концепции национальной безопасности;

г) системой контроля и надзора за деятельностью по обеспечению национальной безопасности;

д) взаимодействием и сотрудничеством с международными системами безопасности;

е) строгим соблюдением всех международных норм и правил, соответствующих основным положениям утвержденной концепции национальной безопасности.

Для непосредственного осуществления мер обеспечения национальной безопасности в соответствии с основными положениями законопроекта образуются силы и органы национальной безопасности.

Правовые основы обеспечения национальной безопасности согласно законопроекту составляют:

а) Конституция Российской Федерации, настоящий Федеральный Закон, другие Федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации;

б) конституции, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, принятые в соответствии с Конституцией Российской Федерации;

в) нормативные правовые акты органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции;

г) принципы и нормы международного права, международные договоры и соглашения, заключенные или признанные Российской Федерацией.

Провозглашаемая законопроектом политика национальной безопасности:

а) имеет общегосударственный характер, проводится гласно, непрерывно и повсеместно;

б) обеспечивается неуклонным выполнением обязанностей в области национальной безопасности органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и гражданами, а также юридическими лицами, независимо от ведомственной принадлежности и форм собственности;

в) проводится на основе Концепции национальной безопасности, нормативных правовых актов, определяющих внешнюю и внутреннюю политику Российской Федерации, а также Стратегии обеспечения национальной безопасности.

Законопроектом предусматривается, что Концепция национальной безопасности в соответствии с международной практикой:

– разрабатывается и утверждается в виде федерального закона одновременно с ежегодно принимаемым федеральным законом о бюджете на текущий год;

– составляет основу для разработки Стратегии обеспечения национальной безопасности страны, утверждаемой Президентом Российской Федерации.

Структуру системы национальной безопасности в соответствии с законопроектом образуют создаваемые и функционирующие в соответствии с действующим законодательством органы государственной власти, силы, органы и средства безопасности, общественные и иные организации и объединения, а также граждане, принимающие на законном основании участие в реализации мер по обеспечению национальной безопасности. Законопроектом определяется, что создание структур, имеющих цели и задачи, непосредственно или косвенно связанные с реализацией концепции национальной безопасности, должно осуществляться только на базе соответствующего закона Российской Федерации.

Граждане или общественные организации имеют право создавать общественные объединения, в задачи которых входит и защита национальных интересов, при условии соблюдения закона «О концепции национальной безопасности» и других законов Российской Федерации.

Основными параметрами, определяющими уровень обеспечения национальной безопасности, в законопроекте предлагаются:

• уровень безработицы (доля от экономически активного населения);

• децильный коэффициент (соотношение доходов 10% наиболее и 10% наименее обеспеченного населения);

• уровень роста потребительских цен;

• уровень государственного внешнего и внутреннего долга в процентном соотношении от валового внутреннего продукта;

• уровень обеспеченности ресурсами здравоохранения, культуры, образования и науки в процентном отношении от валового внутреннего продукта;

• уровень ежегодного обновления вооружения, военной и специальной техники;

• уровень обеспеченности военными и инженерно-техническими кадрами.

Основными функциями системы национальной безопасности в законопроекте предлагается считать:

а) выявление и прогнозирование угроз национальной безопасности;

б) разработка и осуществление комплекса оперативных и долговременных мер по предупреждению и устранению угроз национальной безопасности;

в) создание и поддержание в готовности, обеспечение жизнедеятельности и развитие сил, органов и средств национальной безопасности;

г) управление силами, органами и средствами национальной безопасности;

д) восстановление и обеспечение функционирования объектов национальной безопасности, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций;

е) участие в обеспечении международной безопасности в соответствии с обязательствами, вытекающими из международных договоров и соглашений, заключенных Российской Федерацией.

Законопроектом предусматривается, что безопасность обеспечивается на основе последовательной реализации единой государственной политики с учетом разграничения соответствующих полномочий и обеспечения координации действий органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, иные органы государственной и судебной власти, органы местного самоуправления, а также общественные объединения в соответствии с законопроектом действуют в строгом соответствии с настоящим федеральным законом и федеральным законом «О Концепции национальной безопасности» и в пределах своих полномочий и компетенций.

В случаях возникновения непосредственной угрозы национальной безопасности, в целях предотвращения, пресечения или отражения агрессии и для восстановления стабильности и мира законопроектом определяется, что специальным Указом Президента объявляется о введении чрезвычайного или военного положения в стране и созыве Совета Безопасности страны, который (после утверждения Советом Федерации Указа Президента) вырабатывает и принимает решения по нормализации ситуации в стране, организует координацию действий органов исполнительной власти.

Все решения, принимаемые Советом Безопасности, предлагается в законопроекте оформлять только в виде указов Президента Российской Федерации.

Президент Российской Федерации в области национальной безопасности в соответствии с предлагаемым законопроектом:

• является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации;

• принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности;

• руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти по обеспечению национальной безопасности;

• реформирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации;

• определяет основные направления единой государственной политики в области национальной безопасности;

• принимает, с учетом обсуждения вопроса на Совете Безопасности Российской Федерации, решения о предотвращении, пресечении и отражении угроз национальной безопасности;

• в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии, а также при возникновении вооруженных конфликтов в Российской Федерации обязан ввести на территории Российской Федерации или в отдельных её местностях военное положение или чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе и получить разрешение на использование Вооруженных Сил Министерства обороны Российской Федерации и других министерств и ведомств;

• обращается к Федеральному Собранию Российской Федерации с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства, политики национальной безопасности Российской Федерации.

Полномочия в области национальной безопасности Президент Российской Федерации осуществляет лично, с момента вступления в должность и до истечения срока пребывания в должности.

Преемственность полномочий Президента Российской Федерации в области национальной безопасности во всех случаях, когда он не в состоянии выполнять свои обязанности, устанавливается в соответствии со статьей 92 Конституции Российской Федерации.

В случаях невозможности Президентом Российской Федерации исполнять свои обязанности в качестве Президента страны его функции Председателя Совета Безопасности Российской Федерации исполняет лицо, его замещающее, в соответствии со статьей 92, пункт 3 Конституции Российской Федерации.

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в области национальной безопасности:

• одобряет Закон «О Концепции национальной безопасности», утверждает указы Президента Российской Федерации о введении военного положения, о введении чрезвычайного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях;

• по представлению Президента Российской Федерации принимает постановления о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации, в том числе сил, находящихся за пределами территории Российской Федерации.

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации в области национальной безопасности:

• принимает Федеральный закон «О Концепции национальной безопасности»;

• принимает постановления по вопросам обеспечения национальной безопасности, отнесенным к ее ведению Конституцией Российской Федерации;

• принимает закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год, с постатейным утверждением расходов на обеспечение обороны и национальной безопасности, на содержание сил, органов и средств национальной безопасности, а также на финансирование федеральных программ в области национальной безопасности;

• принимает федеральные законы по вопросам ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации в области безопасности.

Правительство Российской Федерации в области национальной безопасности:

• разрабатывает и представляет Государственной Думе Федеральный закон «О Концепции национальной безопасности», а также федеральный бюджет, предусматривающий расходы на обеспечение обороны и национальной безопасности;

• готовит проекты Указов Президента Российской Федерации совместно с Администрацией Президента о введения чрезвычайного и военного положений, а также проект Указа о созыве и начале деятельности Совета Безопасности, в связи с возникшей угрозой в стране;

• на основе Указов Президента Российской Федерации организует обеспечение сил и органов национальной безопасности материальными средствами, ресурсами и услугами в соответствии с федеральными государственными нуждами по заказам соответствующих органов государственной власти Российской Федерации;

• в случае осуществления военных действий по отражению агрессии на территории Российской Федерации, а также на территории

других стран разрабатывает и представляет в Совет Безопасности комплекс мероприятий, обеспечивающих успешное проведение военных операций;

• обеспечивает реализацию Закона «О Концепции национальной безопасности» и Стратегии национальной безопасности, выполнение федеральных программ и планов в области национальной безопасности;

• руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти в области социальной и правовой защиты военнослужащих и гражданского персонала сил и органов национальной безопасности, а также граждан, общественных и иных организаций и объединений, оказывающих содействие в обеспечении национальной безопасности в соответствии с действующим законодательством;

• организует в пределах предоставленных полномочий выполнение международных обязательств Российской Федерации, заключает межправительственные соглашения в области безопасности.

Федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации в области национальной безопасности:

• обеспечивают выполнение действующего законодательства, решений Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации в области национальной безопасности и стратегии обеспечения национальной безопасности;

• участвуют в разработке и организуют выполнение федеральных программ по обеспечению национальной безопасности;

• на основании настоящего Федерального закона в пределах своей компетенции разрабатывают нормативные правовые акты по обеспечению национальной безопасности и представляют их в Совет Безопасности Российской Федерации;

• осуществляют в пределах своей компетенции систему мероприятий по координации и обеспечению национальной безопасности, включая предоставление в распоряжение Совета Безопасности Российской Федерации необходимых сил и средств, а также информации, документов и материалов;

• в соответствии с действующим законодательством формируют, реорганизуют и упраздняют подчиненные силы и органы национальной безопасности.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и **органы местного самоуправления** в области национальной безопасности:

• обеспечивают выполнение действующего законодательства, Указов Президента Российской Федерации и Правительства Российской

Федерации, федеральных программ и планов в области обеспечения национальной безопасности;

• взаимодействуют с федеральными органами исполнительной власти при обеспечении национальной безопасности, а также осуществляют проведение аварийно-спасательных работ и иных мероприятий на территориях, пострадавших от чрезвычайных ситуаций;

• проводят дополнительные территориальные мероприятия на основе привлечения граждан, общественных и иных организаций и объединений для оказания содействия обеспечению национальной безопасности в соответствии с действующим законодательством;

• в пределах своих полномочий и территорий, обеспечивают реализацию мер социальной и правовой защиты военнослужащих и гражданского персонала, сил и органов национальной безопасности, а также граждан, общественных и иных организаций и объединений, оказывающих содействие в обеспечении национальной безопасности в соответствии с действующим законодательством;

• вносят в органы государственной власти Российской Федерации предложения по вопросам обеспечения национальной безопасности.

Силы, органы и средства национальной безопасности создаются и развиваются в Российской Федерации только в соответствии с федеральными законами.

Общественно-политические организации, в уставе которых предусмотрена деятельность по защите интересов государства и нации, могут быть использованы на территории Российской Федерации только после введения Указом Президента Российской Федерации чрезвычайного или военного положения (народное ополчение, национальные силы самообороны, народные дружины по охране общественного порядка).

Деятельность общественных организаций осуществляется в соответствии с Федеральным законом "О политических партиях" и Федеральным законом "Об общественных организациях".

Органы национальной безопасности включают в себя органы законодательной, исполнительной, судебной властей и их высших должностных лиц; органы внутренних дел и налоговой службы; органы, обеспечивающие безопасное ведение работ в промышленности, энергетике, на транспорте и в сельском хозяйстве; органы служб обеспечения безопасности средств связи и информации; таможенные, природоохранительные органы; органы охраны здоровья населения и другие органы государственной власти, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрена федеральная государственная служба должностных лиц, обладающих правами в области национальной безопасности.

Обеспечение безопасности личности в законопроекте закрепляется тем, что государство, в соответствии с действующей Конституцией Российской Федерации, гарантирует безопасность каждого человека и гражданина на своей территории. Государство также гарантирует использование всех сил и органов национальной безопасности для защиты безопасности граждан, находящихся за пределами Российской Федерации по делам государственной службы.

Законопроект определяет, что при обеспечении национальной безопасности не допускается ограничение прав и свобод человека и гражданина, за исключением случаев, прямо предусмотренных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Граждане, общественные и иные организации и объединения имеют право получать разъяснения по поводу их прав и свобод от органов, обеспечивающих безопасность. По их требованию такие разъяснения даются письменно в установленные действующим законодательством сроки.

Граждане, общественные и иные организации и объединения могут с их согласия привлекаться к мероприятиям по обеспечению национальной безопасности в порядке, установленном действующим законодательством.

Правовая и социальная защита военнослужащих и гражданского персонала сил и органов национальной безопасности, а также граждан, общественных и иных организаций и объединений, оказывающих содействие в обеспечении национальной безопасности в соответствии с действующим законодательством, гарантируется государством.

Должностные лица, превысившие свои полномочия, а равно и допустившие бездействие при обеспечении национальной безопасности, несут ответственность в соответствии с действующим законодательством.

Статус Совета Безопасности Российской Федерации, его основные задачи и действия в случаях угрозы национальной безопасности в законопроекте существенно развиты и дополнены рядом новых положений.

Совет Безопасности Российской Федерации является формируемым для постоянной деятельности конституционным органом, в том числе после утверждения Советом Федерации указов Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного или военного положения на территории России, а также в случаях объявления войны другому государству.

В компетенцию Совета Безопасности Российской Федерации входят подготовка и принятие решения в виде Указов Президента Российской Федерации на основании Закона «О концепции

национальной безопасности» и других законов в области обеспечения интересов по защите безопасности нации и граждан Российской Федерации в стране и за ее пределами, а также контроль за органами исполнительной власти и координация действий всех сил и органов национальной безопасности в стране после введения Указом Президента Российской Федерации чрезвычайного и военного положения в России.

Состав Совета Безопасности Российской Федерации формирует Президент Российской Федерации своим указом на основании Конституции Российской Федерации.

Председателем Совета Безопасности Российской Федерации является по должности Президент Российской Федерации. Состав Совета Безопасности Российской Федерации формируется из числа представителей исполнительной власти в соответствии со статьей 10 Конституции Российской Федерации, закрепляющий принцип разделения властей. Участие в составе Совета Безопасности представителей законодательной и судебной властей Российской Федерации не допускается.

Не допускается также участие в работе Совета Безопасности лиц без гражданства, лиц с двойным гражданством и граждан иностранных государств.

Основными задачами Совета Безопасности Российской Федерации, созываемого по Указам Президента Российской Федерации, являются:

• осуществление мероприятий по реализации указов Президента Российской Федерации о введении на территории России чрезвычайного и военного положений;

• взаимодействие и координация деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации в части реализации решений Совета Безопасности Российской Федерации, указов и распоряжений Президента Российской Федерации по преодолению угрозы национальной безопасности;

• подготовка и координация выполнения приказов и распоряжений министерств и ведомств, привлекаемых для решения задач, поставленных Президентом Российской Федерации перед Советом Безопасности;

• осуществление контроля за развитием ситуации, приведшей к объявлению чрезвычайного или военного положения, анализ обстановки и подготовка рекомендаций по возможному разрешению ситуации;

• разработка Концепции национальной безопасности и Стратегии обеспечения национальной безопасности, а также федеральных программ военного строительства, развития и реформирования сил и органов

национальной безопасности и оборонно-промышленного потенциала Российской Федерации.

В период между заседаниями Совета Безопасности постоянно действующий аппарат Совета Безопасности, возглавляемый Руководителем и руководствуясь Конституцией Российской Федерации, Законом «О концепции национальной безопасности» и другими законами:

а) определяет национальные интересы, подбирает основные направления их реализации и защиты, ведет поиск средств, форм и способов их предупреждения, пресечения и отражения;

б) подготавливает проект Закона «О концепции национальной Безопасности» на следующий год для внесения его Президентом РФ на рассмотрение в Государственную Думу;

в) рекомендует Президенту Российской Федерации принятие Указа о введении чрезвычайного и военного положений в стране;

г) разрабатывает рекомендации Президенту Российской Федерации по совершенствованию системы национальной безопасности путем оптимизации ее структуры, повышения эффективности деятельности сил и органов национальной безопасности, развития средств системы ее обеспечения;

д) указывает на приоритеты в финансировании расходов на обеспечение национальной безопасности, вырабатывает рекомендации по формированию государственного оборонного заказа на последующий год;

е) дает Президенту Российской Федерации рекомендации по заключению, исполнению и денонсации международных договоров Российской Федерации в области безопасности.

Рабочие заседания Совета Безопасности проводятся в соответствии с регламентом. В конце каждого заседания Председатель информирует членов Совета о времени и порядке проведения следующего заседания.

Повестку дня и порядок рассмотрения вопросов на заседаниях Совета Безопасности Российской Федерации утверждает Председатель Совета Безопасности Российской Федерации.

Ведет заседание Совета Безопасности Российской Федерации его Председатель или по его поручению один из постоянных членов Совета Безопасности Российской Федерации. Присутствие на заседаниях Совета Безопасности Российской Федерации членов Совета Безопасности Российской Федерации обязательно.

По решению Председателя Совета Безопасности Российской Федерации могут проводиться заседания как в расширенном, так и в

ограниченном составе. Делегирование полномочий члена Совета Безопасности не допускается. Руководитель Аппарата не имеет права заменить Председателя Совета.

Работа Совета Безопасности Российской Федерации осуществляется по планам, утверждаемым Председателем Совета Безопасности Российской Федерации. Решение Совета Безопасности, принятое в отсутствие Председателя Совета, подлежит реализации только в форме Указа Президента РФ. Проект Указа должен быть согласован присутствующими на заседании. Протокол заседания Совета должен иметь стандартную разработанную форму и фиксировать мнения всех членов Совета по всем вопросам, включенным в повестку дня заседания, в том числе и дополнительно.

Стенографические отчеты, протоколы и иные документы заседаний Совета Безопасности Российской Федерации хранятся в аппарате Совета Безопасности Российской Федерации, порядок охраны содержащихся в них государственных секретов определяется Законом «О Государственной тайне Российской Федерации», регламентом работы Совета Безопасности и распоряжениями Председателя Совета Безопасности Российской Федерации.

Участники заседания, не являющиеся членами Совета Безопасности, имеют право совещательного голоса, но не пользуются правом обязательного предоставления слова для выступления на Совете Безопасности.

Все члены Совета Безопасности, а также сотрудники Аппарата Совета и лица, принимавшие участие в заседаниях Совета Безопасности, не имеют право в своих публичных выступлениях и публикациях в печати излагать позиции проведенного заседания Совета.

Решение Совета Безопасности Российской Федерации принимается простым большинством голосов от общего количества участвующих в заседании постоянных членов Совета Безопасности Российской Федерации. Члены Совета, не принимавшие участие в заседании Совета Безопасности, не имеют право участвовать в заочном принятии решения.

Деятельность Совета Безопасности Российской Федерации организуется с учетом постоянной готовности к принятию решений по предотвращению, пресечению или отражению угроз национальной безопасности, предупреждению, локализации и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, угрожающих национальной безопасности. В этих целях члены Совета Безопасности Российской Федерации и должностные лица Аппарата Совета Безопасности Российской Федерации, отвечающие за подготовку заседаний Совета Безопасности Российской Федерации, организацию и контроль выполнения его решений, обеспечиваются специальными средствами связи, информации

и телекоммуникации. В условиях непосредственной угрозы национальной безопасности, нарушения мира или акта агрессии, либо при иных обстоятельствах, требующих немедленного принятия решений и безотлагательных действий по защите национальных интересов, Совет Безопасности Российской Федерации принимает такие решения и организует необходимые, в том числе чрезвычайные, меры и действия путем реализации соответствующих указов и распоряжений Президента Российской Федерации, изданных в пределах его конституционных полномочий.

Предпринимаемые Советом Безопасности Российской Федерации чрезвычайные меры и действия должны быть направлены на отражение угроз национальной безопасности и обеспечение соответствующим органам государственной власти возможности выполнять предоставленные им действующим законодательством полномочия. При этом Президент Российской Федерации может возложить ответственность за проведение мероприятий по отдельным направлениям на членов Совета Безопасности Российской Федерации.

О принятых решениях по проведению чрезвычайных мер и действий Президент Российской Федерации незамедлительно уведомляет Федеральное Собрание Российской Федерации. Чрезвычайные меры и действия, проводимые Президентом Российской Федерации, утверждаются Советом Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

Порядок действий Совета Безопасности Российской Федерации в случаях угрозы национальной безопасности, нарушения мира и акта агрессии регламентируется указом Президента Российской Федерации, включая утверждение специального плана управления страной, проведение чрезвычайных мер и действий, эвакуацию и рассредоточение членов Совета Безопасности Российской Федерации на различных стадиях угроз национальной безопасности.

Контроль за деятельностью по обеспечению национальной безопасности осуществляется в соответствии с действующим законодательством высшими органами законодательной и судебной власти.

Органы государственной власти Российской Федерации в пределах своей компетенции осуществляют контроль за деятельностью министерств и ведомств, предприятий, учреждений и организаций по обеспечению национальной безопасности.

Общественные и иные объединения и организации, граждане Российской Федерации имеют право на получение ими, в соответствии с действующим законодательством, информации о деятельности сил и органов национальной безопасности.

Органы судебной власти Российской Федерации:

а) осуществляют конституционное, гражданское, административное и уголовное судопроизводство по делам о посягательствах на жизненно важные интересы и объекты национальной безопасности;

б) обеспечивают судебную защиту прав и свобод личности, общественных и иных организаций и объединений в связи с деятельностью по обеспечению национальной безопасности.

Реализация основных положений Федерального закона «О национальной безопасности» позволит создать системное правовое поле по обеспечению национальной безопасности России.

Важным элементом в этой проблеме является **Информационное обеспечение задач национальной безопасности**. Ситуация, сложившаяся в области выявления угроз национальной безопасности и защиты национальных интересов России в условиях недостаточно скоординированной деятельности федеральных ведомств и региональных структур, обуславливает необходимость единого подхода к формированию процессов системного информационного взаимодействия органов государственной власти, государственных и негосударственных предприятий, организаций и служб, обеспечивающих национальную безопасность России.

Ключевой проблемой системной организации информационной поддержки многообразного спектра вопросов национальной безопасности России в рамках единого подхода является формирование целостной организационно-правовой базы и технологии взаимодействия государственных и негосударственных предприятий и организаций при решении задач национальной безопасности в новых условиях. Вместе с тем требуется выработка единых основ информационного взаимодействия органов государственной власти, соответствующих ведомств и служб на федеральном и региональных уровнях.

Совершенствование процессов информационного взаимодействия в области обеспечения национальной безопасности России требует решения не только технико-технологических проблем, но и, прежде всего, методологических и организационно-правовых вопросов регулирования процессов информационного взаимодействия соответствующих органов и служб, создателей, владельцев и потребителей информационных ресурсов.

При этом разрозненные по министерствам, ведомствам и негосударственным организациям информационные ресурсы и технологии необходимо использовать в рамках общегосударственной системы с учетом актуальности задач обеспечения национальной

безопасности, решаемых на федеральном, региональном и местном уровнях.

В заключение следует отметить, что реализация предлагаемой системы обеспечения национальной безопасности возможна лишь на прочном законодательном базисе. Поэтому крайне важно, чтобы был принят федеральный закон **«О национальной безопасности»**, фрагменты которого предложены в данном разделе научного издания. Кроме того, очень важно, чтобы введение в действие Концепции национальной безопасности Российской Федерации осуществлялось федеральным законом. При этом одновременно этот закон утверждал бы пакет необходимых законодательных актов и перечень федеральных программ, регламентирующих реализацию основных положений Концепции по всем ее составляющим – сферам деятельности государства. Итоговым актом после законодательного утверждения этих документов механизмы их реализации должны излагаться, как это и предусмотрено Конституцией Российской Федерации **в ежегодном Послании Президента Российской Федерации по Стратегии обеспечения национальной безопасности**.

2. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ – МАТЕРИАЛЬНАЯ ОСНОВА НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Исследования, проведенные экспертным сообществом Совета, показали, что к рубежу третьего тысячелетия Россия утратила положение страны-сверхдержавы и столкнулась с угрозой оказаться на периферии формирующегося нового мира. Опасность остаться за рамками процессов глобализации, становления открытого сообщества и постиндустриальной, информационной экономики является для России все более реальной.

Утрата мирового политического влияния, отсутствие адекватной позиции в международном разделении труда – это не только проигрыш на уровне страны в целом. Для каждого отдельного гражданина это оборачивается существенным снижением уровня и качества жизни. Государство медленно создает условия для обеспечения достойной жизни своих граждан.

Слабая экономика, политическая и социальная нестабильность, глубокий моральный кризис общества, а главное – отсутствие четких целей и ориентиров страны ставит под вопрос перспективы России как сильного государства, способного защищать свои национальные интересы. Мировое сообщество все более склоняется к настороженному отношению к России как к стране с непредсказуемой внешней и внутренней политикой.

Тает основное национальное богатство – интеллектуальный потенциал населения страны. Система социализации человека не срабатывает, продолжается отток за границу наиболее активной части населения.

В стране образовался неблагоприятный деловой климат, государство оказалось неспособным выполнять взятые на себя обязательства, в структуре экономики все еще преобладает производство товаров с низкой долей добавленной стоимости (главным образом, сырьевых) и нерыночных услуг.

Преступность остается одним из препятствий экономического и социального прогресса. Слабость государственной власти, ее коррумпированность, подмена государственных интересов принципом баланса интересов чиновников и бизнесменов наносит непоправимый ущерб экономике Российского государства, разрушает среду для конкурентной и законной предпринимательской деятельности, в конечном счете лишают Россию нормального исторического будущего.

Однако российское общество продемонстрировало желание переломить наметившиеся негативные тенденции и не готово далее откладывать решение наболевших проблем.

Сегодня существует и новая Россия. Население страны качественно изменилось. Значительная часть граждан страны готова строить жизнь собственными усилиями, не дожидаясь помощи ни от кого.

В отличие от всех предыдущих периодов, в стране создалась принципиально иная ситуация, открывающая "окно возможностей" для решения фундаментальных проблем России. Сегодня стабилизировалась политическая ситуация, наблюдается оживление экономики, которого удалось добиться именно благодаря окрепшему частному сектору.

Следует отметить, что Россия все еще обладает значительным потенциалом ускоренного развития. Огромный интеллектуальный капитал, созданные основы рыночных институтов, обширные природные ресурсы, основные элементы производственной и коммуникационной инфраструктуры, накопленные финансовые сбережения – все эти факторы создают позитивные предпосылки для обновления страны.

Главная задача заключается в том, чтобы ускорить этот процесс. Россия должна ответить на те вызовы, которые сегодня стоят перед ней, и не растерять остатки лидерского ресурса, а в дальнейшем – развить и приумножить его.

В среднесрочной перспективе необходимо предотвратить дальнейшее увеличение разрыва между Россией и развитыми странами, а в долгосрочной перспективе – восстановить и упрочить позиции России как одной из стран – лидеров мирового развития.

Экономическая безопасность – один из наиболее важных элементов национальной безопасности. Эффективная система экономической безопасности – материальная основа практически всех составляющих национальной безопасности. Негативные процессы в экономике нынешней России – главная угроза национальной безопасности.

Переход к рыночным экономическим отношениям происходит в условиях постоянного дефицита и противоречивости нормативно-правовой базы, регулирующей экономические отношения. Предложенные механизмы разгосударствления экономики, формирования рынка и финансово-кредитной системы, либерализации внешнеэкономической деятельности оказались малоэффективными.

2.1 О системном подходе к обеспечению экономической безопасности

В докладе генерального директора корпорации «Аэрокосмическое оборудование» доктора экономических наук, профессора Бодрунова С.Д., сделанном на пленарном заседании Экспертного совета по актуальным проблемам законодательного обеспечения национальной безопасности, с системных позиций были изложены принципиально важные и до сих пор основные

направления законодательного обеспечения экономической безопасности России в обозримой перспективе.

В докладе констатируется, что современное социально-экономическое положение России делает особо актуальной целенаправленную деятельность государства, всех уровней исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов по обеспечению экономической безопасности страны и ее граждан.

Экономическая безопасность Российской Федерации – это такое состояние национальной экономики, при котором совокупностью действий органов государственной власти, местного самоуправления, общественных организаций и человека на основе федеральных законов и иных правовых актов обеспечивается социально-экономическая и военно-политическая стабильность общества и государства, создаются достойные условия жизни и духовно- нравственного развития личности за счет создания эффективных механизмов рыночной экономики и интеграции ее в мировое экономическое сообщество.

Исходя из этого определения, стратегия экономической безопасности России должна быть ориентирована на обеспечение прогрессивного развития экономики, поддержание на необходимом уровне научно-технического и производственного потенциала, блокирование снижения жизненного уровня населения, предотвращение социальных и межнациональных конфликтов. Основное содержание государственной стратегии обеспечения экономической безопасности Российской Федерации должно быть нацелено на формирование эффективной экономической политики, устойчивое увеличение темпов экономического роста, полную занятость, стимулирование высокопроизводительного труда, сглаживание социального неравенства.

К основополагающим мероприятиям эффективной экономической политики**,** которые, нам представляется, следовало бы рассмотреть на заседании Совета, в обеспечение экономической безопасности Российской Федерации необходимо отнести следующие принципиально важные сферы **деятельности.**

В области внешнеэкономической деятельности представляется целесообразным перейти от устаревшей торгов – посреднической политики, в которой преобладают элементы снабженческо-сбытового характера, и обеспечить вхождение России в новую модель мировой экономической системы, в большей мере ориентируемой на воспроизводство. Здесь нужны принципиально новые подходы и технологии внешнеэкономической деятельности, обеспечивающие доступ России к равноправному формированию и перераспределению мирового **дохода.** Следует четко сформировать стратегические **цели России** в **процессе** движения к мировому равновесию, **осуществить переход к** оперированию не на мировом **рынке, а на геоэкономическом**

атласе мира, перейти к активной **наступательной позиции,** использованию технологий векторной **стратегии, целенаправленному** формированию выгодных для России **геоэкономических** ситуаций.

Создание условий врастания национальной экономики в мировую геоэкономическую систему и реализация воспроизводственной модели внешнеэкономической деятельности позволят России вывести экономику из затяжного структурного кризиса, возродить ресурсную базу национального машиностроительного комплекса оборонной промышленности и транспорта и тем самым затормозить деиндустриализацию страны, снизить темпы наращивания сырьевого экспорта.

Результаты подобной деятельности на мировом рынке позволят создать все условия и объективные предпосылки для выработки действенных и цивилизованных механизмов взыскания долгов с иностранных государств, возврата вывезенных из России капиталов и регулирования внешней финансовой задолженности России без ущерба для экономической безопасности.

В долгосрочной экономической политике России со странами Содружества Независимых Государств следует добиваться формирования на его геоэкономическом пространстве экономической стратегии, обеспечивающей внешнеэкономическую «многоукладность» на основе различных моделей сотрудничества.

Необходимо всячески содействовать сближению национальных экономических систем и созданию благоприятных условий для взаимных связей, в том числе путем активизации деятельности МЭК, нормализации платежно-расчетных отношений и реализации соглашения о создании Платежного союза, созданию как можно более широкого Таможенного союза, развитию сотрудничества в области производства, науки и техники, конверсии оборонной промышленности при сохранении, развитии и использовании потенциала высоких технологий в интересах всех стран Содружества.

Приоритет экономических отношений между Россией и странами Содружества обеспечит геополитические интересы России и создаст предпосылки экономической интеграции России и бывших республик Союза как основы воссоздания единого экономического и политического пространства на рубежах страны.

Экономическая политика внутри России, нацеленная на создание рыночной среды, отличается большой неопределенностью, связанной с нечеткостью правового обеспечения хозяйственной деятельности субъектов, с неразвитостью рыночной и информационной инфраструктур, с возрастающей криминализацией экономической жизни, с неотработанностью финансово-кредитной системы, с разрушением хозяйственных связей основных

производственных структур, с их неподготовленностью во многих случаях к жесткой конкуренции зарубежных производителей.

Указанные неопределенности обусловлены как объективными причинами, связанными с рыночной природой любой современной национальной экономики, издержками переходного периода, так и ошибками, игнорированием экономических и инновационных закономерностей, нечеткостью и непоследовательностью научно-технологической, структурной и в целом экономической политики государства в различных сферах, большими издержками формируемого механизма управления на разных уровнях народного хозяйства Российской Федерации.

Экономическая наука в этой ситуации пока еще не разработала целостную программу решения проблем экономической устойчивости основных хозяйствующих субъектов в переходной экономике, отягощенной ошибками ее реформирования. Наряду с другими обстоятельствами это отрицательно отразилось на стабильности **положения многих трудовых коллективов,** на жизненном уровне **людей, на инновационной деятельности,** на конкурентоспособности отечественных производителей на мировом и российском рынках.

Основные производственные структуры – предприятия, **объединения, комбинаты, тресты – в новых** рыночных условиях в большинстве **своем оказались не способны** к стабильной работе, удержанию **основных ниш рынка,** сохранению отечественных потребителей **и производственного аппарата** на современном научно-технологическом **уровне.** Преодоление **кризисной ситуации в** народном хозяйстве, переход к новой модели **экономического роста,** базирующейся на инновационном типе развития, **нуждаются в** разработке теории и методологии экономической **устойчивости** хозяйственных основных производственных систем.

Необходима такая экономическая политика, которая способна воссоздать интегральное свойство целостной хозяйственной системы — экономическую устойчивость, придать динамичность воспроизводственному процессу, политика, не отвергающая индикативные методы управления вектором цели развития экономики общества. Именно экономическая устойчивость хозяйственной системы позволит не только сохранить обновленный потенциал и рыночные позиции, но и развить их, обеспечивая преодоление падения материального производства, его количественный рост и качественный подъем на новый технико-технологический уровень, выпуск продукции, заменяющей импорт, и выход на международные рынки.

Для достижения этих целей в первую очередь представляется целесообразным разработать пакет законодательных актов **о государственной стратегии** обеспечения экономической безопасности Российской Федерации с новыми конкурентоспособными товарами, в котором уточнить и дополнить основные положения регулирования

отношений собственности в существующем законодательстве налоговой, бюджетной и структурной политики, пути экономической интеграции на федеральном и региональном уровнях и другие меры, нацеленные на стабилизацию и развитие производства.

В обеспечение системного подхода к решению проблем экономической безопасности следовало бы рассмотреть пути совершенствования налоговой политики России и внесение существенных уточнений в *Налоговый кодекс,* включая сокращение количества взимаемых налогов, их интеграцию, пересмотр льгот, тарифных ставок, особенно на массовые поставки и перевозки. В принципе в условиях рыночной экономики должна действовать единая налоговая политика, не допускающая исключений. Если и делать какие-то исключения, то с целью стимулирования производителя.

Следует понизить налоги российским производителям продукции высоких технологий, которая из-за больших цен на сырье, энергоносители, транспорт становится неконкурентоспособной с зарубежными аналогами. В этом случае производитель сможет уменьшить стоимость продукции, она будет конкурентоспособной на внутреннем и внешнем рынках, стабилизируется производство, снизится уровень социальной напряженности. Разумной и открытой налоговой политикой, безусловно, обоснованной и адресной, можно поставить на ноги больное производство, а не допускать где-то оседания «черных», нигде не учтенных денег.

Практически созрела ситуация для того, чтобы установить монополию государства на добычу, производство и продажу энергоносителей, полезных ископаемых, древесины, цветных и черных металлов и сплавов, удобрений, крепких алкогольных напитков, сырья.

Монополия на производство и продажу сырья может стать одним из основных источников доходов государства, который обеспечит дальнейшее развитие сырьевых отраслей и выборочно поддержит другие приоритетные и доходные отрасли, а также науку, образование, здравоохранение и культуру.

Стабилизация в производстве энергоносителей и сырьевых отраслях может стать ключом к стабилизации всей экономики. В то же время действия Правительства в этих отраслях (по квотам, лицензиям, доступу к магистральным нефтепроводам) приводят к еще большей нестабильности в экономике.

Российские нефтеперерабатывающие заводы в неустоявшихся рыночных отношениях попадают в прямую конъюнктурную зависимость от нефтедобывающих компаний и органов управления магистральными нефтепроводами. В результате происходит дальнейшая раскачка промышленности и сельского хозяйства, не удовлетворяются потребности на энергоносители силовых структур при фиксированном оборонном бюджете. Поэтому монополизм в сырьевых отраслях может быть

оправдан, он позволяет исполнительной власти активно корректировать экономическую модель вхождения в цивилизованный рынок.

Необходимо проработать варианты законодательства, регулирующего **борьбу с экономической преступностью** и защищающего **все формы собственности, создающего условия для частных предпринимателей с одновременным усилением** ответственности за недобросовестные конкуренцию и предпринимательство, ложное банкротство, ложную рекламу, получение кредитов обманным путем, нарушение налогового, таможенного законодательства, подкуп должностных лиц, преступность в области высоких технологий.

Требуются также проработка и последовательное претворение в жизнь **целостной системы законодательных мер,** направленных на сохранение такого **уровня развития** научно-технического и производственного потенциала, **который гарантировал бы** развитие **национальной** экономики **за счет собственных** интеллектуальных и технологических ресурсов, **оборонную достаточность** и экономическую независимость страны в **случае изменения** политических и экономических условий, осуществление **строгого** государственного и общественного контроля над использованием совокупного фонда изобретений и разработок, который, с одной стороны, поощрял бы международное научно-техническое сотрудничество, а с другой – возводил бы барьеры на пути разбазаривания национальных научно-технических достижений. Чрезвычайно важное место в системе законодательного обеспечения экономической безопасности должно занять законодательство **о поддержании всего комплекса вооружений на уровне, обеспечивающем безопасность России.**

На наш взгляд, это должно достигаться, прежде всего, на основе законодательно принятой федеральной программы, нацеленной на сокращение типов средств вооруженной борьбы, определение приоритетов в государственном оборонном заказе, опережающее развитие фундаментальных и прикладных исследований, опытно-конструкторских разработок, позволяющих эффективно и своевременно реагировать на возникающие военные угрозы. Излишне говорить о том, что эта программа должна гарантированно обеспечиваться финансовыми и материально-техническими ресурсами. Следует закончить структурную перестройку оборонной промышленности, заниматься возрождением отраслей, обеспечивающих военно-техническую и экономическую независимость России за счет широкого использования передовых технологий двойного назначения, а также восстановления связей предприятий и научно-исследовательских учреждений государств Содружества, ранее входивших в единый военно-промышленный комплекс.

Законодательство об инновационной политике, как нам представляется, должно быть ориентировано прежде всего на поддержание

и развитие высоких оборонных технологий, создание инфраструктуры национального рынка инноваций и законодательных механизмов защиты отечественных наукоемких и уникальных технологий вплоть до введения эмбарго на ввоз зарубежных аналогов, привлечение негосударственных инвестиций в инновационные программы российских научных и промышленных оборонных предприятий.

Реализация инновационной политики России требует разработки совместных программ, нацеленных на обеспечение приоритетности внедрения передовых технологий, механизмы негосударственной системы финансирования научных и инновационных программ, техническое и кадровое обеспечение приоритетных программ научного и промышленного развития государства, проведение технического аудита при реструктуризации промышленных предприятий, коммерциализацию технологий двойного применения и оптимизацию использования материально-технической базы научных и промышленных предприятий. Построение централизованной и гибкой инфраструктуры инновационного рынка – главный инновационный проект государства в решении задач экономической безопасности.

Масштаб проблем, с которыми столкнулась Россия в области экономической безопасности, таков, что невозможно надеяться на решение их сверху или, тем более, сбоку – какой-то сторонней силой. Эта задача под силу лишь всей стране в целом.

Прогресс достижим только в результате объединения усилий власти и самого общества в деле создания страны, способной дать достойное существование своим гражданам и тем самым занять достойное место в мировом сообществе. Стратегия заключается в том, чтобы создать основы для возникновения общественного договора как механизма реализации Стратегии.

Только таким образом можно снять преграды на пути общественного развития и создать стимулы для активизации деятельной части населения.

Стержень нового общественного договора – приоритет гражданина над государством. Человек, его права и интересы – насколько возможно, государство, гарант этих прав – насколько необходимо. Самостоятельный человек, живущий и действующий в соответствии со своими личными убеждениями и одновременно с твердыми моральными принципами общества, способный в достатке содержать свою семью, сможет осуществить необходимую модернизацию страны.

Частный бизнес стал самостоятельным, дееспособным. Сформировались рыночные структуры, соответствующее поведение хозяйствующих субъектов. Но, для того чтобы функционирование рыночных институтов было эффективным, необходима отлаженная работа поддерживающей рынок системы: суда, принуждения к исполнению законов, органов правопорядка. Укрепление государства, реформа власти – условие модернизации экономики.

Однако насущная необходимость реформы власти – не только в требованиях экономического развития, но прежде всего – в целях защиты прав, свобод и безопасности граждан, в обретении доверия общества к власти, в превращении власти в инструмент обслуживания интересов общества.

Единственным способом сократить образовавшийся разрыв между Россией и наиболее развитыми странами, создать базу для повышения уровня жизни граждан является экономический рост, устойчиво опережающий рост мировой экономики. Такой экономический рост может быть обеспечен сочетанием накопления капитальных и интеллектуальных ресурсов, повышения эффективности их использования, высвобождения предпринимательской инициативы. Снижение административного и налогового пресса для бизнеса позволит уже на первом этапе получить отдачу от использования краткосрочных ресурсов роста через повышение производительности труда, загрузку простаивающих жизнеспособных мощностей. На втором этапе экономическая свобода выразится в росте эффективности инвестиций, на активное привлечение которых будет направлена экономическая политика.

В социальной политике необходимо завершить переход от патерналистской к субсидиарной модели государства. Это означает доступность и бесплатность для всех граждан базовых услуг, прежде всего образования и здравоохранения, перераспределение социальных расходов государства в пользу самых уязвимых групп населения при одновременном сокращении помощи обеспеченным семьям, сокращение социального неравенства, предоставление гражданам возможностей более высокого уровня потребления за счет собственных доходов.

Опыт развития европейской цивилизации, к которой принадлежит Россия, убедительно показал, что преобладание распределительных функций государства и пренебрежение к личной инициативе ведут к экономическому застою, политической апатии и гражданскому безразличию.

Принципиально важными направлениями социальной политики в условиях модернизации экономики становится, во-первых, поддержка социально уязвимых групп населения, во-вторых, инвестиции в развитие человека, прежде всего в образование, которое является непременным условием конкурентоспособности нашей страны в глобальной, информационной, динамично развивающейся мировой экономике.

Сложность проблем и глубина необходимых преобразований требуют комплексного подхода к проведению реформы государственной власти, модернизации экономики и социальных преобразований.

Таковы, на наш взгляд, основные проблемные вопросы законодательного обеспечения и государственной поддержки принципиально важных для решения задач экономической безопасности отдельных отраслей российской экономики.

2.2 Об оздоровлении предприятий реальной экономики

Первоочередные меры законодательной поддержки оздоровления предприятий реальной экономики были обсуждены на пленарном заседании Экспертного совета 3 декабря 1998 года с заслушиванием докладов Министра экономического развития Пака З.П. и руководителя Федеральной службы по делам о несостоятельности и финансовом оздоровлении Таля Г.К. и с участием в обсуждении Бодрунова С.Д. (Корпорация «Аэрокосмическое оборудование»), Постникова С.Б. (МПС), Родионова П.И. (РАО «Газпром»), Путилова А.В. (Миннауки), депутатов Государственной Думы Ларицкого В.Е. и Машинского В.Л.

По оценкам докладчиков, государственная промышленная политика до настоящего времени не имеет четких контуров, существующая законодательная база пока несовершенна, имеющегося инструментария недостаточно для построения эффективной промышленной политики. Докладчики и экспертное сообщество считают, что реальная промышленная политика должна быть нацелена прежде всего на восстановление стабильной работы крупных высокотехнологичных производств (групп предприятий) реального сектора экономики, поскольку их устойчивая работа в условиях рынка обеспечивает устойчивую работу еще десятков и сотен тысяч мелких и средних предприятий, объединенных по кооперации. В этих условиях требуются индивидуальный подход и разработка специфического инструментария, включающего в себя финансовое планирование общего бизнеса на предприятиях различных форм собственности, комплексную реструктуризацию накопленной задолженности, введение управляющей компании, специализирующейся на групповых антикризисных проектах, и ряд других нормативно-правовых мероприятий.

Реальный опыт осуществления индивидуальных проектов финансовой реструктуризации предприятий (групп предприятий) как отраслевого плана (автомобилестроение, авиастроение, энергомашиностроение, нефтехимия), так и регионального (Свердловская область, Нижегородская область, Татарстан) позволяет выработать базовые проекты правовых актов, основным из которых может стать проект федерального закона "О финансовом оздоровлении организаций". Концепция данного законопроекта, представленная Федеральной службой России по делам несостоятельности и оздоровления, нацелена на усиление роли государственного регулирования в этих процессах и заслуживает одобрения.

Требуется более глубокая увязка статей этого законопроекта с действующим законодательством Российской Федерации, в частности с Гражданским кодексом и Федеральным законом "О несостоятельности (банкротстве)".

В докладах констатируется, что анализ практики применения вступившего в силу с 1 марта 1998 г. Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" показывает, что количество дел о банкротстве организаций, возбужденных в этот период, практически достигло количества дел о банкротстве, возбужденных за все пять лет действия прежнего закона. Под судебными процедурами банкротства по инициативе коммерческих кредиторов уже оказались крупнейшие региональные электроэнергетические и газораспределительные объединения, оборонные предприятия, другие стратегические и социально значимые объекты.

Новый закон "О несостоятельности (банкротстве)" фактически лишил государство возможности участия в основных стадиях процесса банкротства, в связи с чем государство утратило возможность контролировать ход таких важнейших для экономики и национальной безопасности страны процедур, каковыми являются процедуры банкротства.

В этой связи для ликвидации возникших негативных явлений Федеральной службой России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению в июне с.г. внесен в Государственную Думу проект федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)", восстанавливающий роль государства в процедурах банкротства. Законопроект поддержан Правительством Российской Федерации (распоряжение от 30.06.98 г. № 878-р) и Комитетом Государственной Думы по собственности, приватизации и хозяйственной деятельности (решение от 15.07.98 г. № 3.9-35/5).

Кроме того, представляется крайне актуальным принять закон об особенностях проведения процедур банкротства в отношении субъектов естественных монополий, организаций топливно-энергетического и оборонного комплексов.

Докладчики считают, что одним из первоочередных мероприятий финансового оздоровления предприятий естественных монополий и нормативно-правового механизма урегулирования их задолженностей мог бы стать разработанный Федеральной службой России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению проект постановления Правительства Российской Федерации "Об особом порядке урегулирования задолженности перед федеральным бюджетом предприятий и организаций МПС России, РАО "ЕЭС России", РАО "Газпром", осуществляющих поставки продукции (работ, услуг) для государственных нужд".

Данный проект учитывает особое место естественных монополий в едином народнохозяйственном комплексе, их значение для всех отраслей экономики России и обеспечения государственных нужд. Предложенный механизм урегулирования их задолженности перед бюджетом позволяет, с одной стороны, освободить эти организации от непосильного груза бюджетных долгов, во многом являющихся

следствиями неплатежеспособности самого государства, и, с другой стороны, получение бюджетом дополнительных доходов в виде контрактов на поставку продукции (работ, услуг) естественных монополий, которые могут быть предъявлены при расчетах за поставляемую ими продукцию в соответствующем бюджетном году.

Проект ФСДН не предполагает в качестве условия предоставления рассрочки обязательных платежей внесения текущих платежей денежными средствами, что делает реструктуризацию платежей экономически целесообразной для налогоплательщика.

Существующая в настоящее время опасность предъявления к предприятиям естественных монополий требований о немедленной выплате всей суммы задолженности по обязательным платежам с последующим обращением взыскания на имущество должника представляет реальную угрозу национальной безопасности страны.

По мнению независимых экспертов, в условиях усиления возможностей государственного регулирования и стабилизации положения в реальном секторе экономики крайне важно сохранить статус ФСДН России в структуре Правительства Российской Федерации как государственного органа по делам несостоятельности и финансовому оздоровлению.

ФСДН России должен получить право контролировать деятельность арбитражных управляющих предприятием-должником и изменение текущей ликвидности долга, на который наложен мораторий на время внешнего управления предприятием. В случае нарушения прав кредиторов ФСДН России должна иметь право требовать в судебном порядке отзыва арбитражного управляющего и компенсации нанесенного ущерба.

Учитывая необходимость ускорения процессов дальнейшего совершенствования и развития законодательства в сфере финансового оздоровления предприятий и усиления государственного регулирования в реальном секторе экономики Российской Федерации, предлагается Экспертному совету:

• поддержать разработанный Федеральной службой по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению пакет нормативно-правовых актов, нацеленных на дальнейшее развитие процессов государственного регулирования и финансовое оздоровление реального сектора экономики, реструктуризацию задолженности неплатежеспособных организаций и усиление роли государства при применении процедур банкротства;

• выйти в Правительство Российской Федерации с предложениями:

• в первоочередном порядке рассмотреть одобренный Советом, МПС, РАО "Газпром" и РАО "ЕЭС России" проект постановления о порядке урегулирования задолженности перед федеральным бюджетом предприятий и организаций этих ведомств;

• в возможно сжатые сроки уточнить разработанный ФСДН России и одобренный Советом пакет нормативно-правовых документов и в соответствии со ст. 112 Регламента Государственной Думы внести его на рассмотрение в первом чтении, имея в виду, прежде всего, следующие законопроекты:

а) проект федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)";

б) проект федерального закона "О финансовом оздоровлении организаций";

в) проект федерального закона "О реструктуризации задолженности юридических лиц по обязательным платежам";

• разработке и внесении в Государственную Думу проекта федерального закона об особенностях банкротства предприятий естественных монополий, топливно-энергетического и оборонного промышленного комплексов, предусмотренного Федеральным законом "О несостоятельности (банкротстве)";

• в целях закрепления позитивных тенденций в деятельности ФСДН России в реализации задач государственного регулирования и стабилизации положения в реальном секторе экономики сохранить эту службу в виде самостоятельной федеральной службы, подчиненной непосредственно Председателю Правительства Российской Федерации, исключить дублирование функций государственного органа по делам о банкротстве и финансовому оздоровлению со стороны налоговых органов и государственных внебюджетных фондов, предоставить ФСДН России право контроля деятельности арбитражных управляющих.

Докладчики также предложили обратиться:

• к профильным комитетам Государственной Думы ускорить прохождение в Государственной Думе нормативно-правовых актов, направленных на скорейшее решение проблем финансового оздоровления предприятий, усиление государственного регулирования в реальном секторе экономики и реструктуризацию задолженностей предприятий и организаций по обязательным платежам;

• к Экспертному совету организовать и провести с позиций обеспечения национальной безопасности системные проработки механизмов нормативно-правового регулирования процессов финансового оздоровления предприятий реального сектора экономики, выработать предложения для неотложной реализации в рамках Программы законодательных мер, направленных на преодоление экономического и финансового кризиса в Российской Федерации (постановление Государственной Думы от 23.10.98 г. №3157-IIГД).

На этом же Совете, выступая в обсуждении докладов и развивая основные положения своего доклада по обеспечению экономической безопасности, генеральный директор корпорации «Аэрокосмическое оборудование» доктор экономических наук, профессор Бодрунов С.Д. предложил ряд весьма актуальных и по сей день мер поддержки отраслей реальной экономики России.

В докладе рассмотрены некоторые аспекты оздоровления предприятий реальной экономики, исходя из повышения эффективности промышленной политики, инвестиционной активности и инновационного развития.

2.2.1 Об эффективности промышленной политики

Государственная промышленная политика, по оценкам экспертов, до настоящего времени не имеет четких контуров, существующая законодательная база пока несовершенна, имеющегося инструментария недостаточно для построения эффективной промышленной политики.

По нашему мнению, реальная промышленная политика должна быть нацелена, прежде всего, на восстановление стабильной работы крупных высокотехнологичных производств (групп предприятий) реального сектора экономики, поскольку их устойчивая работа в условиях рынка обеспечивает устойчивую работу еще десятков и сотен тысяч мелких и средних предприятий, объединенных по кооперации. В этих условиях требуются индивидуальный подход и разработка специфического инструментария, включающего в себя финансовое планирование общего бизнеса на предприятиях различных форм собственности, комплексную реструктуризацию накопленной задолженности, введение управляющей компании, специализирующейся на групповых антикризисных проектах, и ряд других нормативно-правовых мероприятий.

Сложившийся подход к структурной перестройке промышленности не изменяет, по существу, организационную структуру промышленного производства. По оценкам экспертов, только путем действительной и эффективной перестройки структуры производства, фактически не изменяя имеющийся совокупный технологический потенциал, можно добиться существенного повышения эффективности промышленности. Под эффективной организационной перестройкой структуры производства мы понимаем принципиальное изменение профилей промышленных предприятий с точки зрения характера их специализации.

В основе сложившейся традиционной организационной структуры лежит продуктово-отраслевой принцип. Сущность его заключается в предметной специализации предприятий (предприятия самолетостроения, автомобилестроения, станкостроения и другие).

Предметная специализация лежала в основе членения промышленности по отраслям, а внутри отрасли – предприятия по жестко закрепленной номенклатуре. Считалось нормальным, что внутри, например, станкостроительной отрасли существуют заводы, специализирующиеся только на фрезерных станках или токарных станках.

Состав технологического оборудования складывается в течение длительного периода становления и развития такого предприятия и отражает конструктивно-технологическую специфику устойчивой номенклатуры выпускаемой продукции.

Понятно, что перейти на выпуск принципиально новой продукции такому предприятию возможно только в том случае, если провести его коренную перестройку с обязательным привлечением дополнительных инвестиций. В связи с тем что предметно специализированных машиностроительных предприятий насчитывается по стране более 100 тысяч и большинство из них связывают надежды на подъем с дополнительными инвестициями, очередь «на инвестиции» может растянуться на многие годы.

К сожалению, это не единственный и, может быть, даже не главный отрицательный фактор традиционной промышленной политики, связанной с инвестициями. Главным, на наш взгляд, является то, что вложение инвестиций в сложившиеся традиционные производственные структуры неэффективно по своей сути. Действительно, подразумевается, что дополнительные инвестиции предметно-специализированному предприятию нужны для перехода к выпуску конкурентоспособной продукции. Так как в современных условиях обновление выпускаемой продукции во всем мире начинает идти невиданными ранее темпами, то для предметно специализированного предприятия старение структуры инвестиционно обновляемого технологического оборудования начинает также неизбежно идти в темпе обновления выпускаемой продукции.

С такой печальной перспективой столкнутся, к сожалению, даже самые благополучные сейчас предприятия, ориентированные на предметную специализацию. Однако решить задачу подъема и развития промышленных предприятий можно и другим новым способом. Новая идея заключается в том, что на смену постоянным организационным структурам промышленных предприятий предметной специализации должна прийти переменная, гибкая организационная структура.

Промышленное производство представляется как система предприятий корпоративного типа, состоящих из головного предметного предприятия, определяющего вид выпускаемой продукции и набора технологически специализированных предприятий, состав и количество которых выпускаемой продукцией определяется.

Отличительными признаками подобной структуры является то, что она постоянно меняется, гибко приспосабливается к запросам рынка. Нужно отметить, что в темпе изменений запросов рынка изменяются лишь состав и количество головных предприятий, определяющих вид выпускаемой промышленной продукции. Однако при этом практически постоянным, устойчивым остается состав технологически специализированных предприятий.

Корпорация формируется по инициативе головного предприятия, функциями которого являются выбор вида выпускаемой продукции, конкурентной в настоящее время на рынке (внутреннем или внешнем); определение рационального технологического процесса изготовления продукции; формирование корпорации путем подбора технологически специализированного предприятия под определенный техпроцесс.

Очевидно, что эффективность корпорации зависит от правильности выбора продукции и оптимального выбора состава технологически специализированных предприятий. Выбор делает возможным максимизировать эффективность корпорации в целом.

В свою очередь, правом выбора обладают и технологически специализированные предприятия, которые могут выбрать наиболее выгодное предложение о вступлении в то или иное корпоративное объединение; самостоятельно выбирают стратегию своего развития, анализируя множество предложений от головных предприятий. Возможность выбора позволяет технологически специализированному предприятию стать максимально эффективным.

Таким образом, преимущество предлагаемой структуры заключается в саморегулируемости структуры по критерию эффективности. В случае принятия такой стратегии по-иному решается и проблема инвестиций. Если преобразовать имеющийся сейчас совокупный технологический потенциал в специализированные технологические предприятия, то для многих первоочередных задач дополнительных инвестиций не потребуется вообще.

Дело в том, что, несмотря на распыленность технологического потенциала по отраслевым предметно-специализированным предприятиям, во многих случаях его достаточно для того, чтобы решать многие сложные технические задачи.

Если промышленную политику строить, опираясь на предложенную концепцию, то можно реально рассчитывать на подъем промышленности без дополнительных инвестиций или, по крайней мере, не ориентироваться исключительно только на них.

Изложенные принципы реализации промышленной политики, реальный опыт осуществления индивидуальных проектов финансовой реструктуризации предприятий (групп предприятий) как отраслевого плана (автомобилестроение, энергомашиностроение, нефтехимия), так и

регионального (Свердловская область, Нижегородская область, Татарстан) позволяет выработать базовые проекты правовых актов, основным из которых может стать проект федерального закона **"О финансовом оздоровлении предприятий".** Законопроект должен быть нацелен на усиление государственного регулирования в этих процессах.

2.2.2 Об инвестиционной деятельности

Динамика инвестиций определяет объёмы, структуру и состояние основных фондов, от которых зависят эффективность промышленного производства и возможности выпуска конкурентоспособной продукции. Анализ состояния инвестиционно-фондовой сферы российской экономики показывает, что для решения проблемы замены основных фондов, предотвращения различного рода угроз, внедрения новых технологий и обеспечения ускоренного роста производства конкурентоспособной продукции необходимы первоочередные меры по следующим взаимосвязанным направлениям.

Прежде всего – это подъем инвестиционной активности. Этот подъем в настоящее время сдерживается рядом нерешенных проблем:

- неготовностью отечественной экономики эффективно использовать сберегаемые ресурсы ввиду не сложившихся в полной мере рыночных институтов инвестирования в реальный сектор, в том числе неотработанность механизмов трансформации имеющихся в стране финансовых ресурсов (сбережения населения, различные фонды, банковский капитал) во вложения в основной капитал;
- отсутствием на российском рынке достаточного числа предложений в виде эффективных инвестиционных проектов, доступных для вложения свободных капиталов и неготовностью подавляющей части предприятий «переварить» эффективные инвестиционные проекты;
- низкой ликвидностью и платежеспособностью всего национального хозяйства: банковской сферы, реального сектора экономики, государства и населения. Для переключения части ресурсов банковской системы на инвестиции в реальный сектор экономики необходимо улучшение финансового состояния самих банков, вытеснение из массы платежных инструментов огромного слоя эрзац-денег и обеспечение более высокой прибыльности капиталовложений;
- содержанием на балансе предприятий больших объемов мощностей в условиях, когда требуется резкое снижение издержек производства. Требует срочного решения вопрос о выводе из оборота устаревших и не используемых основных производственных фондов и устаревшего оборудования с последующей реализацией его по ценам ниже их учетной стоимости.

Учитывая, что капитальные вложения в основной и оборотный капитал осуществляются в основном за счет собственных средств предприятий, следовало бы сохранить существенные льготы по налогообложению прибыли и получению налогового кредита, позволяющих существенно снизить налоговую нагрузку на предприятия в период технического перевооружения и реконструкции; рассмотреть возможности предоставления «налоговых каникул» предприятиям до 5 лет, внедряющим принципиально новые технологии, машины и оборудование.

2.2.3 Об инновационном развитии

Решение проблем модернизации и реконструкции производства, внедрение новых эффективных технологий требует перехода на инновационный путь развития, определение приоритетов инновационной и научно-технической сфер, оказывающих влияние на повышение эффективности производства и конкурентоспособности продукции, обеспечения благоприятных правовых, экономических и финансовых условий для активизации инновационной деятельности.

Необходимо также обеспечить эффективность финансирования фундаментальных исследований, приоритетных научно-технических направлений, реализуемых в форме государственных программ и проектов, а также оказать государственную поддержку развитию системы венчурного инвестирования и страхования инвестиционных рисков. Одновременно следует продолжить санацию и закрытие неэффективно работающих организаций, реструктуризации части научно-исследовательских и проектных институтов в инжиниринговые организации с развитой финансово-экономической, маркетинговой и коммерческой структурой.

К основным направлениям и приоритетам инновационного и технологического развития отраслей, в рамках которых могут быть выделены конкретные инновационные направления работ, актуальные для промышленности в целом или большинства ее отраслей, в первую очередь, относятся:

• **ресурсосбережение,** которое должно рассматриваться как важнейшее проявление влияния высоких технологий на конкурентоспособность промышленного производства, а ресурсосберегающая эффективность в настоящее время становится главным критерием выбора приоритетов технологического перевооружения на основе высоких технологий;

• **увеличение доли продукции высокой степени переработки.** Изменение структуры производства в этом направлении является необходимым условием преодоления сырьевой ориентации экономики и рассматривается как одна из ключевых задач промышленной политики.

Поэтому особое значение приобретает освоение новейших технологий конечных переделов (на которых в основном формируются высокие потребительские свойства продукции и создается основная часть добавленной стоимости), технологий, позволяющих повысить глубину переработки сырья и степень технологической готовности продукции к последующей переработке (например, металлопродукции с высоким качеством поверхности или минимальными припусками для обработки);

• **обеспечение необходимой динамики обновления технологий.** Низкие темпы обновления технологий (в несколько раз меньше по сравнению с принятыми в мире стандартами) являются одним из главных препятствий для достижения конкурентоспособности отечественных производств и причиной утраты ими конкурентных преимуществ в тех областях, где отечественные НИОКР находятся на мировом уровне. В этой проблеме наряду с финансовым и организационным аспектами, связанными, соответственно, с недостаточным уровнем финансирования этапа ОКР и проектирования и отсутствием у предприятий средств на развертывание нового производства, а также неразвитостью инфраструктуры коммерциализации научно-технических и технологических результатов, существует и технологический аспект. Резко сократить инновационно-производственный цикл «ОКР – проектирование – подготовка производства – серийный выпуск – реализация (или эксплуатация) продукции» позволит применение современных информационных компьютерных технологий «электронного описания» процессов (CALS-технологий). В наибольшей степени эти высокие технологии, включая программное обеспечение, отработаны в отраслях оборонной промышленности. Их внедрение не только сократит длительность инновационного цикла, но и в значительной мере позволит решить проблему обеспечения гибкости производства;

• **расширение сырьевой базы производства.** В связи с тем что традиционные источники сырья для ряда отраслей промышленности остались на территории стран СНГ, резко сокращается импорт сырья из стран дальнего зарубежья, а также в связи с исчерпанием богатых месторождений на территории Российской Федерации чрезвычайную актуальность приобретает проблема переориентации производств на новые виды сырья, либо вовлечения в хозяйственный оборот сырья с более низким содержанием полезных компонентов;

• **обеспечение гибкости производства.** Высокие темпы обновления продукции, как необходимое условие сохранения конкурентных позиций на рынке, предъявляют повышенные требования к технологической структуре производств, которая должна обеспечить их адекватную реакцию на изменение рыночной конъюнктуры. Являясь актуальной для большинства обрабатывающих отраслей и отраслей,

ориентированных на выпуск конечной продукции, проблема гибкости производства, его способности к быстрому обновлению номенклатуры продукции становится сегодня на некоторых из них определяющей и обуславливает выбор перспективных технологий.

Решение этой проблемы может осуществляться несколькими путями: разработкой и освоением многофункционального легко перестраиваемого оборудования, в том числе на основе применения CALS-технологий, разработкой и широким использованием многоцелевых обрабатывающих центров и станков с ЧПУ (машиностроение, деревообрабатывающая промышленность), внедрением модульных технологий (металлургия, химическая и нефтехимическая промышленность).

Перечисленные проблемы реализации промышленной политики, направленной на обеспечение инновационного характера экономического развития, и требования к высокотехнологичным производствам в отраслях определяют текущие и перспективные потребности отраслей промышленности в технологическом перевооружении и служат ориентиром для формирования и последующей корректировки научно-технической и инновационной политики.

2.3 О развитии структурной политики

Вхождение России в рынок привело к изменению структуры экономики и межотраслевых пропорций. В частности, в условиях высокой эффективности сырьевого экспорта удалось сформировать устойчивые тенденции к росту сырьевых отраслей промышленности, что привело к значительному снижению доли обрабатывающей промышленности, особенно высокотехнологичных отраслей.

Основными целями совершенствования структурной политики являются повышение конкурентных преимуществ экономики страны за счет обеспечения конкурентоспособности отечественных производителей на внутреннем и внешнем рынках и обеспечения структурного маневра в сторону повышения доли продукции с высокой степенью переработки; исправление накопленных структурных деформаций путем реструктуризации убыточного сектора экономики, поддерживаемого системой бюджетных субсидий, невостребованных налоговых недоимок и неплатежей естественным монополиям; завершение трансформации малоэффективных институтов экономики (структуры государственной собственности, инновационных механизмов, системы государственного регулирования) в институты, отвечающие требованиям современной рыночной экономики; ускоренной перестройки и развития экономики на базе информатизации, глобализации и интеграции.

Первоочередные задачи совершенствования структурной политики должны быть нацелены главным образом на повышение инновационной активности; стимулирование экономического роста производства через поддержку цепочек импортозамещения, экспортных контрактов и других косвенных инструментов; снижение трансакционных издержек за счет формирования инфраструктуры предпринимательской деятельности; прекращение прямого и косвенного субсидирования, повышение действенности процедуры банкротства, реструктуризацию неэффективного сектора экономики; создание крупных компаний и поддержку среднего и малого бизнеса; сокращение и оптимизацию государственного сектора при росте эффективности управления государственным имуществом; повышение эффективности естественных монополий за счет разделения их на монопольную и немонопольную часть, а также формирование конкурентной среды в немонопольной части.

Необходимость решения основных социально-экономических задач, связанных с устойчивыми темпами роста и повышением реальных доходов населения, требует реализации стратегии структурного маневра, основанного на сценарии «активного позиционирования на рынке», то есть изменения структуры экономики за счет экспортных отраслей, дающих импульсы роста в смежные отрасли промышленности.

Развитию структурной политики России были посвящены пленарные заседания Экспертного совета по структурной реформе на железнодорожном транспорте, реструктуризации предприятий металлургической промышленности, стабилизации топливно-энергетического комплекса России, реформированию Северного завоза, созданию системы защиты национального рынка от контрафактной продукции, выработке новых механизмов нормативно-правовой поддержки малого и среднего предпринимательства, созданию единой системы финансового контроля.

2.3.1 Реформирование российских железных дорог

Проблемы структурной перестройки на железнодорожном транспорте были рассмотрены на двух пленарных заседаниях Экспертного совета 30 января 1997 года и 1 марта 2001 года с заслушиванием докладов Министров путей сообщения Зайцева А.А., Аксёненко Н.Е. и с участием в обсуждении профессоров Буянова В.А. (ВНИИЖТ), Бойцова Б.В. (Академия качества), Сорокина Д.Е. (Институт экономики РАН), Ушакова Н.Е. (Ассоциация «Новые технологии в экономике и конверсии»), Чараева Г.Г. (Международная академия экономики и бизнеса), представителей министерств и ведомств Рутковского Р.В., Шаронова А.В. (Минэкономики), Минобороны (Соколова Г.Н., Яковлева В.Н., Лапшина В.В.,

Гурова Н.Н., Паутова В.И., Исакова В.И., Валынкина И.Н.), Гринёва А.А. (Минтранс), Фалеева М.И.(МЧС), Белова В.С.(Минфин), Захарченко В.С., Смирнова В.Н., Пегова С.Н., Вайгеля А.М.(МПС), Цыганова А.Г., Голомолзина А.Н.(Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства), Бойко В.В. (Госкомимущество), представителей исполнительной и законодательной власти регионов России Комарова Г.П., Сюткина Б.И. (Иркутская область), Шмохина А.В. (Кемеровская область), Перетятько Н.А. (Амурская область), Горбаня А.В. (Краснодарский край), членов Экспертного совета Хадурина А.М., Путилова А.В., Ильичёва А.В., депутатов Государственной Думы Щелища П.Б., Сметанкина Е.А., Шашурина С.П., Гурова А.И.

В обобщённом виде в двух этих докладах констатируется, что в современных условиях российский железнодорожный транспорт играет важнейшую роль в обеспечении устойчивого социально-экономического развития государства и решении геополитических задач, связанных с формированием единого экономического пространства Союза Беларуси и России, стран СНГ, а также с развитием инфраструктуры железных дорог для обеспечения грузооборота на взаимовыгодной основе со странами дальнего зарубежья западного и восточного направлений.

Железнодорожный транспорт составляет основу транспортной системы Российской Федерации и призван во взаимодействии с другими видами транспорта обеспечивать во внутреннем и международном сообщениях потребности населения в перевозках и услугах, жизнедеятельность всех отраслей экономики, формирование рынка перевозок и связанных с ними услуг, а также эффективное развитие предпринимательской деятельности.

Единая система российского железнодорожного транспорта является одной из определяющих составляющих при решении проблем национальной безопасности во всех сферах государственной деятельности: политико-правовой, экономической, оборонной, социальной, научно-технической – на государственном и региональном уровнях.

В политико-правовой сфере:

– обеспечение на основе единой законодательной базы внутренних и международных железнодорожных перевозок, проведение единой политики железнодорожных тарифов, развитие технического оснащения и технологий, подготовка кадров, централизованное управление развитием и функционированием;

– нормативно-правовое обеспечение межрегиональных перевозок, нормативное регулирование функционирования естественных монополий на транспорте, рационального уровня приватизации, нормативное

обеспечение требований безопасности перевозок и экологической безопасности;

– регламентация прав и обязанностей потребителей транспортных услуг нормативными актами, нормативно-правовые условия страхования пассажиров и перевозимых грузов, реализация гарантий выполнения прав потребителей.

В экономической сфере:

– обеспечение железнодорожных перевозок в интересах всех сфер экономики, создание благоприятных таможенных и тарифных условий, обеспечение перевозок для направленного освоения периферийных территорий России;

– рост внутрирегиональных и межрегиональных перевозок, выбор рациональных маршрутов грузопотоков, обеспечение деятельности предприятий и вновь осваиваемых территорий трудовыми ресурсами посредством перевозок;

– обеспечение перевозок по согласованным экономическим, технологическим и качественным условиям, выполнение страховых обязательств перед потребителями, формирование рынка перевозок, стимулирование развития предпринимательской деятельности.

В оборонной сфере:

– бесперебойное функционирование стратегических магистралей, поддержание в режиме готовности мобилизационных мощностей, обеспечение и поддержание высокой защищенности стратегических магистралей, обеспечение информационной безопасности;

– безопасность перевозки особо опасных грузов, транспортное обеспечение ликвидации локальных чрезвычайных ситуаций и последствий аварий и стихийных бедствий, экологическая защищенность производственно-технической базы и прилегающих территорий;

– охрана пассажиров и особо важных грузов, эвакуация населения, оборудования, грузов из горячих точек, а также эвакуация населения в условиях чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий.

В социальной сфере:

– обеспечение занятости населения и специалистов железнодорожного транспорта при освоении новых территорий, обеспечение естественной миграции населения и трудовых ресурсов, обеспечение снабжения удаленных регионов энергоресурсами и товарами;

– увеличение числа рабочих мест за счет интенсификации региональных производств, поддержка грузоперевозками развития

предпринимательской деятельности, обеспечение четкости поставок товаров и продовольствия;

– обеспечение широкой доступности пользования транспортом;

– обеспечение занятости специалистов железнодорожного транспорта в отрасли, создание условий для подготовки и переподготовки кадров различного уровня квалификации.

В научно-технической сфере:

– стимулирование развития наукоемких технологий в части разработки, создания и эксплуатации перспективных транспортных средств, оборудования, информационных систем, средств связи (на основе ВОЛС), повышение характеристик компонентов железнодорожного транспорта;

– обновление и техническое перевооружение компонентов железнодорожного транспорта, производственной и ремонтно-технологической базы, обслуживающих систем, обеспечение надежности и безопасности транспорта;

– бесперебойное информационное сопровождение перевозок, обеспечение необходимых условий перевозки грузов и комфортности перевозки пассажиров, повышение безаварийности движения.

Полномасштабное решение указанных проблем во всех сферах государственной деятельности на разных уровнях обусловливает необходимость проведения структурной реформы транспортной системы России в целях обеспечения возрастающих потребностей в объемах, качестве и безопасности перевозок на основе обновления производственно-технической базы и усиления мотивации работников транспорта в повышении эффективности работы всех его звеньев.

Правительством Российской Федерации на заседании 9 ноября 2000 года (Протокол № 37) поручено Министерству путей сообщения Российской Федерации совместно с Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации и при участии других заинтересованных министерств и ведомств разработать и представить Программу структурной реформы на железнодорожном транспорте.

Указанным протоколом определены цели, принципы и задачи структурной реформы.

Основными целями реформирования являются:

– повышение устойчивости работы железнодорожного транспорта;

– повышение его безопасности;

– обеспечение его доступности для потребителей;

– повышение качества его услуг;

– обеспечение растущего спроса на услуги железнодорожного транспорта при снижении совокупных народнохозяйственных затрат на них;

– формирование единой гармоничной транспортной системы страны.

Ключевым условием осуществления и развития структурной реформы железнодорожного транспорта должно стать сохранение единой системы российских железных дорог.

Достижение целей структурной реформы железнодорожного транспорта обусловливает решение целого комплекса задач, важнейшими из которых являются:

– обеспечение необходимой нормативно-правовой базы для проведения структурной реформы, развития и функционирования железнодорожного транспорта в условиях рыночной экономики;

– создание благоприятных условий для привлечения инвестиций с целью обновления производственно-технической базы отрасли;

– обеспечение финансовой прозрачности всех видов деятельности на железнодорожном транспорте;

– повышение эффективности использования всех видов ресурсов и обеспечение социальной защищенности работников;

– создание механизмов заинтересованности и высокой эффективности функционирования железнодорожного транспорта.

Проведенный специалистами Экспертного совета по критериям соответствия требованиям национальной безопасности анализ предложенных Министерством путей сообщения Российской Федерации вариантов структурной реформы на железнодорожном транспорте подтвердил целесообразность реформы по варианту, когда предусматривается поэтапное создание единой Компании "Российские железные дороги" с образованием коммерческого сектора деятельности при обслуживании перевозок и других услуг и МПС с новыми функциями государственного управления.

В качестве критериев сравнения использованы критерии, полученные в рамках научно-исследовательской работы и учитывающие угрозу **целостности, развитию экономики и обороноспособности государства:**

– критерий «угроза целостности» отражает опасности нарушения единого правового пространства, ослабления экономических и социальных связей между регионами, снижения уровня доступности железнодорожного транспорта населению;

– критерий «угроза развитию экономики» отражает опасности превращения железнодорожного транспорта из инструмента государственной экономики в частный источник доходов и сдерживания других отраслей вследствие ограничения их грузооборота, ослабления внешних экономических связей и других негативных последствий;

– критерий «угроза обороноспособности» отражает опасности сдерживания и нарушения перевозок в конфликтных и чрезвычайных

ситуациях, снижения живучести и мобилизационных возможностей железнодорожного транспорта.

Оценки по указанным критериям предполагают безусловное решение совокупности задач по вопросам обеспечения требований национальной безопасности:

– задание и реализация требуемых объемов и качества перевозок;

– реализуемость привлечения ресурсов (людских, вещественных, энергетических, информационных);

– механизм учета интеллектуальной собственности в технологическом обновлении железнодорожного транспорта;

– согласованность деятельности железнодорожного транспорта как хозяйствующего субъекта и фактора обеспечения жизнедеятельности отраслей государства;

– обеспечение единого экономического и социального пространства;

– обеспечение доступности железнодорожного транспорта;

– недопущение критической зависимости от использования зарубежной техники, технологий и инвестиций;

– мониторинг полного спектра опасностей (конфликтных, техногенных и природных).

Одним из приоритетных направлений структурного реформирования федерального транспорта является **совершенствование нормативно-правовой базы**, регламентирующей его развитие и функционирование.

Существуют определенные проблемы в нормативно-правовой поддержке реформирования и развития федерального железнодорожного транспорта. Действующие федеральные законы «О федеральном железнодорожном транспорте», «Транспортный устав железных дорог Российской Федерации» и «О естественных монополиях» в связи с предлагаемой структурной реформой потребуют значительного объема изменений и дополнений.

К принципиальным вопросам, по которым требуется уточнение действующих нормативно-правовых документов, относятся:

– отсутствие уточненных нормативных требований по функциям Министерства путей сообщения Российской Федерации в условиях выделения из его ведения задач хозяйственного управления деятельностью подведомственных предприятий;

– вопросы собственности на имущество предприятий, учреждений и организаций, а также объекты железнодорожного транспорта;

– порядок распоряжения имуществом железнодорожного транспорта;

– организационно-правовые формы предприятий и организаций железнодорожного транспорта;

– правоотношения между участниками перевозочного процесса;

– базовые понятия, используемые в федеральных законах;

– механизмы компенсации убытков, связанных с перевозкой льготных категорий пассажиров и вследствие государственного регулирования тарифов на пассажирские перевозки.

В обоих докладах высказывается просьба к Экспертному совету поддержать основные направления структурной реформы на железнодорожном транспорте, изложенные в докладах на пленарных заседаниях. Министры предложили в кратчайшие сроки разработать план действий по реализации решения Совета и предусмотреть в нём поэтапное реформирование железных дорог.

Кроме того, в докладах считается необходимым до реализации мероприятий по структурной реформе внести соответствующие изменения и дополнения в федеральные законы, регламентирующие развитие и функционирование железнодорожного транспорта с учетом необходимости существенных изменений как в организационной структуре управления отраслью, так и в системе взаимоотношений предприятий, осуществляющих перевозку пассажиров и грузов.

Для повышения эффективности деятельности всех транспортных структур России (железнодорожного, автомобильного, морского, речного и авиационного транспорта) требуется координация их работы. Докладчики также считают, что в новой структуре Правительства Российской Федерации было бы целесообразно создать общее Министерство транспорта Российской Федерации с департаментами по видам транспорта.

Советом поддержаны концептуальные наработки члена Экспертного совета, научного руководителя Центра системных исследований доктора технических наук, профессора Ильичёва А.В. по доработке действующих федеральных законов в области железнодорожного транспорта в связи с предлагаемой структурной реформой.

В своём выступлении на пленарном заседании Экспертного совета при обсуждении основных докладов Министров путей сообщения Зайцева А.А. и Аксёненко Н.Е. член Экспертного совета Ильичёв А.В. предложил следующие доработки и уточнения федеральных законов:

• **В проект федерального закона *«О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О федеральном железнодорожном транспорте»,*** регламентирующий правовые, экономические и организационные основы всех аспектов деятельности железнодорожного транспорта в Российской Федерации, его место и роль в экономике и социальной сфере страны, предлагается с учетом проведения

структурной реформы и с позиций национальной безопасности внести доработки по следующим направлениям:

– уточнение функций федерального органа исполнительной власти в области железнодорожного транспорта, исключение задач, связанных с осуществлением хозяйственного управления деятельностью подведомственных предприятий;

– установление форм собственности на имущество предприятий, учреждений и организаций, а также на объекты железнодорожного транспорта;

– определение порядка распоряжения имуществом железнодорожного транспорта;

– установление возможных организационно-правовых форм предприятий и организаций железнодорожного транспорта;

– уточнение базовых понятий, используемых в Федеральном законе, которые в современных условиях не соответствуют ранее принятым значениям; так, понятие железной дороги утрачивает свое исключительное значение как предприятия, обеспечивающего потребности экономики и населения в перевозках в обслуживаемом регионе;

– разработку механизма, позволяющего детально регулировать механизм компенсации убытков, возникающих при перевозке льготных категорий пассажиров и вследствие государственного регулирования тарифов на пассажирские перевозки.

• **В проект федерального закона *«О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Транспортный устав железных дорог Российской Федерации»*** предлагается внести доработки в части:

– учета положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О федеральном железнодорожном транспорте»;

– уточнения и принятия новых базовых понятий, отражающих наличие и самостоятельное функционирование компаний-перевозчиков и компании, предоставляющей услуги инфраструктуры железнодорожного транспорта;

– внесения соответствующих изменений в нормы действующего Федерального закона с учетом данного разделения компаний.

• **Проект федерального закона *«О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О естественных монополиях»*** должен включать изменения в части:

– позиций закона, отражающих норму, что к естественной монополии, подлежащей государственному регулированию, относится

лишь монопольный сектор железнодорожного транспорта – его инфраструктура, а не железнодорожные перевозки в целом.

• **Проект федерального закона *«О внесении изменений и дополнений в Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан и в Федеральный закон "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения"*** должен включать изменения в части сохранения за учреждениями отраслевого здравоохранения, вошедшими в состав Компании «Российские железные дороги», финансирования из федерального бюджета по основным статьям и из территориальных фондов обязательного медицинского страхования, а также осуществления санитарно-эпидемиологического надзора на железнодорожном транспорте. В связи с изменениями в ходе структурной реформы функций хозяйственного управления деятельностью подведомственных предприятий Министерства путей сообщения Российской Федерации наряду с принятием изменений в федеральные законы о железнодорожном транспорте предложено также подготовить проекты постановлений Правительства Российской Федерации:

– **«Вопросы Министерства путей сообщения Российской Федерации»,** в котором устанавливаются структура и предельная численность работников центрального аппарата, регламентируются вопросы материально-технического, социального, медицинского и бытового обеспечения деятельности работников центрального аппарата и иных органов;

– **«Об утверждении Положения о Министерстве путей сообщения Российской Федерации»,** в котором определяются основные функции и задачи Министерства с учетом выделения из его ведения функций хозяйственного управления деятельностью подведомственных предприятий и осуществления функций государственного управления в области транспортного комплекса.

В связи с образованием в ходе структурной реформы открытого акционерного общества "Компания «Российские железные дороги» рекомендовано принять ряд правоустанавливающих нормативных актов, основными из которых являются:

– Указ **Президента Российской Федерации «Об открытом акционерном обществе «Компания «Российские железные дороги»,** предписывающий создание открытого акционерного общества «Компания «Российские железные дороги» со стопроцентным уставным капиталом, принадлежащим государству, передачу ему в уставный капитал имущества железнодорожного транспорта, а также сохранение за высшими и средними специальными учебными заведениями, вошедшими в состав

Компании, бюджетного финансирования в течение переходного периода;

– постановление Правительства Российской Федерации «Об учреждении открытого акционерного общества «Компания «Российские железные дороги», которым предусматривается создание открытого акционерного общества «Компания «Российские железные дороги», сто процентов акций которого закрепляются в государственной собственности, утверждается его Устав и определяется имущество железнодорожного транспорта, передаваемое в уставный капитал общества.

По итогам работы Экспертного совета в интересах оперативной научной проработки и нормативно-правовой поддержки структурной реформы на железнодорожном транспорте была сформирована под руководством первого заместителя председателя Экспертно-консультативного совета профессора Денисова А.А. рабочая группа с участием членов Экспертного совета, представителей Министерства путей сообщения Российской Федерации и его подведомственных предприятий с привлечением высококвалифицированных специалистов других отраслей и научных учреждений со следующими задачами:

– подготовка для представления в профильные комитеты Государственной Думы предложений по основным направлениям нормативно-правовой поддержки проведения структурной реформы железнодорожного транспорта;

– организация системных проработок по критериальной оценке с позиций обеспечения национальной безопасности структурной реформы железнодорожного транспорта.

На основе предложений докладчиков, поддержанных Экспертным советом, были реализованы следующие мероприятия:

• принята Программа совершенствования структуры управления железнодорожным транспортом, отвечающая требованиям национальной безопасности с учётом геополитических особенностей отдельных регионов, в первую очередь Северного Кавказа;

• переработаны или внесены изменения в федеральные законы и нормативно-правовые акты, касающиеся деятельности железнодорожного транспорта в условиях структурной реформы. прежде всего в федеральные законы «О федеральном железнодорожном транспорте», «Транспортный устав железных дорог» и «О естественных монополиях»;

• создано в новой структуре Правительства Российской Федерации общее Министерство транспорта, обеспечивающее более эффективную деятельность и координацию всех транспортных ведомств.

Следует отметить, что МПС одно из первых ведомств, которое согласилось с позициями Совета о проведении структурных реформ на основе глубоко осмысленной и всесторонне обсуждённой до начала реформирования нормативно-правовой базы в отличие от РАО «ЕЭС», Минобороны, ОПК и ряда других ведомств. Так, реформы Вооружённых Сил были начаты и до сих пор проводятся даже при отсутствии Федерального закона «О Вооружённых Силах», разработка и принятие которого в соответствии с Федеральным законом «Об обороне» должна была быть осуществлена в 1996 году. Отсюда много ошибочных непродуманных решений, ведущих к негативным последствиям. Ещё в июне 1997 года бывший Министр обороны Сергеев И.Д. (исх. № 225-191) информировал Председателя Государственной Думы Г.Н. Селезнёва, что пакет военных законов для реформирования Вооружённых Сил будет подготовлен в сжатые сроки. Но воз и ныне там, никаких практических действий в этом направлении предпринято не было.

Аналогичная ситуация сложилась и при реформировании РАО «ЕЭС», когда без соответствующего законодательства крупные энергосистемы были распроданы иностранным компаниям, главная цель которых добыча как можно большей прибыли, а обновление энергосистем, их модернизация, технологические риски остались заботой государства, особенно в случае крупномасштабных катастроф.

2.3.2 Оздоровление металлургической промышленности

Нормативно-правовые механизмы оздоровления металлургической промышленности как основы экономической безопасности были рассмотрены на пленарном заседании Экспертного совета с заслушиванием докладов Президента Международного Союза металлургов Колпакова С.В., генерального директора группы «Сибирский алюминий» Дерипаски О.В. и с участием в обсуждении генеральных директоров Самарской металлургической компании Эренбурга В.А., Сибирско-Уральской алюминиевой компании Скорнякова В.И., ВНИИметМАШ Пасечника Н.В., ЗАО «Алюминий» Прокопова И.В., Ассоциации промышленников горно-металлургического комплекса России Сысоева А.В., Красноярского алюминиевого завода Пресмана О.А., Братского алюминиевого завода Пурденко Ю.А., Московского государственного горного университета Пучкова Л.В., представителей министерств и ведомств Евсюкова В.С., Шевцова А.З. (Минэкономики), Студенникова И.И. (МИД), Зубакова В.П. (ФСБ), Ерошенко Н.В. (Иркутская область), депутата Государственной Думы Венгеровского А.Д. и членов Экспертного совета Денисова А.А., Ильичёва А.В., Ушакова Н.Е.

Проведенный докладчиками анализ состояния металлургии Российской Федерации показал, что оно в полной мере отражало

продолжающийся системный кризис экономики. Спад производства в черной металлургии составил более 40%, в цветной металлургии – несколько ниже. Катастрофически сузился внутренний рынок. Отрасль почти полностью лишилась оборотных средств и источников накоплений, рентабельность производства в металлургии снизилась до 4,5%. Уровень потребления черных металлов на душу населения в России оказался ниже, чем в развитых странах, в 4 раза; цветных металлов – в 6-8 раз. Особую тревогу вызвало практически полное прекращение производства легирующих материалов, специальных сталей и сплавов (снижение почти в 20 раз), использовавшихся в ракетной и космической технике, авиации, для создания электронного оборудования, бронетехники и другого вооружения. Производство некоторых видов металлопродукции (толстый броневой лист, специальные трубы) практически прекратилось.

Чрезвычайно сложной задачей могло стать восстановление практически утраченных производств нефте- и газопроводных магистралей, нормативный срок эксплуатации которых уже истек. Откладывать решение этой проблемы дальше нельзя – велика вероятность крупных катастроф.

Проведенная приватизация металлургического комплекса страны и ведущих предприятий практически лишила государство возможности эффективного управления ими. Курс на независимость и развитие российского рынка производителей цветных металлов и металлургической отрасли в целом во многом может решить проблемы обеспечения экономической безопасности России.

Мировой опыт свидетельствует о том, что основным направлением стабильного развития металлургической отрасли должно стать становление конкурентоспособных промышленных структур, обеспечивающих концентрацию капитала и производственных мощностей, их интеграцию по вертикальному технологическому принципу. По оценкам экспертов, такая интеграция позволяет повысить прибыльность производства, обеспечить финансово-экономическую стабильность предприятий металлургической промышленности и снизить социальную напряженность в регионах России.

Экспертным советом были поддержаны содержащиеся в докладах основные направления выхода стратегически важной отрасли российской экономики из критической ситуации, выработаны пути создания мощных вертикально интегрированных структур, объединяющих в единый технологической цикл предприятия от добычи и переработки сырья до выпуска готовой продукции и ее реализации на внутреннем и внешних рынках. Такие объединения в состоянии обеспечить стабильное и динамичное развитие производства на базе новейших научно-технических разработок, в том числе продукции высокотехнологичной переработки металла и успешно соперничать на мировых рынках с любыми конкурентами.

Опыт динамично развивающейся промышленной Группы «Сибирский алюминий» подтвердил эффективность деятельности интегрированных структур, особенно в интересах развития и насыщения внутреннего рынка металлоизделий в России и странах СНГ. Объединенные в единый технологический цикл предприятия наращивают производство алюминия и, что особенно важно, выпуск таких видов продукции высокотехнологичной переработки металла, как упаковочные материалы на основе алюминиевой фольги для нужд пищевой и фармацевтической промышленности, разнообразные профили и архитектурные конструкции для стройиндустрии, алюминиевый прокат, в том числе баночная лента для развернутого первого в России отечественного производства алюминиевой тары для прохладительных напитков массового спроса.

Таким образом, в «Сибирском алюминии» даже в этой тяжелой ситуации достигнуто снижение издержек, обеспечивается стабильность производства, создаются новые рабочие места, привлекаются инвестиции, осваиваются новые производственные мощности. Ведущие предприятия Группы, которые в своих регионах являются бюджетно- и градообразующими, своевременно платят налоги, увеличиваются отчисления в социальную сферу, культуру и на защиту окружающей среды, обеспечивают устойчивые поступления «живых» денег партнерам из смежных отраслей, в том числе энергетикам, транспортникам и строителям. Укрепляются связи и с предприятиями алюминиевой промышленности в странах СНГ, в том числе Казахстане, Таджикистане и на Украине, которые закладывают прочную основу реальной интеграции в рамках Содружества.

Предложенные в докладах новые подходы по взаимодействию иностранными партнерами позволяют разработать и реализовать систему первоочередных мер государственной защиты российских производителей металлопродукции на внутреннем и внешних рынках, обеспечить необходимые условия для укрепления и воспроизводства сырьевой базы отечественной металлургии, создать надежную правовую базу, препятствующую вызову России капиталов, в том числе огромных средств, получаемых некоторыми иностранными посредниками от использования российских металлургических предприятий, энергетических, природных и людских ресурсов для переработки закупленного сырья и продажи на мировом рынке производственного металла.

В этом контексте достаточно остро в докладах на Совете был поднят вопрос о деятельности некоторых иностранных посреднических фирм, наносящих ущерб экономическим интересам России. В первую очередь, имеется в виду британская холдинговая компания Trans World Group (TWG), владеющая крупными пакетами акций ряда ведущих российских металлургических предприятий, в том числе алюминиевых заводов. Эта компания жестко ограничивает деятельность контролируемых ею

предприятий сферой сырьевого экспорта, отказывается реинвестировать хотя бы часть своих прибылей в развитие производства и использует толлинговые операции для фактически беззатратной эксплуатации основных фондов отечественных металлургических предприятий, закрепляет их зависимость от конъюнктуры мирового рынка, препятствует развитию российского рынка металлоизделий.

Важным фактором в реализации направлений интеграции может стать взаимовыгодное восстановление после распада СССР экономических связей и единого экономического пространства со странами Содружества Независимых Государств – Украиной, Казахстаном, Таджикистаном и Грузией. Эти страны – одни из основных источников железорудного, хром- и марганецсодержащего сырья, глинозема и другого сырья, содержащего редкие металлы.

Для этого потребуется разработка совместного со странами Содружества государственных программ поддержки металлургических отраслей промышленности, нацеленных на выравнивание темпов приватизации металлургических предприятий, создание таможенных и валютных союзов, снижение общих транспортных расходов, совместную реорганизацию торговой инфраструктуры, разумное регулирование общих объемов производства металлов в рамках Содружества, устранение отрицательных последствий необоснованных антидемпинговых санкций.

Выработка скоординированных мер государственной поддержки металлургической промышленности, определение первоочередных нормативно-правовых механизмов развития российских металлургических предприятий и создание внутреннего рынка России и стран Содружества позволяют решить задачи экономической безопасности страны.

Для стабилизации и развития производства металлургии следовало бы создавать интегрированные производственно-хозяйственные комплексы, объединяющие российские горнодобывающие, перерабатывающие и металлургические предприятия для обеспечения потребностей России и стран Содружества в металлургической продукции высокого качества, способной конкурировать на мировом рынке. При этом были бы целесообразны консультации с органами государственной власти стран Содружества (Украины, Казахстана, Таджикистана, Грузии) по условиям экономической интеграции профильных предприятий этих стран в российские металлургические объединения.

Пакет нормативно-правовых актов, направленных на финансово-экономическую стабилизацию и развитие российской металлургии, должен быть нацелен на освобождение металлургических комплексов (3-5 лет) от федеральных налогов на привлеченные инвестиции (внутренние и внешние займы) для развития и создания новых металлургических

производств, а также освобождения от налога на добавленную стоимость предприятий-смежников.

Сыграло свою роль открытие валютных счетов за рубежом предприятиями-резидентами для привлечения кредитов и инвестиций, а также обслуживания экспортно-импортных операций, особенно переход в открытии счетов от разрешительной формы (выдачи лицензии Центрального банка России) к заявительной (регистрационной). Наконец, необходимо упорядочить лицензионную деятельность, связанную со сбором, скупкой, переработкой и реализацией лома и отходов цветных металлов и сплавов.

При этом целесообразно реализовать комплекс протекционистских мер по отношению к российским производителям металлургического комплекса.

К таким мерам можно отнести, например, снижение железнодорожных тарифов на перевозки по всем группам сырья, металлов и изделий из них; повышение ставок ввозных таможенных пошлин на отдельные виды изделий из алюминия; необходимость сохранения операций по переработке давальческого сырья в режиме «под таможенным контролем» при углубленной переработке этого сырья в прокат или алюминиевые изделия.

Как протекционистские меры можно расценивать рассмотрение вопроса отмены налога на добавленную стоимость между предприятиями, входящими в состав интегрированных производственно-хозяйственных металлургических комплексов, рассмотрение вопроса современного возврата этого налога при проведении экспортно-импортных операций, необходимость восстановления отечественной спецметаллургии для оборонной промышленности.

К этим мерам можно отнести и обеспечение автомобильной, газовой и нефтяной промышленности автомобильным листом и трубами отечественного производства (возможно, в кооперации с украинскими предприятиями); разрешение закупок импортного оборудования исключительно на основе тендеров с обязательным привлечением отечественных предприятий; предоставление государственным научным центрам права экспертизы проектов металлургических объектов и сертификации металлургического оборудования, в том числе импортного. Должно быть запрещено или ограничено предоставление предприятиям иностранных связанных кредитов (по крайней мере, государственное гарантирование таких кредитов должно быть исключено).

Следует провести в жизнь комплекс мер по стимулированию экспорта отечественного оборудования (например, льготное налогообложение экспортных поставок, исключение или отсрочка выплаты налога на добавленную стоимость, предоставление льготных кредитов) и

существенно увеличить финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в тех областях, где отечественные разработки соответствуют мировому уровню или превосходят его (литейно-прокатные агрегаты прямого совмещения, элементы машин непрерывного литья заготовок, станы холодной прокатки труб роликами, деталепрокатные станы, изостатическое оборудование) для сохранения научно-технического потенциала и отечественного приоритета.

Следовало бы создать фонд изобретений в области металлургии и металлургического машиностроения для зарубежного патентования и коммерческого использования интеллектуальной собственности.

Вполне очевидно стоит вопрос о создании Центра экспертизы качества полезных ископаемых, сырья цветных металлов, драгоценных металлов, а также уделить особое внимание разработке критериев стратегической политики государства по объемам их экспорта и импорта. Следовало бы разработать комплекс скоординированных мер, нацеленных на защиту экономических интересов России и отечественных производителей металлургической промышленности.

С участием Международного союза металлургов, ведущих предприятий металлургической промышленности, заинтересованных министерств и ведомств провести системные проработки и выработать с позиций национальной безопасности рекомендации по реализации перспективных направлений законодательной поддержки формирования и развития интегрированных металлургических комплексов и изысканию рациональных путей их деятельности, а также предложений в долгосрочную программу потребностей в металлах и металлопродукции регионов, оборонных отраслей промышленности, гражданского сектора экономики.

Очевидна необходимость разработки стратегической программы вывода из кризиса металлургического комплекса с учетом проведения структурной перестройки металлургической отрасли, реконструкции действующих металлургических комбинатов, создания компактных заводов с максимальным использованием существующей инфраструктуры обеспечения внутренних потребностей отечественной металлопродукции и повышения экспортного потенциала металлургии; формирования первоочередных мероприятий по подготовке специалистов в области металлургии и горного дела, стимулированию их закрепления на предприятиях и сохранению научных школ.

При этом положительную роль в реализации этой программы мог бы сыграть **Консультативный орган** основных акционеров металлургического комплекса для выработки долговременной политики развития металлургии России, отработки стратегии и тактики действий в конкретных экономических условиях.

С комплексом скоординированных мер по защите экономических интересов России и отечественных производителей металлургической промышленности на этом же пленарном заседании Экспертного совета при обсуждении основных докладов выступил первый заместитель Председателя Совета – координатор Совета доктор технических наук, профессор Санкт-Петербургского политехнического института Денисов А.А.

К основным из комплекса этих мер докладчик относит:

• создание надёжной правовой базы, исключающей вывоз из России огромных финансовых средств иностранными компаниями;

• полное исключение толлинговых операций беззатратной эксплуатации основных фондов металлургической промышленности и препятствующих развитию отечественного рынка металлоизделий;

• создание условий для укрепления и воспроизводства сырьевой базы отечественной металлургии;

• введение значительных ограничений на владение иностранными компаниями акциями ведущих российских металлургических предприятий и, прежде всего, вытеснение с российского рынка британской холдинговой компании Trans World Group (TWG).

К сожалению, как отмечал в своём докладе Денисов А.А., деятельность этой компании в тот период поддержали руководители администраций и законодательных собраний ряда областей России, некоторые директора алюминиевых заводов и отдельные депутаты Государственной Думы.

Поэтому Селезнёву Г.Н. пришлось проявить величайшую мудрость и незаурядное мужество, чтобы устоять перед натиском таких мощных сил и пойти на проведение этого заседания Экспертного совета.

Экспертным советом были поддержаны основные направления выхода этой стратегически важной отрасли российской экономики из критической ситуации, выработаны пути создания мощных вертикально интегрированных структур, объединяющих в единый технологический цикл предприятия от добычи и переработки сырья до выпуска готовой продукции и её реализации на внутреннем и внешних рынках.

В дальнейшем по рекомендациям Экспертного совета были созданы крупные интегрированные производственно-хозяйственные комплексы типа «Русский алюминий» и «Базовый элемент», объединяющие российские, в том числе зарубежные, горнодобывающие, перерабатывающие и металлургические предприятия, конкурентоспособные на мировом уровне.

Удалось также сформировать Консультативный орган основных акционеров металлургического комплекса с целью выработки

долговременной политики развития металлургической отрасли России, отработки взаимоувязанной стратегии и тактики действий в конкретных экономических условиях. Принято Постановление Правительства Российской Федерации № 1237 от 23 октября 1998 года «Об освоении месторождений бокситов Средний Тиман в Республике Коми» и развитии алюминиевого комплекса Урала.

Межведомственной группой при Генеральной прокуратуре из представителей ФСНП, ФСБ, МВД с участием членов Экспертного совета была проведена комплексная проверка деятельности компании TWG и приняты скоординированные меры, нацеленные на обеспечение защиты экономических интересов России и отечественных производителей металлургической промышленности. Соответствующим Распоряжением Правительства Российской Федерации, подписанным первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации Аксёненко Н.Е., были прекращены толлинговые операции иностранных компаний.

2.3.3 Основные направления разработок Экспертного совета в области стабилизации топливно-энергетического комплекса

Как отмечает экспертное сообщество, топливно-энергетический комплекс России переживает острейший кризис. Генерирующие мощности комплекса изношены более чем на 60%, физический износ тепловых сетей составляет более 70%. Качественно и количественно ухудшилась сырьевая база топливно-энергетического комплекса.

Выработка запасов на добывающих нефтяных скважинах, базовых месторождениях газа, на угледобывающих предприятиях (шахты и разрезы) достигла 50-70%. Расширенное воспроизводство сырьевой базы для топливно-энергетического комплекса потребует по приведенным в проекте «Энергетической стратегии России на период до 2020 года» оценкам затратных поисковых работ и огромных капиталовложений на сумму до 500 миллиардов долларов США.

Кризисные процессы в топливно-энергетическом комплексе привели к чрезвычайной социальной обстановке в России. Кроме того, систематические сбои в энергообеспечении дестабилизируют работу промышленности, оборонного комплекса, военных инфраструктур, учреждений здравоохранения, образования и практически породили реальные внутренние угрозы национальной безопасности России.

В этих условиях наиболее реальным, быстрореализуемым с минимальными затратами выходом из создавшейся ситуации в топливно-энергетическом комплексе может стать эффективное энергосбережение на основе «прорывных» отечественных технологий, позволяющих высвободить до 30% имеющихся в России энергоресурсов.

Одной из основных причин напряженного состояния в топливно-энергетическом комплексе страны продолжает оставаться низкая энергетическая эффективность российской экономики. Затраты российского общества на удовлетворение своих потребностей в топливе и энергии очень велики. Доля продукции топливно-энергетического комплекса (ТЭК) в стране составляет одну треть от общего объема промышленного производства, а доля инвестиций в этот комплекс достигает почти 30% от суммарных инвестиций в экономику за счет всех источников. При этом более 60% объема продукции ТЭКа используется для удовлетворения внутренних энергетических потребностей России.

Уровень эффективности энергоиспользования является своего рода индикатором научно-технического и экономического потенциала страны, позволяющего минимизировать издержки общества на удовлетворение своих энергетических потребностей. Сопоставление показателей энергоемкости экономики России и развитых западных стран показывает, что удельная энергоемкость валового внутреннего продукта (ВВП) в России выше, чем в развитых странах Западной Европы почти в 3 раза и в 1,8 раза больше, чем в США.

Сложившаяся более энергоемкая межотраслевая структура промышленного производства в России, технологическое несовершенство производственного потенциала основных производственных фондов и технологий в машиностроении, металлургии, химико-лесном комплексах и в жилищно-коммунальном хозяйстве значительно превышает энергоемкость аналогичных технологий развитых стран. Более высокая энергоемкость экономики России связана с ее климатическими особенностями. Однако этим фактором обусловлено всего лишь 10-20% разницы удельного энергопотребления по сравнению с индустриальными странами Запада.

Неэффективное использование топлива и энергии в российской экономике обусловлено также несовершенством действующих правовых, финансово-экономических и ценовых механизмов, слабо стимулирующих производителей и потребителей энергоресурсов снижать затраты на топливо и энергию. Механизмы исполнения основных положений Федерального закона «Об энергосбережении» в действие практически не приведены.

Федеральная целевая программа «Энергосбережение России», ориентированная на широкое внедрение конкурентоспособных на мировом рынке и с малыми сроками окупаемости отечественных энергосберегающих технологий в этой части практически не реализуется, а по ряду перспективных технологий, заложенных в программу таких, как применение на электростанциях и в системах тепловодоснабжения вместо поверхностных теплообменников (бойлеров) трансзвуковых струйно-форсуночных аппаратов типа «Фисоник», совмещающих в себе

одновременно функции теплообменника и насоса и не содержащих вращающихся и трущихся частей, работы вообще не начинались, несмотря на значительные бюджетные ресурсы, выделяемые регионам и естественным монополиям на Программу в целом.

2.3.3.1 Вопросы топливно-энергетического баланса

Мировой опыт развития энергетики показывает, что для обеспечения минимально необходимого уровня энергетической безопасности, «пороговая» доля угля не должна опускаться ниже 25-30% в объеме используемых энергоресурсов. Доля угля в современном топливно-энергетическом балансе России снижена до критически опасного минимума – всего 12-13%. В результате возникли кризисные явления в электроэнергетике промышленных регионов, а также социальные конфликты – Кузбасс, Челябинск, Воркута и Приморье.

Ведущие мировые и российские эксперты пришли к однозначному выводу о необходимости перевода энергетики на работу по многоэлементной схеме, не допуская ориентирование на монопольное использование одного вида ТЭР (природного газа), уголь в балансе ТЭР должен составлять 28-30%, а не 12,5%, как сегодня. К примеру, доля угля в производстве электроэнергии в странах Западной Европы составляет от 40 до 60%, в США – 56%, в Китае – 70%. В бывшем СССР уголь составлял 56% топливно-энергетического баланса.

Практически ни одна страна в мире не ориентирована в такой мере на нефтегазовое топливо, как Россия. Это связано, в первую очередь, с деформированным соотношением в уровнях цен на российские топливно-энергетические ресурсы, особенно на уголь и природный газ.

Российские внутренние оптовые цены на энергоносители ниже мировых, это означает, что фактически в России имеет место искусственное занижение (демпинг) цен на главный конкурирующий с углем энергоноситель – природный газ. Таким образом, уголь искусственно вытесняется с энергетического рынка России.

Оптимальным считается соотношение цены 1 т.у.т. в виде – газ; уголь; мазут – 1,6:1: 1,7. В России это соотношение составляет – 1:1,66:4. Даже в Кузбассе цена 1 т.у.т. угля больше, чем газа в 1,1 – 1,4 раза. Это не стимулирует экономное и эффективное использование газа, вытесняет из топливного баланса уголь и мазут, разрушает рынок энергоносителей.

По данным Минэкономики, с учетом всех категорий запасов при современном уровне их добычи и использования нефти хватит на 90 лет, природного газа – на 50 лет, а угля минимум на 200 лет, а максимум на 600 лет. Примерно 60% от всех находящихся на государственном балансе запасов относится к так называемым «высокотехнологичным», позволяющим применять современные высокопроизводительные

технологии и обеспечить конкурентоспособность угля по сравнению с природным газом. К ним относится большинство месторождений Кузбасса, и в первую очередь – Ерунаковское месторождение в Кемеровской области.

На рентабельных угольных месторождениях обеспечено крупномасштабное производство угля с себестоимостью на уровне 7-9 долларов США, в основном открытым способом, а также подземным способом по высокопроизводительной технологии «шахта-лава». Опыт освоения Ерунаковского месторождения показывает, что для обеспечения добычи угля порядка 30 млн т.у.т. требуется, по крайней мере, в 5 раз меньше инвестиций, чем на освоение новых газовых месторождений с добычей эквивалентного (в т.у.т.) объема природного газа.

Проект «Энергетической стратегии России на период до 2020 года» не предполагает значительного роста добычи угля, особенно высокотехнологичного угля, что создает новый виток «замораживания» угольной отрасли с темпом – 2% в год. Такая тенденция приведет только к дальнейшему закрытию шахт, консервации уже подготовленных запасов к добыче. В конечном итоге это вызовет ухудшение социально-экономической ситуации в шахтерских регионах.

Достижение более высоких уровней добычи угля требует значительного технического переоснащения и, соответственно, значительных капитальных вложений. Это не простая задача, учитывая сложившийся дефицит в инвестициях. Потребность в инвестициях может быть удовлетворена в большей степени за счет собственных источников угольных предприятий при условии, что существенным образом изменится отношение к развитию угольной промышленности в России.

Особенно это актуально для России, вынужденной увеличивать долю угля в топливном балансе страны для экономии нефти и газа, дающих более половины всех валютных поступлений.

Необходимо вернуться к практике обеспечения углем регионов через формирование целевых государственных заказов. Причем наибольший эффект будет обеспечиваться, если их формирование и исполнение будет начинаться в весенний период года, что позволит предприятиям иметь дополнительный источник оборотных средств и, кроме того, обеспечивать поставку угля в соответствующие регионы по ценам ниже действующих в зимний период.

Следовало бы также законодательно закрепить в энергетическом балансе России долю угля на уровне не менее 30% со всеми вытекающими отсюда мероприятиями.

В Кузбассе энергетическая безопасность и социальная стабильность были обеспечены путем формирования областного заказа

на поставку угля для нужд жилищно-коммунального хозяйства городов и районов области. Это позволило избежать нецелевого использования бюджетных средств и своевременно и в достаточном количестве создать запасы топлива на зимний период. Целесообразно учесть этот опыт в общероссийском масштабе.

Одним из направлений повышения энергетической безопасности России является использование метана, получаемого как при дегазации угольных шахт, так и при его промышленной добыче. Это также позволит повысить безопасность добычи угля. В Кузбассе разведанные запасы метана превышают 13 трлн куб. метров. Это сопоставимо с запасами Уренгойского месторождения природного газа. Реализация совместно с ОАО «Газпром» Программы по добыче такого углеводородного сырья позволила бы осуществить промышленное освоение наиболее перспективных площадей и обеспечение Кемеровской области собственным углеводородным сырьем.

Использование разработанных технологий и техники позволяет сегодня в США иметь средний дебит скважин 50-80 тыс. куб. метров/сутки. При реализации программы в Кузбассе планируется выйти на уровень добычи метана – 3 млрд куб. метров при себестоимости 15 долларов за 1000 куб. метров.

Чтобы привлечь инвесторов, особенно на стадии опытно-промышленной отработки технологий и техники для добычи метана из угольных пластов, нужна государственная поддержка. Она должна заключаться в создании благоприятного налогового режима, позволяющего снизить расходы на проведение экспериментальных работ и организацию опытно-промышленной эксплуатации, а также налоговую составляющую в цене на газ и тем самым добиться окупаемости проекта в приемлемые для отечественных и иностранных инвесторов сроки.

Реализация программы по добыче метана из угольных пластов – нового энергоносителя не только для Кузбасса, но и для России позволит в перспективе принципиально изменить всю структуру экономики регионов; создать независимую сырьевую базу для переработки углеводородного сырья в химической промышленности; значительно улучшить экологическую обстановку за счет перевода котельных на природно-угольный газ; удешевить электроэнергию и повысить конкурентоспособность отечественных товаропроизводителей на внутреннем и внешнем рынках.

Комплексный государственный подход к проблеме энергетической безопасности России как основы экономической безопасности обеспечит углю лидирующее положение среди других энергоносителей, что значительно снизит риск энергетических кризисов и стабилизирует социально-экономическую обстановку в России.

Формирование целостной системы законодательных актов в сфере топливно-энергетического комплекса и принятие Энергетического кодекса Российской Федерации, разработка которого предусмотрена «Энергетической стратегией России на период до 2020 года», является важнейшими элементами обеспечения энергетической безопасности России.

2.3.3.2 Перспективы развития нетрадиционных источников энергии

Анализ поступающей информации свидетельствует о том, что в ходе непрекращающейся на Западе дискуссии по проблемам выживания человечества все большее внимание уделяется созданию экологически чистых источников энергии, на долю которых, по зарубежным прогнозам, будет приходиться более 20% от общего энергопроизводства.

Наиболее интенсивно развивается в последнее время ветроэнергетика, где передовые позиции занимают Германия, Дания, США, Нидерланды и Великобритания. Так, в Германии разработана национальная программа по созданию новых ветроэнергетических установок (ВЭУ), на осуществление которой ежегодно выделяется свыше 600 млн марок. В рамках национальной программы Индии по развитию ветроэнергетики проводится поиск ВЭУ для развертывания ветропарка общей мощностью 60 МВт.

Применительно к России, 90% территории которой находится в зонах со среднегодовыми скоростями ветра 2-6 м/с, вопрос развития ветроэнергетики имеет важное значение, особенно для регионов Крайнего Севера, Поволжья, Северного Кавказа, Дальнего Востока и других регионов, где снижена устойчивость энергообеспечения и потребность в автономных источниках энергии весьма велика.

В последние годы в России на базе двойных технологий ракетостроения, судостроительной и электротехнической промышленности накоплен существенный научно-технический и производственный потенциал в области ветроэнергетики.

Впервые в условиях Заполярья кооперацией разработчиков и заводов-изготовителей осуществлено строительство и ведется эксплуатация шести крупных ветроэнергетических установок суммарной мощностью 1,5 МВт. Отрабатывается групповая работа смонтированных ветроустановок совместно с промышленной энергосистемой в различных режимах, ведутся испытания материалов, конструкций и оборудования в условиях Севера. Запланирован ввод еще нескольких таких ВЭУ с доведением суммарной мощности до 5 МВт. По заказу Новороссийского судоремонтного завода изготовлены и поставлены восемь ВЭУ с обеспечением суммарной мощности до 2-4 МВт, но установка их до сих пор пока не произведена.

В фермерских хозяйствах, на животноводческих стоянках, в рыболовецких бригадах, на спортивных базах, постах ГАИ, в узлах связи, на базах отдыха и других объектах смонтированы и устойчиво функционируют более 300 ВЭУ малой мощности (4-6 кВт).

На Маркхотском перевале вблизи поселка Кабардинка Геленджикского района был создан полигон для испытаний и сертификации ветроагрегатов различной мощности. Высокий ветровой потенциал этого региона позволяет вести испытания ветроагрегатов до 1 МВт. На нижней площадке этого полигона в районе поселка Кабардинка предполагаются испытания ветроагрегатов малой мощности. Однако из-за отсутствия какого-либо финансирования этих работ развитие этого полигона практически прекращено, поставленное дорогостоящее техническое и технологическое оборудование приходит в негодность.

Имеющиеся в России уникальные разработки в области ВЭУ с низкоскоростными ветропотоками позволяют, при соответствующем финансировании, создать в короткие сроки ВЭУ производительностью от 1 кВт до 250-300 кВт, основанные на новых аэродинамических принципах. Данные установки способны работать при скорости ветра от 1-3 м/с. Это уровень, который может быть достигнут в подобных системах за рубежом только через десятилетие.

В этой связи было бы целесообразно рассмотреть на правительственном уровне вопрос о перспективах развития ветроэнергетики в России, состоянии отечественных разработок в области ВЭУ и мерах по их поддержанию и развитию.

В качестве первоочередных мер в этой области можно было бы рассмотреть следующие:

Первое – прежде всего незамедлительное восстановление и развитие научно-испытательной базы в районе поселка Кабардинка Геленджикского района и создание на этой основе Государственного центра испытаний и сертификации нетрадиционных источников энергии.

Второе – осуществить ускоренную реализацию уже начатой программы двойных технологий с обеспечением изготовления, испытаний и развертывания серийного производства уникальных ветроэнергетических установок, способных при годовом серийном изготовлении до 100 штук обеспечить экономический эффект в год не менее 1,5 – 2 трлн рублей при значительном улучшении экологической обстановки в регионах России.

Третье – в целях координации работ и концентрации финансовых ресурсов на главных направлениях создания нетрадиционных источников энергии представляется целесообразным рассмотреть вопрос об образовании государственной Российской компании нетрадиционных энергетических комплексов.

Чрезвычайно важным для энергетической безопасности в перспективе может стать решение проблемы в добыче сероводорода в Черном море. Проведение системного анализа потребует рассмотрения полной совокупности аспектов, связанных с политическими моментами, – объединение стран Черноморского региона; экономическими – поддержка российской экономики и энергообеспечение; социальными – создание новых рабочих мест; научно-техническими – стимулирование проведения новых научных исследований и необходимости преодоления ряда технических проблем; экологическими – снижение вероятности возможной глобальной катастрофы и возможного нарушения сложившегося экологического равновесия.

Для решения этой проблемы необходимо провести количественную оценку запасов сероводорода. Существует предположение, что запасы сероводорода в Черном море возобновляемы. В этом случае без ущерба для его экологии можно ежегодно выделять около 250 миллионов тонн сероводорода энергоемкостью порядка 1012 кВт/час.

Оценки рентабельности добычи сероводорода можно провести с учетом выбранного способа добычи и технологии его производства. При этом могут быть использованы береговые стационарные средства и морские подвижные и стационарные комплексы. В качестве возможных технологий можно рассмотреть фотокаталитическую, предложенную институтом катализа Сибирского отделения РАН; электролитическую, рассмотренную Международным энергетическим агентством; электроплазменную, разработанную предприятиями России; плазмохимическую, предложенную РНЦ «Курчатовский институт» и реализованную на Оренбургском газоперерабатывающем заводе и предложенную профессором Кашня В.Г. электролизерную.

Практически ни одна страна в мире не ориентирована в такой мере на нефтегазовое топливо, как Россия. Это связано, в первую очередь, с деформированным соотношением в уровнях цен на российские топливно-энергетические ресурсы, особенно на уголь и природный газ.

Сложившаяся более энергоемкая межотраслевая структура промышленного производства в России, технологическое несовершенство производственного потенциала основных производственных фондов и технологий в машиностроении, металлургии, химико-лесном комплексах и в жилищно-коммунальном хозяйстве значительно превышает энергоемкость аналогичных технологий развитых стран.

Более высокая энергоемкость экономики России связана с ее климатическими особенностями. Однако этим фактором обусловлено всего лишь 10-20% разницы удельного энергопотребления по сравнению с индустриальными странами Запада.

Неэффективное использование топлива и энергии в российской экономике обусловлено также несовершенством действующих правовых, финансово-экономических и ценовых механизмов, слабостимулирующих производителей и потребителей энергоресурсов снижать затраты на топливо и энергию.

Механизмы исполнения основных положений Федерального закона «Об энергосбережении» в действие практически не приведены. Федеральная целевая программа «Энергосбережение России», ориентированная на широкое внедрение конкурентоспособных на мировом рынке и с малыми сроками окупаемости отечественных энергосберегающих технологий, в этой части практически не реализуется, а по ряду перспективных технологий, заложенных в программу, таких как применение на электростанциях и в системах тепловодоснабжения вместо поверхностных теплообменников (бойлеров) трансзвуковых струйно-форсуночных аппаратов типа «Фисоник», совмещающих в себе одновременно функции теплообменника и насоса и не содержащих вращающихся и трущихся частей, работы вообще не начинались, несмотря на значительные бюджетные ресурсы, выделяемые регионам и естественным монополиям на Программу в целом.

2.3.3.3 Механизмы внедрения в теплоэнергетические системы принципиально новых, промышленно освоенных, ресурсосберегающих технологий

Проблемные вопросы внедрения в топливно-энергетический комплекс технологий «Фисоник» были рассмотрены на двух пленарных заседаниях Экспертного совета 22 сентября 1999 года и 6 декабря 2000 года с заслушиванием докладов Президента Инновационной компании «Фисоник» доктора технических наук, профессора Фисенко В.В., генерального директора ОАО «Кировский завод» Семененко П.Г. и с участием в обсуждении представителей Минэнерго (Яновский А.Б.), Минатома (Соленков К.И.), МПС (Лисицын А.Л.), РАО "ЕЭС" (Кучеров Ю.Н.), Минпромнауки (Реутов Б.Ф.), компании "Лукойл" (Маганов Р.У. – тезисы), администрации Тульской области (Воробьев В.М.), Краснодарского края (Митус Э.Д.), Московской области (Шрейбер К.А.), Чебоксарского завода "Электроники и механики" (Ляпунов С.И.).

Промышленное оборудование, изготовленное на основе Фисоник-технологий, новые трансзвуковые струйно-форсуночные устройства, разработанные и запатентованные профессором Фисенко В.В. в России и в ведущих странах Европы, Азии и Америке, позволяет при применении в теплоэнергетике совместить в себе функции бойлера и насоса соответствующей производительности, при этом эти устройства не имеют движущихся (вращающихся) элементов конструкции, не

потребляют топлива и электроэнергии, имеют малые габариты, вес, что в значительной степени уменьшает объемы промышленных помещений (в 5-10 раз), не требуют материалоемких фундаментов и утяжеленных несущих конструкций.

Эксплуатация такого оборудования практически сводится к периодическому техническому надзору крепящих и неподвижных уплотнительных элементов, при этом срок службы на порядок выше традиционных насосных агрегатов.

Технико-экономический анализ, проведенный авторским коллективом, показывает, что общая экономия за весь срок службы (25 лет) только на один теплообменник Фисоник-технологий составляет более 200 тыс. долларов США. Общая экономия на примере реконструкции системы отопления Кировского завода в г. Санкт-Петербурге от использования указанных теплообменников (16 аппаратов Фисоник) за два отопительных сезона составила более 1 млн долларов США, при этом площадь для размещения аппаратов в десять раз меньше, чем площади, потребные для размещения традиционных бойлерно-насосных агрегатов. Срок окупаемости проектов по переводу теплоэнергетических систем на Фисоник-технологии в зависимости от объема работ составляет от 2-3 месяцев до 1 года.

Использование Фисоник-технологий даёт еще больший экономический, экологический и потребительский эффект в химической, нефтеперерабатывающей, пищевой и парфюмерной промышленности, там, где использование этих технологий является многофункциональным (одновременное использование в качестве смесителя, стерилизатора, дозатора и насоса).

В настоящее время аппараты "Фисоник" различных типономиналов (по производительности) выпускаются на отечественных производствах и успешно работают на отдельных предприятиях России. Имеющиеся литейные и механообработочные производства, в том числе и в оборонной промышленности, без значительных затрат на подготовку могут в короткие сроки наладить массовый выпуск аппаратов Фисоник.

Широкое использование Фисоник-технологий на предприятиях промышленности России сдерживается в большей степени отсутствием механизма эффективного привлечения внебюджетных средств для инвестирования новых технологий, в том числе и из-за недостаточности и несовершенства нормативно-правовой базы.

По оценкам экспертов, направление работ, связанное с массовым выпуском аппаратов "Фисоник", для выхода на международные рынки сбыта (наиболее конкурентоспособная продукция) и для отечественной промышленности, следует считать приоритетным.

Расчетная потребность промышленных предприятий только на территории Российской Федерации и только в теплоэнергетике составляет до 1 миллиона аппаратов "Фисоник".

Серьезным препятствием к использованию новой отечественной технологии является активное лоббирование иностранными инвесторами технологий западных стран и их продвижения на российский рынок. Не способствуют продвижению новой технологии и устаревшие государственные и отраслевые стандарты в энергетике, промышленности и транспорте.

И связи с этим заслуживают поддержки и решения в нормативно-правовом плане предложения о необходимости скорейшего формирования федеральной программы "Энергоресурсосбережение" на основе Фисоник-технологий, в первую очередь, нацеленной на поиск внебюджетных средств, в том числе за счет:

– ресурсов коммерческих банков, используемых на территории России;

– реструктурированных ресурсов (денежных средств) иностранных частных и корпоративных инвесторов;

– ресурсов "Агентства по реструктуризации кредитных организаций", направляемых банкам – участникам программы;

– средств внебюджетных фондов региональных администраций, создаваемых в ходе реализации региональных программ внедрения Фисоник-технологий;

– ресурсов российских и иностранных страховых компаний, действующих на территории;

– денежных средств фондов и акции и/или дополнительной эмиссии акций предприятий-монополистов – участников отраслевых программ внедрения.

Следует также отметить, что решение проблемы перевода теплоэнергетики, ряда отраслей промышленности и транспорта на широкое применение Фисоник-технологий приведет к понижению системообразующих в ценовой политике России тарифов на электротеплоэнергию и позволит без дополнительных затрат обеспечить все возрастающие экологические требования.

Следовало бы в рамках инновационной программы обеспечить государственную поддержку Фисоник-технологий для массового внедрения в отечественную промышленность и повышения экспортного потенциала России за счет широкого продвижения российской продукции Фисоник-технологий на мировые рынки, предусмотрев при этом:

– разработку эффективных нормативно-правовых механизмов привлечения внебюджетных источников финансирования и кредитов для

массового внедрения в отечественной промышленности, а также средств, получаемых в результате экспортной реализации продукции Фисоник-технологий;

– возможность формирования в Министерстве экономики Российской Федерации структурного подразделения для координации деятельности инвесторов, производителей продукции Фисоник-технологий и внешнеторговых организаций;

– принятие комплекса мер, обеспечивающих эффективную защиту авторских прав России при продвижении продукции Фисоник-технологий на мировые рынки;

– завершение процесса стандартизации и нормализации промышленных изделий Фисоник-технологии.

В интересах системной проработки механизмов массового внедрения Фисоник-технологий в отечественной промышленности и продвижения этой продукции на мировые рынки целесообразно образовать в Правительстве Российской Федерации научно-консультативную комиссию по вопросам энергосбережений.

2.3.4 Развитие малого и среднего предпринимательства

Проблемы развития малого и среднего предпринимательства были обсуждены на пленарном заседании Экспертного совета 27 января 2000 года с заслушиванием доклада Министра Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства Южанова И.А. и с широким участием в обсуждении представителей Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства Калины Н.А., Минэкономики Скамейкиной Т.И., депутата Государственной Думы Шашурина С.П., председателя Комиссии по делам малого и среднего предпринимательства Экспертного совета Манвельяна С.С., президента Инновационной инвестиционной группы "Технология" Фисенко В.В., Минфина Ксенофонтовой Н.А., Минюста Захаровой Н.Н., Миннауки Бочарова А.В., председателя Правления Совета директоров Федерального фонда поддержки малого предпринимательства Рунова А.В., генерального директора АО "Атлантис-Пак" Давиденко О.В., депутата Законодательного Собрания Ростовской области Бояркина О.А., генерального директора ВНИИметМАШ Пасечника Н.В., члена Экспертного совета Путилова А.В.

Докладчик убедительно показал, что малое и среднее предпринимательство как самая мобильная часть рыночной экономики при разумной, экономически обоснованной государственной поддержке способно в короткие сроки создать дополнительные рабочие места, обеспечить занятость населения, насытить рынок товарами и услугами и снизить социальную напряженность как в отдельных регионах, так и в государстве в целом. При этом создаются благоприятные условия формирования рыночной структуры экономики и конкурентной среды, расширения налогооблагаемой базы для бюджетов всех уровней.

В докладе констатируется, что принятые программы государственной поддержки малого предпринимательства в рамках деятельности созданных федеральных, региональных, посреднических структур и общественных организаций на практике оказались нереализованными. Основными причинами недостаточной эффективности Программ поддержки малого предпринимательства являются их ориентированность на различного рода фонды и посреднические структуры всех уровней.

Кроме того, анализ действующих основополагающих законодательных актов, регулирующих деятельность малого предпринимательства показывает, что Гражданский и Налоговый кодексы, хотя и создают рыночные правовые условия развития малого предпринимательства, но этого явно недостаточно.

Во-первых, нормы Гражданского кодекса относятся не ко всем, а только к горизонтальным отношениям, в которые вступают предприниматели между собой. Отношения же по вертикали, складывающиеся между предпринимателями и государственными органами, этим законом не охватываются. Таким образом, за его пределами остаются положения о государственном регулировании предпринимательской деятельности, приобретающие сейчас особенно важное значение.

Во-вторых, деятельность субъектов предпринимательства в Гражданском кодексе рассматривается на основе общих принципов гражданского законодательства. Однако целый ряд аспектов деятельности предпринимателей не укладываются в рамки отношений, регулируемых Гражданским кодексом. Например, нельзя признать правильным приравнивание граждан-предпринимателей к юридическим лицам (п. 3 ст. 23 части первой Гражданского кодекса). Индивидуальные предприниматели составляют самостоятельный вид субъектов предпринимательского права, их правовое положение должно регулироваться самостоятельно.

В-третьих, при принятии Гражданского кодекса был признан утратившим силу Закон о предприятиях и предпринимательской деятельности, который являлся основополагающим законом правового регулирования предпринимательства, содержавшим некоторые общие

положения о предпринимательской деятельности, не перекрытые Гражданским кодексом.

Правовое регулирование льгот для малого бизнеса в реальной практике осуществляется с целым рядом отступлений от действующего законодательства и требует безотлагательного вмешательства. Так, практически дезавуированы Минфином льготы по упрощенному порядку предоставления малыми предприятиями статистической и бухгалтерской отчетности. Модернизирована также льгота в отношении ускоренной амортизации. Субъекты малого предпринимательства вправе применять ускоренную амортизацию основных производственных фондов с отнесением затрат на издержки производства в размере, в два раза превышающем нормы, установленные для соответствующих видов основных фондов. Наряду с применением механизма ускоренной амортизации малые предприятия могут списывать дополнительно как амортизационные отчисления до 50% первоначальной стоимости основных фондов со сроком службы более трех лет.

В отношении ряда льгот налогового характера предприятиями малого и среднего предпринимательства используется налоговое законодательство. Очень важную норму Федерального закона «О государственной поддержке малого и среднего бизнеса», закрепляющую положение о том, что если изменения налогового законодательства создают менее благоприятные условия для малых предприятий по сравнению с ранее действовавшими условиями, то в течение первых четырех лет своей деятельности указанные предприятия подлежат налогообложению в том же порядке, который действовал на момент их государственной регистрации, налоговые органы практически не признают или толкуют по-своему.

Таким образом, многие льготы и меры поддержки малого предпринимательства зависят уже не от действующего законодательства, а от решений Правительства или министерств и ведомств.

Существуют серьезные возражения многих предпринимателей по отдельным принципиальным механизмам реализации Закона о едином налоге на вмененный доход. Этот закон имеет выраженную фискальную направленность. При этом идея снижения налогового бремени полностью забыта. Из расчетов Минэкономики следует, что вмененный налог увеличивает базу налогообложения предприятий в 10 раз, а налоговая нагрузка возрастает в 3-5 раз.

Платить единый налог предпринимателям очень невыгодно, поскольку он рассчитывается исходя не из реального, а вмененного, то есть предполагаемого дохода предприятия. «Предполагать» же будут местные законодатели, исходя из рекомендаций федерального правительства. Уже сейчас понятно, что вмененный доход, рассчитанный чиновниками, будет очень далек от фактического дохода предприятия.

В идее вмененного налога беспокоит, прежде всего, именно точность оценки предполагаемой доходности. В России еще не проводилось серьезных аналитических исследований влияния различных факторов на доходность бизнеса. А достоверные сведения о стоимости земли, зданий, сооружений и точные методики оценки бизнеса вообще отсутствуют. Это означает, что при определении вмененного дохода неизбежны ошибки, которые могут стоить жизни многим предприятиям.

Основным оператором по вмененному налогу являются налоговые органы, а для предприятия – налоговый инспектор, который фактически по собственному усмотрению рассчитывает вмененный налог. А это значит, что практика частных договоренностей между контролирующими органами и налогоплательщиками, или попросту говоря – коррупция, расцветает пышным цветом.

Еще одним ударом по налогоплательщикам вмененного налога станет необходимость платить всю сумму налога авансом ежемесячно. То есть, даже не начав работу, предприятие уже окажется должно государству. И вряд ли найдется такой банк, который даст кредит на уплату налога еще не работающему предприятию. А ведь помимо единого налога на вмененный доход налогоплательщикам придется платить государственные и таможенные пошлины, лицензионные и регистрационные сборы, налоги на приобретение и на владельцев транспортных средств, а предприниматели без образования юридического лица будут обязаны платить еще и подоходный налог. Кроме того, согласно закону, предпринимателям, осуществляющим деятельность помимо предусмотренной в законе о вмененном налоге (например, мини-пекарни, которая продает и производит хлеб), придется вести «двойную» бухгалтерию. Одну – по производству (с традиционным налогообложением), другую – по продажам (с вмененным налогом).

По-прежнему остается открытым вопрос о зачете НДС контрагентами плательщиков единого налога. Закон также не рассматривает вопросов, посвященных уплате налога с вмененного дохода в случае ликвидации или реорганизации предприятия.

Упорядочить систему многочисленных проверок малых предприятий необходимо, приняв на федеральном уровне нормативный акт, определяющий порядок проведения проверок предпринимательских структур контролирующими организациями, обязательно обеспечить комиссионность проверок с одновременным представительством всех контролирующих организаций (торгинспекция, санэпидстанция, госпожнадзор, УВД, общество защиты прав потребителей и других структур), обновление состава проверяющей комиссии при каждой проверке и периодичность проверок.

Необходимо также ввести дифференцированную оплату лицензионного сбора в зависимости от вида деятельности и убрать административно-финансовые барьеры при регистрации предпринимательских структур.

На упрощенной правовой основе надо построить процедуру регистрации предпринимательских структур, она должна представлять собой запись необходимых данных в единый реестр юридических лиц и носить уведомительный характер. Повысить ответственность предпринимателей за достоверность предоставляемой информации. Установить сроки оформления согласующих подписей в течение дня обращения в соответствующую организацию. Предусмотреть возможность для предпринимательских структур формировать уставный фонд в течение от 1 до 3-х лет, в том числе путем направления в него части полученной прибыли.

Предложения и рекомендации Министра Южанова И.А. были в некоторой степени учтены при принятии нового федерального закона о развитии малого и среднего предпринимательства. Однако согласно этому закону издан целый ряд подзаконных актов, дезавуирующих действие многих положений закона, направленных на эффективное развитие малого и среднего бизнеса.

До сих пор не нашли реализации принципиально новые механизмы государственной поддержки малого и среднего предпринимательства, изложенные при обсуждении основного доклада депутатом Государственной Думы Шашуриным С.П. и поддержанные Экспертным советом, по которым были разработаны и представлены проекты Постановлений Правительства Российской Федерации, в том числе:

– о введении на территории России золотовалютных казначейских обязательств за счёт активов естественных монополий для внебюджетного финансирования программ развития малого и среднего бизнеса. Актуальность этого предложения сейчас особенно возрастает, когда малый и средний бизнес всё больше загибается в связи с тем, что система заказов деформирована в сторону крупных монополий, назначаемых руководством страны генподрядчиками без всяких тендеров и конкурсов;

– о создании привлекательных и прозрачных механизмов вовлечения вкладов и наличных денег населения в сферу деятельности малого предпринимательства, в первую очередь – на региональном уровне за счёт организации и проведения выигрышных облигационных займов, выпуска расчётных векселей региональных предприятий и создания инфраструктуры банков-агентов, ориентированных на развитие малого бизнеса в субъектах Федерации;

– об упорядочении таможенно-тарифной политики с целью создания благоприятных экономических условий для отечественных предприятий малого и среднего бизнеса и их защиту от недобросовестной конкуренции импортёров, включая защиту от демпинговых цен.

Актуальность этих инициатив совершенно не утратилась, а, наоборот, возросла, так как мелкие подачки малому бизнесу не покрывают тех неимоверно растущих налогов, тарифов на энергию, газ и аренду, коррупцию и административно-бюрократических барьеров. Нужны принципиально новые подходы к развитию предпринимательства, если это нашей стране в условиях рыночной экономики требуется, но пока этого не ощущается.

Следовало бы также реализовать высказанные на съезде предпринимателей малого и среднего бизнеса и одобренные на заседании Экспертного совета предложения о подготовке проекта федерального закона **«О государственной защите прав предпринимателей»,** обеспечивающего необходимый правовой уровень экономической и административной безопасности в сфере малого и среднего бизнеса, а также социальной и личной защищенности владельцев, менеджеров и работников малых предприятий. При этом необходимо законодательно закрепить комплекс мер по преодолению административно-бюрократических барьеров в деятельности малого и среднего бизнеса, определить предельный перечень организаций, допущенных к осуществлению контрольных функций, регламентировать комплексность и периодичность контрольных проверок, исключив все формы оплаты этих работ для государственных организаций.

2.3.5 Создание единой системы финансового контроля

Основные направления совершенствования системы государственного финансового контроля обсуждены на пленарном заседании Экспертного совета с заслушиванием доклада председателя Счётной палаты Российской Федерации доктора юридических наук, профессора Степашина С.В. и с участием в обсуждении Председателя Государственной Думы Селезнева Г.Н., Косарева Ю.А. (Фонд социального страхования РФ), Ковалевского С.С. (Комиссия Экспертного совета), Баранова П.П. (Юридический институт МВД), Андрюшина С.А. (Институт экономики РАН), Кузьмина В.С. (Аппарат Совета Безопасности РФ), Короткова А.В. (Минсвязи).

Государственный финансовый контроль, как было заявлено в докладе, является важным инструментом обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Современный государственный финансовый контроль в России включает в себя в основном контрольно-счетные органы ведомств и служб, выполняющих отдельные контрольные функции. Более 260 законов, указов, постановлений и других норм регулируют их контрольную деятельность. Эти нормы нередко не только не облегчают взаимоотношения между контрольными органами и объектами контроля, но и зачастую вносят в контрольную деятельность элементы несогласованности и даже дезорганизации.

Во многих субъектах Российской Федерации независимый от исполнительной власти контроль за региональными бюджетами носит символический характер, что создает предпосылки для нецелевого использования бюджетных средств и государственной собственности.

В докладе отмечается, что такое положение, по мнению экспертного сообщества, является следствием естественных трудностей, связанных с построением принципиально новой для нашей страны системы государственного финансового контроля, отвечающей новым политическим и экономическим реалиям.

Эти же выводы сделаны участниками Международной научно-практической конференции "Финансовый контроль и новые информационные технологии", проведенной под руководством Счетной палаты Российской Федерации, что ставит вопрос о необходимости организационной и законодательной поддержки процессам становления и развития в Российской Федерации единой системы государственного финансового контроля.

Научно-технические достижения в области информатики и связи при соответствующем законодательном и материальном обеспечении позволяют в относительно короткие сроки технологически решить проблему создания системы государственного финансового контроля. Внедрение единой системы государственного финансового контроля на базе современных информационных технологий даст значительный экономический эффект и существенно повысит темпы прироста доходной части федерального бюджета.

Докладчик констатирует, что создание единой системы государственного финансового контроля предполагает поиск путей конструктивного взаимодействия контрольно-счетных органов различных уровней, законодательное обеспечение их организации и функционирования, единую методологию совместной деятельности, создание единого информационного пространства с учетом основных положений Доктрины информационной безопасности. Системный подход позволит ввести финансовый контроль в структуру всей социально-экономической жизни общества и учесть все значимые

факторы развития экономики страны, оценить и спрогнозировать последствия решений, затрагивающих финансово-материальную сферу.

Развитие системы государственного финансового контроля в Российской Федерации, как отмечает докладчик, сдерживается прежде всего отсутствием четкой увязки и разграничения в предлагаемой Минфином России концепции государственного финансового контроля позиций центра и субъектов Российской Федерации. При этом суть проекта этой концепции, по мнению экспертного сообщества, сводится к усилению роли контрольно-ревизионных органов Министерства финансов Российской Федерации.

Опыт государственного финансового контроля развитых стран показывает, что главным принципом демократического общества является внешний контроль за распоряжением государственными средствами, независимый от структур и лиц, распоряжающихся этими средствами, контроль, профессионально осуществляемый и регламентируемый только законом.

Кроме того, создание системы контроля формирования и исполнения бюджета сдерживается недостаточной проработкой в действующем законодательстве норм, регламентирующих представление в контрольно-счетные органы отчетности по исполнению бюджета, что значительно затрудняет регламентацию порядка взаимодействия с участниками бюджетного процесса.

В частности, получение от Министерства финансов в электронном виде одного из основных документов для текущего контроля исполнения бюджета – бюджетной росписи является до сих пор неотрегулированной проблемой. Вводимые Министерством финансов формы отчетности далеко не всегда обеспечивают требуемую полноту информации при осуществлении контроля за формированием и исполнением бюджета. Отсутствие единой системы классификации и кодирования, справочников информации не позволяет свести воедино данные из различных источников (например, данные МНС и ГУФК, Банка России).

Таким образом, существующая организация государственного финансового контроля не в полной мере решает поставленные перед ней задачи, ее развитие требует существенного изменения нормативной базы и законодательной поддержки государственного финансового контроля.

Создание эффективного государственного финансового контроля на базе современных информационных технологий, в том числе в регионах и на уровне местного самоуправления, потребует в нормативном порядке реализации ряда мероприятий по:

- формированию территориально распределенных информационных ресурсов на единой программно-технической платформе;
- созданию унифицированных программных средств информационно-аналитической поддержки комплексов задач по сбору,

обработке и распределению информации, связанных с практической деятельностью контрольно-счетных органов;

• обеспечению телекоммуникационного взаимодействия контрольно-счетных органов между собой и с внешними информационными ресурсами посредством безбумажного документооборота;

• интегрированному управлению электронными информационными потоками и ресурсами, обеспечению информационной безопасности;

• внедрению эффективных средств автоматизации аналитической обработки данных для обоснования решений органов финансового контроля.

Информационные технологии, созданные российскими разработчиками и использованные в системе финансового контроля Фонда социального страхования Российской Федерации, корпоративная сеть которого объединяет в единое информационное пространство все регионы Российской Федерации, позволили руководству Фонда реализовать принцип "прозрачного бюджета", адресность и персонификацию выплат пострадавшим на производстве.

Используемые в системе Фонда технологии не привязаны к предметной области и могут быть использованы при создании единого информационного пространства государственного финансового контроля.

В этой связи докладчиком предлагается поддержать предложение о создании системы государственного финансового контроля в Российской Федерации с использованием реализованных в Фонде социального страхования Российской Федерации отечественных информационных технологий и обязательным обеспечением требований информационной безопасности.

С участием контрольно-счетных органов России в развитие федеральной целевой программы "Электронная Россия" следовало бы организовать проведение масштабных научных и организационных работ по созданию единого информационного пространства государственного финансового контроля.

Генеральным заказчиком этих работ целесообразно определить Счетную палату Российской Федерации с учетом того, что для целей научно-технического, методологического и информационного обеспечения системы государственного финансового контроля Счетной палатой созданы государственный научно-исследовательский институт системного анализа и Федеральный центр информатизации.

В целях выработки единой политики в области государственного финансового контроля и создания правовых механизмов и норм практического становления системы государственного финансового контроля и определения порядка взаимодействия государственных контрольно-счетных органов и распорядителей бюджетных и иных

государственных средств считать целесообразным ускорить разработку проекта базового федерального закона **"О единой системе государственного финансового контроля в Российской Федерации"** и законопроекта **"Об органах финансового контроля субъектов Российской Федерации".**

В этих законопроектах необходимо заложить принципы системности в организации деятельности существующих органов государственного контроля. Эти принципы должны предусматривать охват государственным контролем всех компонент и всей системы формирования и использования государственных финансов, проведение государственно-финансового контроля на всей территории Российской Федерации в соответствии с едиными требованиями, а также вхождение всех государственных контрольных органов в единое информационное пространство.

Для укрепления российской государственности в законопроектах необходимо предусмотреть усиление общественной функции государственного финансового контроля в части открытости финансового контроля для общества.

Концепции законопроектов не должны исключать из системы государственного финансового контроля наблюдения за муниципальными финансами. Органы муниципального финансового контроля должны быть обязательными элементами единой системы государственного финансового контроля Российской Федерации.

Ведущая роль в системе государственного финансового контроля в России, как и в других экономически развитых странах, должна принадлежать контрольно-счетным органам, деятельность которых ни организационно, ни финансово не зависит от органов и должностных лиц, уполномоченных распоряжаться государственными и муниципальными финансовыми и материальными ресурсами.

В рамках указанных задач можно было бы повысить статус и расширить полномочия Счетной палаты Российской Федерации как конституционного органа внешнего государственного финансового контроля на основе принципов законности, объективности, независимости и гласности в части повышения эффективности контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также за использованием федеральной собственности, за организацией денежного обращения и проводимой в стране денежно-кредитной политики.

Целесообразно определить головную роль Счетной палаты в координации усилий всех органов государственной власти в организации и проведении государственного финансового контроля.

В базовом законопроекте целесообразно уточнить взаимоотношения Счетной палаты Российской Федерации и Генпрокуратуры Российской Федерации, определить порядок взаимодействия Счетной палаты с правоохранительными органами в решении задач обеспечения государственного финансового контроля и борьбы с противодействием выполнению контрольно-счетными органами функций финансового контроля.

В целях формирования методологии эффективного государственного финансового контроля для выработки концепции проектов федеральных законов "О единой системе государственного финансового контроля в Российской Федерации" и "Об органах финансового контроля субъектов Российской Федерации", а также для научно-технического сопровождения разработки проекта программы работ по созданию единого информационного пространства государственного финансового контроля докладчик предложил сформировать в рамках Экспертного совета Координационный совет.

Проблемные аспекты создания единого информационного пространства государственного финансового контроля были раскрыты в докладах председателя Фонда социального страхования Российской Федерации Косарева Ю.А. и председателя Комиссии Экспертного совета доктора технических наук, профессора Ковалевского С. С.

Развитие информационно-телекоммуникационного взаимодействия с участниками бюджетного процесса, и прежде всего с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, не должно ограничиваться только рамками контроля за бюджетом. Весьма перспективным представляется разработка системы обучения и аттестации специалистов контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации с использованием Интернет-технологий.

Повышение эффективности государственного финансового контроля, в том числе в регионах и на уровне местного самоуправления, потребует реализации ряда мероприятий, основными из которых могут быть:

1. Формирование территориально-распределительных информационных ресурсов на единой программно-технической платформе и информационных технологиях.
2. Создание унифицированных программных средств информационно-аналитической поддержки комплексов задач по сбору, обработке и распределению информации, связанных с практической деятельностью контрольно-счетных органов.
3. Обеспечение телекоммуникационного взаимодействия контрольно-счетных органов между собой и с внешними информационными ресурсами посредством безбумажного документооборота.

4. Интегрированное управление электронными информационными потоками и ресурсами, обеспечение гарантированной защиты от несанкционированного доступа к ним.

5. Создание унифицированных программных средств информационно-аналитической поддержки комплексов, связанных с практической деятельностью контрольно-счетных органов.

Примером реализации таких подходов может стать система финансового контроля Фонда социального страхования Российской Федерации, реализованная на основе новейших XML и OLAP-технологий. Эти новые информационные технологии никак не привязаны к предметной области и могут быть заложены в основу Единого информационного пространства государственного финансового контроля.

Система финансового контроля Фонда обеспечивает оперативный сбор и анализ данных о финансово-экономической деятельности всех налогоплательщиков и исполнительных органов Фонда, а также полное и всестороннее обеспечение информацией руководящего состава и специалистов Фонда.

Корпоративная сеть Фонда реализована на основе выделенных и коммутируемых линий связи. Она объединяет в единое информационное пространство 89 регионов Российской Федерации, 16 000 персональных компьютеров, 750 локальных сетей, 15 распределенных банков данных, 2 500 000 налогоплательщиков. Общий объем всех банков данных превышает 150 Гбайт.

Финансовый контроль обеспечивает проверку текущей финансово-хозяйственной деятельности всех исполнительных органов Фонда, выполнения ими программ государственных гарантий по социальному страхованию, рациональному использованию материально-технических, кадровых и финансовых ресурсов. В результате руководству Фонда удалось реализовать принцип "прозрачного бюджета".

В системе финансового контроля кроме обычных запросов к базе данных конкретного регионального отделения предусмотрены так называемые циркулярные запросы. Один и тот же запрос "веером" рассылается сразу во все 89 региональных отделений (либо по федеральным округам). В реальном масштабе времени производится параллельная обработка распределенного по всей стране банка данных. Для выполнения запросов на получение аналитических отчетов, справок или сводок к распределенной по всей территории Российской Федерации базе данных, потребуется не более 30-60 секунд.

При этом всю полноту информации можно получить оперативно на обычном компьютере и сотовом телефоне сети МТС или Билайн в любой точке земного шара.

Дальнейшее развитие предложенной системы финансового контроля Фонда можно было бы осуществить в рамках утвержденной Правительством Российской Федерации программы "Электронная Россия", призванной координировать действия государственных органов власти всех уровней в области развития и массового распространения информационных и коммуникационных технологий в экономике и государственном управлении.

Докладчиками предлагается создание единой системы государственного финансового контроля и проведение единой информационной политики в масштабах государства, и это следует определить законодательным актом. Перенести акцент государственного финансового контроля на предупредительно-профилактические функции, позволяющие предотвращать финансовые нарушения, а не расследовать их задним числом (вплоть до обязательного согласования некоторых сделок с контрольно-счетными органами, как это сделано в некоторых странах).

Законодательно также обеспечить доступ контрольно-счетных органов к материально-финансовым базам данных (электронным учетам) всех без исключения государственных, коммерческих и иных структур, работающих со средствами федерального или иного государственного бюджета.

Отказаться от использования иностранных программных средств в государственных структурах как не соответствующих требованиям доктрины информационной безопасности страны (с полным запретом в ближайшей перспективе), что позволит также обеспечить эффективный контроль за расходом бюджетных средств этими структурами.

Законодательно обеспечить единый механизм закупки программных и программно-технических комплексов для использования в государственных и бюджетных организациях.

Обратить особое внимание контрольно-счетных органов всех уровней на расходы бюджетных средств на информатизацию государственных органов. Просить Счетную палату РФ рассмотреть вопрос о создании специализированной инспекции по контролю за расходованием бюджетных средств на информатизацию.

Принять закон или иной нормативный акт на время до принятия закона о безопасности в области информатики.

Скорректировать действующие государственные программы на предмет соответствия доктрине информационной безопасности, эффективности и обоснованности расходов бюджетных и внебюджетных (заемных и любых других) средств государства на информатизацию, особенно при закупке программных средств иностранного производства.

Законодательно защитить и поддержать российские научные школы, работающие в области математического обеспечения информатизации и информационной политики безопасности России.

Разработать механизм запрета и законодательно прекратить дублирование разработок, реализацию одних и тех же программ, программных модулей и задач в масштабах всех бюджетных структур как подрывающих экономический и оборонный потенциал России, так как дублирующие друг друга разработки являются прямым воровством бюджетных средств и технологическим тормозом в создании единого информационного пространства государственных органов.

К сожалению, непринятие руководством страны этих рекомендаций и так необходимых, особенно в современный период расцвета коррупции, законопроектов не позволило усилить роль Счётной палаты, определить эффективные пути её взаимодействия с Генеральной Прокуратурой и другими правоохранительными органами и не дало возможности Счётной палате стать эффективным инструментом обеспечения национальной безопасности и органом единого государственного финансового контроля, а не статистом финансовых нарушений, как это имеет место быть сейчас.

2.3.6 Создание системы защиты национального рынка от фальсификаций

Проблемы защиты национального рынка от фальсифицированной продукции в интересах решения задач экономической безопасности обсуждены на пленарном заседании Экспертного совета 15 июля 1996 года с заслушиванием доклада научного руководителя, заведующего лабораторией Физического института Российской академии наук профессора Компанца И.Н., генерального директора акционерного общества "Кодзнак" академика Международной Академии информатизации И.В. Саркисова "О законодательном обеспечении создания в России системы голографической защиты документов, ценных бумаг и товаров" и с участием в обсуждении генерального директора Республиканского исследовательского научно-консультационного центра экспертизы профессора В.Л. Белоусова, заведующего кафедрой Московского инженерно-физического института профессора Ю.А. Быковского "Об основных результатах экспертизы предлагаемой системы голографической защиты", представителей ФАПСИ, Государственного таможенного комитета, Государственной налоговой службы, Госстандарта России, Комитета по торговле, Федеральной службы налоговой полиции, Минфина и Центробанка.

В докладах показано, что актуальность предлагаемого проекта обусловлена распространением в настоящее время в России подделок документов и ценных бумаг, товаров и товарных сертификатов, видеопиратства, сети нелегальных производств, и как следствие – многомиллиардными потерями для государства и производителей, а также невосполнимым вредом для жизни и здоровья потребителей.

Проектом предусматривается создание системы защиты документов, ценных бумаг и товаров на базе наукоемкой отечественной голографической технологии Российской академии наук, организация массового производства голографических знаков и маркировка ими документов и товаров для их идентификации по принципу "свой-чужой". Для этого голографический знак в процессе изготовления приобретает невоспроизводимые характеристики (коды), допускающие визуальную и при необходимости приборную идентификацию (декодировку).

С учетом принятых в проекте технологических мер, направленных на неосуществимость несанкционированного механического, химического, гальванического и особенно оптического копирования голографических знаков, а также вследствие невозможности подбора кода, изготовление подделок потребует неоправданно больших экономических затрат и времени (порядка сотен лет).

Производство нескольких десятков миллиардов голографических знаков в год может быть развернуто в короткие сроки (6-7 месяцев) за счет внебюджетного финансирования. Внедрение системы голографической защиты документов и товаров может позволить практически исключить подделки и увеличить доходную часть федерального бюджета до 10 трлн руб. ежегодно как за счет продажи голографических знаков заказчикам, так и вследствие упорядочения системы учета продукции и налогообложения.

Одновременно с организацией производства требуется введение специальным постановлением Правительства на территории Российской Федерации системы голографической защиты, образцов кодированных голографических знаков соответствия, создание в государстве единой системы контроля и техническое оснащение органов контроля, утверждение порядка и правил применения системы защиты и контроля, разработка уточнений и поправок к действующему законодательству, а также принятие пакета нормативно-правовых актов для эффективного функционирования системы голографической защиты документов, ценных бумаг и товаров в интересах законодательного обеспечения экономической и правоохранительной безопасности.

Докладчики предлагают Экспертному совету признать целесообразным создание и внедрение в России в сжатые сроки системы голографической защиты документов, ценных бумаг и товаров.

Поддержать предложение об образовании на базе научно-технологического потенциала Российской академии наук и акционерного предприятия "Кодзнак" специализированного акционерного предприятия "Росзнак" с привлечением в него ведущих отечественных производителей голографической продукции (ВНИИОФИ и НИИЦПВ Госстандарта России) для производства голографических знаков соответствия и знаков маркировки товаров.

Производство голографических знаков защиты ценных бумаг и документов осуществлять на базе сложившейся кооперации при головной роли специализированного государственного предприятия "Гознак" с участием НТЦ ФАПСИ и НПО "Криптон".

Создать рабочую группу экспертов для подготовки в недельный срок соответствующих представлений в Правительство Российской Федерации, Совет Безопасности и в исполнительные органы городов Москвы и Санкт-Петербурга.

В целях более эффективного задействования законодательных механизмов для ускорения реализации системы голографической защиты документов, ценных бумаг и товаров в интересах обеспечения экономической и правоохранительной безопасности рабочей группе экспертов с участием специалистов аппаратов комитетов Государственной Думы по законодательству и судебно-правовой реформе, безопасности и экономической политике подготовить предложения по внесению поправок в Федеральные законы Российской Федерации "О защите прав потребителей", "О защите ценных бумаг", "О сертификации продукции и услуг", а также уточнению нормативно-правовой базы, и в августе с. г. обсудить эти предложения на рабочем совещании Экспертного совета.

Считать целесообразным придать пакету этих поправок и уточнений особую значимость, рассмотреть их в первоочередном порядке на заседании Государственной Думы.

В интересах детальной проработки организационно-технических вопросов внедрения на территории России системы голографической защиты ценных бумаг, документов и товаров считать целесообразным сформировать следующие оргкомитеты:

– по проработке вопросов внедрения системы голографической защиты ценных бумаг, документов и других важных объектов информации под руководством ФАПСИ и Федеральной комиссии по ценным бумагам с участием Минфина, Минэкономики, Минюста, МВД, Центробанка, ФСБ, Генпрокуратуры, а также производителей голографической продукции – НПО "Криптон", Гознак, НТЦ ФАПСИ;

– по проработке вопросов внедрения системы маркировки голографическими знаками соответствия товаров и продукции

потребительского рынка под руководством Госстандарта России и Государственной налоговой службы с участием Комитета Российской Федерации по торговле, ГоСЭС, Государственного таможенного комитета, департамента потребительского рынка правительства гг. Москвы и Санкт-Петербурга, а также производителей голографической продукции при головной роли ФИАН;

– технический оргкомитет под руководством Российской академии наук с участием представителей разработчиков и производителей голографической продукции для определения экономической эффективности голографической системы защиты и проработки вопросов изготовления аппаратуры контроля для технического оснащения соответствующих органов.

Просить Антимонопольный комитет совместно с Экспертно-консультативным Советом Государственной Думы выступить координатором деятельности оргкомитетов по данному проекту.

Результаты работы оргкомитетов заслушать на заседании Экспертного совета до 1 октября с.г.

При этом целесообразно учесть возможность развертывания такой системы защиты в государствах СНГ, имеющих с Российской Федерацией единое таможенное и экономическое пространство.

Просить Госстандарт России с учетом проведенной государственной экспертизы рассмотреть вопрос об утверждении отечественных разработок Российской академии наук в качестве стандартов на голографические знаки защиты и соответствия товаров, до решения вопроса выдать временные стандарты, а также просить об утверждении разработок НТЦ ФАПСИ в качестве стандарта на голографические знаки защиты ценных бумаг и документов.

В целях обязательной сертификации и лицензирования производителей голограмм просить Правительство Российской Федерации о внесении в Постановление от 24 декабря 1994 г. № 1418 "О лицензировании отдельных видов деятельности" поправок:

– о производстве защитных голограмм для защиты документов и ценных бумаг с утверждением в качестве уполномоченной организации на ведение лицензионной деятельности в этой области ФАПСИ;

– о производстве защитных голограмм для маркировки товаров (изделий) с утверждением в качестве уполномоченной организации на ведение лицензионной деятельности Госстандарта России.

Считать целесообразным образовать следующие сертификационные центры:

– по экспертной оценке голографической продукции, используемой для защиты государственных документов и ценных бумаг, на базе

рабочей группы при Межведомственной комиссии Совета Безопасности по информационной безопасности с участием МГУ и МИФИ;

– по экспертной оценке голографической продукции, используемой для знаков соответствия и маркировки товаров (изделий) на базе Российской академии наук (ФИАН), ВНИИОФИ и НИИЦПВ Госстандарта России.

Предложения докладчиков были поддержаны Экспертным советом, и подготовленное Советом постановление Правительства Российской Федерации «О маркировании товаров и продукции на территории Российской Федерации знаками соответствия, защищёнными от подделок» было подписано Председателем Правительства Российской Федерации Черномырдиным В.С. (№ 601 от 17 мая 1997 года).

Предложенная в постановлении система, не привлекая бюджетных средств и не увеличивая штатов государственных органов, предполагает:

– производить оперативный учет товаров с момента их производства и до поступления в розничную торговлю;

– исключить из числа торгующих организаций фиктивно созданные юридические лица, которые используются для изъятия из оборота и присваивания наличных денег;

– исключить появление на потребительском рынке России неучтенной продукции и оперативно обнаружить ее производителя;

– взять под эффективный контроль налоговых органов количество товара, реализуемого организациями по каждому региону.

Суть механизма реализации указанной системы сводится к организации координирующего органа, обеспечивающего все этапы механизма оперативного учета товаров, начиная с организации производства знаков различной категории по различным технологиям и заканчивая информационным обеспечением единой базы данных для работы региональных органов госторгинспекции, Госстандарта, госналогслужбы и налоговой полиции. Информационная система позволит региональным налоговым службам иметь полный объем информации о товарообороте в регионе.

Предложенная система наносит мощный удар по интересам теневого бизнеса, что обусловило давление на аппарат Правительства Российской Федерации с целью сначала изменить постановление, а затем и отменить его. В связи с тем что реализация постановления в полном объеме чрезвычайно выгодна регионам, Экспертный совет в специальном обращении к руководителям исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации, комитетам Совета Федерации просил продемонстрировать государственный подход и заинтересованность в наведении порядка на рынке товаров и в бюджетной сфере.

Кроме того, с целью недопущения создания торговых барьеров в регионах целесообразно всю работу по указанному постановлению проводить в регионах в тесном взаимодействии Экспертного совета с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации.

Несмотря на то что успешная реализация принятого Постановления должна была бы принести в казну дополнительно свыше 40 триллионов рублей и свести до минимума продажу фальсифицированных и неучтенных товаров, оно сразу же подверглось массированной атаке со стороны чиновников, поддерживающих теневую экономику и криминальные структуры, действующие в сфере торговли.

Одним из основных противников постановления, инициирующих нападки на Правительство в прессе, является руководство Государственного комитета по антимонопольной политике. Для снятия раздражающих общественное мнение факторов, на которые делали упор противники постановления, в июле сего года у заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Булгака В.Б. состоялось расширенное совещание, на котором было принято решение о частичных уточнениях положений постановления. Соответствующая работа завершена, и проект постановления с вполне разумными изменениями представлен Правительству.

Благодаря поддержке Селезнёва Г.Н. и Черномырдина В.С. были предотвращены также факты лоббирования собственных интересов со стороны Управления делами Президента и ФАПСИ. Но далее произошло то, что, вероятно, и делает многие постановления Правительства неработоспособными.

В согласованный проект постановления, представляемый в Правительство на утверждение, кулуарно в качестве основного исполнителя в не свойственных ему сферах был введен ГКАП России, ранее инициирующий отмену постановления. При этом не учитывались некорректность и неправомерность такого решения, так как организационные работы по постановлению практически завершены, отработана инструкция, составлена конкурсная документация, разработан и приведен в действие механизм межведомственного взаимодействия, работает свыше 6 месяцев рабочая межведомственная группа.

Кроме того, из перечня товаров, подлежащих маркированию, были изъяты электробытовые товары и компьютерная техника, составляющие немалую часть "неучтенки" на черном рынке, в результате которой государство несет огромные потери.

В связи с настойчивыми требованиями Селезнёва Г.Н. было подписано постановление, согласованное всеми заинтересованными ведомствами, согласно протоколу совещания у Булгака В. Б. без участия

ГКАП (№1193 от 19 сентября 1997 года), так как в противном случае государство рискует вообще ничего не заработать, а Правительство навлекает на себя очередную волну нападок.

Однако реализация этого Постановления продолжала и дальше саботироваться, что потребовало принятия инициированного Экспертным советом специального Постановления Государственной Думы **«О неотложных мерах по введению маркирования товаров и продукции знаками соответствия, защищенными от подделок, и организации в Российской Федерации системы защиты и учета товаров и продукции, ценных бумаг и документов» (№ 2238-II ГД от 4 марта 1998 года).**

В целях обеспечения мер по охране прав потребителей на приобретение товаров надлежащего качества, привлечения дополнительных средств в доходную часть федерального бюджета, а также в связи с неэффективным исполнением Постановления Правительства Российской Федерации от 17 мая 1997 года № 601 "О маркировании товаров и продукции на территории Российской Федерации знаками соответствия, защищенными от подделок" Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации **постановляет:**

1. Признать неэффективность принимаемых Правительством Российской Федерации мер по исполнению Постановления Правительства Российской Федерации от 17 мая 1997 года № 601 "О маркировании товаров и продукции на территории Российской Федерации знаками соответствия, защищенными от подделок", результатом которых являются самостоятельно принимаемые отдельными субъектами Российской Федерации вынужденные противоправные решения о маркировании алкогольной продукции, что способствует недополучению средств в доходную часть бюджетов всех уровней и тем самым отрицательно сказывается на экономической безопасности государства.

2. Рекомендовать Правительству Российской Федерации срочно принять меры по исполнению указанного Постановления и преодолению разногласий между федеральными органами исполнительной власти.

3. Поручить Комитету Государственной Думы по экономической политике до 1 апреля 1998 года подготовить предложения по проекту федерального закона о применении средств визуального контроля при маркировании товаров и продукции, ценных бумаг и документов в системе их защиты и учета.

4. Согласиться с рекомендованной Экспертным советом по проблемам национальной безопасности при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации организационно-технологической концепцией установления государственного контроля за учетом движения товаров и продукции, основанной на:

• обязательном применении специальных знаков и знаков соответствия, защищенных от подделок, предназначенных для маркирования товаров и продукции, ценных бумаг и документов и идентификации их подлинности;

• создании единой базы данных об оперативном учете движения товаров и продукции, маркированных знаками соответствия, защищенными от подделок;

• наделении закрытого акционерного общества "Спецзнак" правом осуществлять деятельность по комплексному обеспечению системы защиты и учета товаров и продукции, ценных бумаг и документов без привлечения бюджетных средств.

5. Предложить Правительству Российской Федерации образовать координационный совет с участием депутатов Государственной Думы для разработки первоочередных мер по созданию в Российской Федерации федеральной системы защиты и учета товаров и продукции, ценных бумаг и документов.

К великому сожалению, предложенный Экспертным советом и депутатами Государственной Думы проект федерального закона был заблокирован «водочными королями» и снят с принятия уже в третьем чтении, и до сих пор в России отсутствует эффективное законодательство для борьбы с контрафактной продукцией.

В заключение следует отметить, что реализация предлагаемых в этом разделе мероприятий и принятых Экспертным советом решений, не потерявших своей значимости, может обеспечить выход России на качественно новый уровень развития, характеризующийся устойчиво растущей экономикой, эффективным государством, наличием самостоятельного среднего класса, стабильным социальным и политическими отношениями.

В результате осуществления этих мер повысится роль рыночных механизмов в регулировании экономической деятельности. Снижение экономических препятствий для выхода на рынок и создание равных конкурентных условий повысит уровень рыночной конкуренции, благоприятно отразится на качестве и условиях реализации продукции, даст толчок развитию малого и среднего бизнеса, позволит рыночными методами перераспределять ресурсы с неэффективных предприятий в более эффективные и востребованные секторы экономики.

Снижение рисков работы в российской экономике позволит значительно расширить круг инвесторов всех типов. В результате снижения риска хозяйственных операций и инвестиционных проектов, развития институтов рыночной инфраструктуры снизятся трансакционные издержки и стоимость привлечения внешнего

финансирования. Российская экономика перестанет быть закрытой на вход и открытой на выход для капитала и других ресурсов. Возникает возможность взаимовыгодной в долгосрочном плане интеграции с мировой экономикой. Создание конкурентоспособных на мировом рынке капитала условий для инвестиций будет способствовать притоку современных управленческих и производственных технологий в реальный сектор.

В ходе улучшения инвестиционного климата спекулятивные инвесторы будут в значительной мере замещены более консервативными инвесторами, в большей мере ориентирующимися на надежность инструмента, чем на доходность. В дальнейшем, с получением Россией инвестиционного кредитного рейтинга, произойдет кардинальное увеличение инвестиций в долговые обязательства Российской Федерации со стороны крупнейших пенсионных фондов и консервативных инвестиционных фондов. При создании необходимых предпосылок для привлечения производственными предприятиями ресурсов на финансовых рынках через выпуск ими облигаций следует ожидать существенного снижения дефицита оборотных средств. Развитие финансовых институтов, нацеленных на инвестиционные проекты с различным периодом, позволит расширить рамки отечественной финансовой системы, увеличив объем инвестиционных ресурсов. Создание полноценной инструментарной структуры рынка ценных бумаг предоставит агентам рынка необходимые возможности для управления финансовыми рисками.

Предложенные в этом разделе меры приведут к росту капитализации банковской системы. Это, в свою очередь, создаст необходимые предпосылки к росту реального сектора, повышению скорости расчетов в экономике, перераспределению заемных финансовых ресурсов между секторами экономики. Ограничения на спекулятивные операции коммерческих банков позволят повысить стабильность банковской системы и ограничить возможные злоупотребления банковского менеджмента. Укрепление доверия к банковским и финансовым институтам позволит восстановить механизмы превращения сбережений в инвестиции, что увеличит объем кредитных ресурсов для российской экономики.

При реализации мер в области внешнеэкономической политики и валютного регулирования увеличится объем иностранных инвестиций, прежде всего прямых. Уменьшится эффективность использования офшорных технологий, что приведет к сокращению оттока капитала, а также к более активному возвращению ранее вывезенного капитала. Произойдет существенное увеличение объема инвестиций крупнейшими транснациональными корпорациями и инвестиционными банками.

Можно также ожидать увеличение инвестиций в интеллектуальную собственность, что приведет в долгосрочной перспективе к улучшению структуры российской экономики за счет доли высоких технологий.

При реализации мер в области защиты прав собственности государство получит возможность эффективно воздействовать на менеджеров предприятий, в капитале которых участвует государство, а также на неэффективных собственников, в том числе полностью частных компаний. Одной из количественных характеристик последствий реализации данных мер станет ожидаемое увеличение рентабельности предприятий, расширение базы для налога на прибыль, повышение инвестиционной привлекательности акций за счет увеличения дивидендных платежей.

Вследствие реализации комплекса мер, предлагаемых в области государственной политики, существенно снизится негативный фактор, связанный с действиями субфедеральных и местных властей. Объем инвестиций будет существенно более равномерно распределяться между регионами страны, что приведет к выравниванию уровня жизни и повышению конкуренции. Повысится надежность субъектов Федерации как заемщиков, в результате чего они получат возможность привлечения финансовых ресурсов в более крупных объемах.

В результате реализации мер в области налогообложения произойдет существенное изменение соотношения между «официальной» и «теневой» экономикой. Значительное количество технологий по уходу от налогообложения станет неэффективным, вследствие чего увеличится налогооблагаемая база, прежде всего по налогу на прибыль и подоходному налогу. Реализация мер в области администрирования налоговой сферы позволит снизить издержки экономических агентов по своевременному и правильному выполнению фискальных требований и повысит конкурентоспособность российских условий по сравнению с условиями, предлагаемыми инвесторам в других экономиках.

Развитие рыночных механизмов по регулированию экономики будет препятствовать развитию коррупции в государственных органах. Гармонизация законодательства, устранение пропусков и неясностей сократят возможности для произвольного толкования со стороны государственных контролирующих органов. Создание механизмов, поддерживающих согласованность действий разных ветвей власти и уровней исполнительной власти, позволит повысить эффективность проведения государственной политики и снизить возможности для проявления произвола и коррупции среди чиновников.

При реализации мер по борьбе с коррупцией, дополненных мерами по укреплению институтов государственной власти, можно ожидать существенного сокращения общего уровня коррупции в стране,

что благоприятно отразится на инвестиционном климате, прежде всего за счет сокращения издержек инвесторов и повышения предсказуемости в области инвестиций. Однако доведение уровня коррупции до уровня развитых стран в ближайшие десять лет маловероятно без создания в России системы общегосударственной честности и добропорядочности в деловой практике. Финансирование экономического роста в значительной мере будет обусловлено сокращением масштабов оттока капиталов. В последние годы объем вывезенного капитала несколько сократился по отношению к предыдущим годам, однако в процентном отношении к ВВП масштабы вывоза капитала возросли вследствие сокращения после девальвации долларового объема ВВП. Объем оттока капитала, который в отдельные годы превысил 10% ВВП, и есть тот внутренний потенциал роста, причем преимущественно инвестиционного. Сокращение масштабов вывоза капитала вдвое могло бы позволить увеличить инвестиции примерно на одну треть в случае, если бы эти ресурсы оставались в стране и были направлены на инвестиции.

За годы реформ в России сложилась весьма неравномерная структура распределения доходов. Основные финансовые ресурсы аккумулируются в руках относительно узкой группы собственников, и эти ресурсы могли бы пойти преимущественно на инвестиции, а не на потребление, как это имеет место сейчас.

Реализация изложенных в энциклопедическом научном труде основных направлений стратегии экономического развития России, принятых Экспертным советом в почти десятилетний период его работы, позволит добиться постепенного преодоления деформаций в структуре распределения доходов населения и, помимо общего увеличения реальных располагаемых доходов, позволит увеличить суммарную долю доходов среднедоходных групп населения. Тем самым будет создана основа для устойчивого массового внутреннего спроса и перехода к качественно иной траектории роста, когда динамика потребления начнет обгонять динамику инвестиций.

В результате предлагаемых мер Россия может существенно увеличить традиционно слабый для страны сектор экономики – экспортно-ориентированные услуги, объем которых может значительно вырасти не менее чем на 60%.

Таким образом, проведенный в энциклопедическом научном издании анализ экономических, социальных и финансовых аспектов экономической безопасности позволил ещё раз напомнить нынешнему руководству страны о необходимости реализации предложенных Экспертным советом некоторых актуальных, скоординированных направлений экономического курса России, удовлетворяющих требованиям национальной безопасности.

3. ОБОРОННО-ПРОМЫШЛЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ – ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЙ КОМПОНЕНТ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Проблемы обеспечения оборонно-промышленной безопасности были в центре внимания Экспертного совета, ибо в этот период неплатежи, непомерное налогообложение, полный отказ от закупок В и ВТ, проведение безумной реструктуризации, непрерывные структурные перестройки органов управления отраслью, непродуманная приватизация, в ходе которой ключевые предприятия выведены из состава отрасли, скуплены иностранным капиталом, перепрофилированы или разорены, уничтожали отечественную оборонную промышленность. В связи с этим Экспертным советом были проведены принципиально важные заседания, позволившие в значительной степени стабилизировать ситуацию и обеспечить возрождение многих предприятий ОПК.

3.1 Основные направления разработок Экспертного совета по проблемным вопросам законодательного обеспечения оборонно-промышленной безопасности

В разработках экспертного сообщества отмечается, что оборонно-промышленный комплекс как системный компонент военной организации России оказался неготовым к эффективному и устойчивому функционированию в новых экономических условиях. Переход этой иерархически сложной, многопрофильной, кооперационно развитой, жёстко централизованной, безотказно и всеобъемлюще бюджетно финансируемой государственной системы в рыночную экономику требовал ответственного, заинтересованного и, более того, научно обоснованного подхода со стороны руководства страны.

К сожалению, такого системного подхода к реструктуризации ОПК в 90-е годы предложено не было. Поэтому ему пришлось пройти через многократные шараханья в части структуры государственного управления этим комплексом, практически через десять проваленных программ реформирования (включая конверсионную), через фактически неуправляемые процессы приватизации и акционирования предприятий ВПК, спонтанное образование в рамках ОПК различных фирм, корпораций, концернов, промышленно-финансовых групп, совместных предприятий (в том числе и с участием зарубежных партнёров), сокращение в десять и более раз гособоронзаказа и в условиях основательно разрушенной распадом СССР инфраструктуры и системной кооперации, то есть более тысячи предприятий ВПК оказались вне России в ближнем зарубежье.

Вопреки этим обстоятельствам ВПК показал феномен жизнестойкости, не имеющий прецедента в мировой практике, и сохранил главные компоненты для своего развития – кадры, базовые технологии и экспортный потенциал.

Таким образом, запас прочности ОПК оказался намного выше разрушительных тенденций, в том числе подогреваемых Западом, и, несмотря на огромные потери, сохранившийся потенциал в интеллектуальной, технологической и кадровой сферах вполне позволяет решить задачи возрождения ОПК на качественно новом уровне, соответствующем современным знаниям и современным угрозам национальной безопасности.

Формирование нового облика российского ОПК, который соответствовал бы требованиям национальной обороны и перспективным потребностям Вооруженных Сил России, обуславливает необходимость его целенаправленного реформирования и создание условий для обеспечения устойчивого развития ОПК на основе серьезного переосмысления эффективности законодательной базы и принятия целого комплекса новых нормативно-правовых законодательных актов, регламентирующих законодательное утверждение и подотчетность программ создания В и ВТ Федеральному Собранию Российской Федерации, вопросы создания интегрированных структур, льготного налогообложения, особенности приватизации и банкротства оборонных предприятий, возвращения ряда предприятий промышленности в оборонную кооперацию, диверсификации оборонных производств, охрану прав на результаты интеллектуальной деятельности в сфере оборонного заказа.

3.1.1. Основные направления оздоровления оборонно-промышленного комплекса

Повышение эффективности и устойчивости работы ОПК для разработки и производства конкурентоспособной на внутреннем и внешнем рынках высокотехнологичной продукции военного и гражданского значения предусматривает решение следующих основных задач.

Прежде всего, это – нормативно-правовое и законодательное обеспечение процесса реформирования и развития ОПК путем осуществления комплекса общесистемных мероприятий по разработке и принятию необходимых нормативно-правовых и законодательных актов, в том числе регламентирующих вопросы создания системообразующих и функционирования интегрированных структур (организационно-правовых, имущественных, налоговых и иных отношений между организациями, входящими в их состав и расположенными в разных субъектах Российской Федерации), а также различную их организационно-правовую форму для повышения инвестиционной привлекательности и привлечения дополнительных внебюджетных источников для их дальнейшего развития.

Второе – оптимизация состава инфраструктуры ОПК путем его разумного сокращения и приведения в соответствие с реальными объемами производства В и ВТ. Это позволит повысить уровень загрузки научно-производственных мощностей ОПК, обеспечить ритмичную работу предприятий и, как следствие, снизить себестоимость разработки и серийного производства В и ВТ и соответственно расходы федерального бюджета по их закупкам.

Формирование «ядра» ОПК должно осуществляться из ограниченного числа системообразующих интегрированных структур (научно-производственных комплексов) и ключевых предприятий, выполняющих весь цикл работ по разработке, производству, продаже и сопровождению в эксплуатации В и ВТ. Создание интегрированных структур, являющихся основными исполнителями государственного оборонного заказа и экспортных контрактов в сфере военно-технического сотрудничества, будет осуществляться путем передачи головным компаниям корпораций прав по управлению входящими в их состав предприятий. Такой подход обеспечит устойчивость работы интегрированных структур, концентрацию производства В и ВТ соответствующим повышением загрузки мощностей, снижение внутренних и внешних трансакционных издержек каждой из корпораций.

Третье – обеспечение устойчивого развития научно-производственного потенциала ОПК и кооперационных связей, предполагая наряду с изменениями состава и структуры ОПК концентрацию производства В и ВТ на ограниченном числе создаваемых корпораций, перераспределение производственных функций внутри корпораций, трансформацию системы кооперационных связей, а также выполнение комплекса крупномасштабных НИОКР по разработке сопряженных технологий, единых норм и стандартов производства и технологическое дооснащение предприятий ОПК. Аналогичные меры должны быть предприняты и для обеспечения минимальной диверсификации структуры производства создаваемых корпораций в целях устойчивости их деятельности и наращивания объемов выпуска высокотехнологичной гражданской продукции.

При этом, в случае вывода предприятий из состава ОПК или их ликвидации, необходимо осуществить экономически целесообразную и технически осуществимую передислокацию их уникального оборудования на предприятия, сохраняемые в составе ОПК, либо организационно-правовое обособление соответствующих производственных подразделений с последующим включением в состав создаваемых корпораций. В отношении НИИ и КБ, выводимых из состава ОПК, аналогичные меры должны осуществляться в отношении результатов (отчеты и иная научно-техническая документация) ранее выполненных НИОКР по созданию военной и гражданской высокотехнологичной продукции.

Четвертое – усиление участия государства в управлении предприятиями ОПК должно осуществляться в определении стратегии их развития, контроле за использованием финансовых потоков, обеспечении приоритета развития военной составляющей разработок и производства, коммерциализации технологий двойного назначения. В то же время эти цели должны быть достигнуты при минимальном использовании бюджетных средств, что подразумевает увеличение доли участия государства в капитале предприятий ВПК за счет максимального использования прав государства на созданные ранее результаты интеллектуальной деятельности и конвертации задолженности предприятий по обязательным платежам в пакеты их акций.

Необходима также разработка механизмов и нормативных правовых актов, обеспечивающих улучшение инвестиционного климата в ОПК, стимулирующих и регламентирующих привлечение внебюджетных средств для потенциальных отечественных и зарубежных инвесторов.

Пятое – решение вопросов социальной защиты должно идти по пути предоставления предприятиям и организациям ОПК гарантированной государственной поддержки мероприятий по социальной защите, включая выплату достойной заработной платы, обеспечение жильем, освобождение от службы в армии, внутрипроизводственное обучение, переподготовка кадров, создание дополнительных рабочих мест для высококвалифицированных специалистов и другие меры по закреплению квалифицированных работников, в том числе молодых специалистов, в военном производстве.

Как показывает опыт реализации программных мероприятий, отраслевая модель интеграции оборонной промышленности оказалась нежизнеспособной в рыночных условиях и не обеспечивает целенаправленной оптимизации оборонно-ориентированных мощностей, а это, в свою очередь, не позволило создать условия для формирования нового облика ОПК и его развития при реально сформировавшихся экономических ограничениях.

Формирование предметно-видовой организационно-технологической структуры ОПК на базе создания межотраслевых и межвидовых (земля-воздух-море) системообразующих корпораций и концернов, схожей со структурами ОПК развитых стран и позволяющей осуществить радикальную реструктуризацию оборонных мощностей, практически невозможно без реформирования заказывающего блока Минобороны России и изменения организационной структуры государственного регулирования деятельности ВПК.

Действующее законодательство в области ОПК не содержит норм и механизмов инициирования интеграции государством и обеспечения эффективного централизованного управления интегрируемыми предприятиями.

В этой связи требуются внятные решения ряда проблемных вопросов, от разрешения которых в большей мере будет зависеть степень достижения целей реформирования ОПК.

3.1.2 Организационные меры обеспечения эффективной работы оборонно-промышленного комплекса

В стране должен быть существенно повышен статус решений, принимаемых в области ОПК. В частности, сферой исключительных полномочий Президента Российской Федерации должны стать решения в области стратегии формирования нового облика ОПК путем его целенаправленного реформирования в соответствии с задачами военного строительства. В числе исключительных полномочий Президента должно находиться утверждение государственных программ В и ВТ, гособоронзаказа и, что особенно важно, принятие решений по созданию условий для их реализации, включая правовое и финансовое обеспечение.

Давно назревший вопрос о создании Комиссии по военно-промышленным вопросам наконец-то был разрешен. Однако задачи Комиссии оказались значительно трансформированы.

На наш взгляд, Комиссия должна стать ответственной за обеспечение функций единого исполнителя гособоронзаказа для всех силовых министерств и ведомств, организацию и осуществление разработки мобилизационных планов экономики страны и создание необходимых мобилизационных мощностей. Она должна организовывать и обеспечивать (через соответствующие министерства и ведомства) исполнение работ, предусмотренных государственной программой В и ВТ и гособоронзаказом, и осуществлять реформирование ОПК.

С учетом абсолютно исключительного положения, сложившегося в ОПК и в целях обеспечения гарантированной национальной безопасности, Комиссию должен возглавлять Председатель Правительства Российской Федерации, и она должна находиться в прямом подчинении Президенту Российской Федерации.

Необходимо принять давно созревшее решение о наделении Министерства обороны функциями единого государственного заказчика в интересах не только Вооруженных Сил, но и иных силовых ведомств, с непременным учетом их специфики. Именно этому ведомству должна вменяться в обязанность разработка единой государственной программы вооружения на 10 лет, единых тактико-технических требований и характеристик на вновь создаваемые вооружения и военную технику или на их модернизацию, формирование и контроль за исполнением единого государственного заказа, оперативное сопровождение разработки, поставок, испытаний, модернизации и ремонта В и ВТ посредством единой системы военных представительств. Это ведомство должно быть наделено правами и

ответственностью за осуществление единой ценовой политики при осуществлении гособоронзаказа, за проведение конкурсов и тендеров по определению исполнителей работ. Высказывания о том, что Министерству обороны эти функции не свойственны, по меньшей мере, некорректны.

Для предотвращения развивающегося кризиса в ОПК, сопровождающегося ликвидацией ряда научных школ, уникальных производств и технологий, полигонов и комплексных стендов, необходимо существенно повысить степень вовлеченности Министерства обороны и Генерального штаба в принятие решений, касающихся реформирования ОПК. Сегодня роль этих органов в этом вопросе либо принижена, либо игнорируется вовсе. Особенно это проявилось в ходе организованной по всей стране компании «искусственных» банкротств предприятий оборонного комплекса, резко усиливших процесс разрушения инфраструктуры, организационной разобщенности и дезинтеграции технологически связанных производств и научно-исследовательских организаций.

Намеченное масштабное перевооружение Российской армии должно сопровождаться созданием качественно новых систем и комплексов вооружения, включая исследования, разработку, испытания, изготовление единичных образцов и «установочных партий» новых видов вооружения по техническим заданиям Минобороны России. И, что крайне важно, в этот же срок должно быть осуществлено технологическое переоснащение научных и промышленных предприятий, то есть, по существу, в этот же срок необходимо сформировать качественно новый облик ОПК.

Совершенно ясно, что если Россия намерена не только демонстрировать обладание единичными образцами современных (на тот период) В и ВТ, но и иметь реальную возможность оснащать ими Вооруженные Силы, то в условиях, когда инфраструктура «прежнего» технологического поколения уже изношена на 75 процентов, цена вопроса составит для страны никак не меньше нескольких десятков миллиардов долларов США.

Принятые на сегодняшний день решения, да и состояние самого ОПК, не только не снимают, а, напротив, усиливают фундаментальное противоречие между необходимостью осуществления радикального структурно-технологического перевооружения предприятий ВПК и вынужденной ориентацией Минобороны на использование лишь имеющегося в его распоряжении «старого» вооружения и военной техники путем продления их технического ресурса, а в отдельных случаях модернизации.

Дело в том, что любая модернизация всегда менее «чувствительна» к поколению применяемых для ее осуществления технологий, материалов и комплектующих изделий по сравнению с требованиями, обусловливаемыми переходом на новое поколение В и ВТ. По этой причине вынужденное отсутствие серийных заказов нового поколения В и

ВТ вряд ли в принципе сможет стимулировать прогресс в технологическом перевооружении предприятий. В свою очередь, отсутствие прогресса в этой области может иметь необратимые последствия и привести страну к полной технологической зависимости от импорта. Уже сегодня страна вынуждена, например, осуществлять закупку только электронных комплектующих изделий на сумму, превышающую 1 млрд долларов США.

Сохранение и развитие оборонного и научно-технического потенциала потребует создание благоприятных организационно-экономических условий, предусматривающих формирование реальных предпосылок для конкуренции НИИ и КБ, в том числе относящихся к различным отраслям оборонного комплекса, за счет внедрения в практику размещения государственного оборонного заказа, стимулирование и поддержку экспортных усилий научно-исследовательских и разрабатывающих организаций в виде реализации совместных проектов, учреждения совместных предприятий, экспорта научно-технической продукции «know-how»; переход к новым принципам ценообразования на НИОКР с отказом от действующей до сих пор затратной схемы расчета цены через фактические затраты и переходом к ценообразованию на базе конечной эффективности разработки; исключение налога на имущество предприятий, особенно предприятий с уникальными экспериментальными установками; включение оплаты по контрактам на НИОКР в число инвестиций, выводимых из-под налога на прибыль предприятия; снятие экспортных пошлин на экспортируемые результаты НИОКР при обязательном сохранении лицензирования экспорта.

Следовало бы на государственном уровне принять решения, направленные на создание преимущественных условий для отечественных товаропроизводителей при проведении тендеров на закупку высокотехнологичных товаров народного потребления или продукции общепромышленного назначения. В качестве таких мер, кстати, абсолютно цивилизованных, должно стать формулирование для иностранных участников тендеров ряда обязательных условий. К числу таких условий должны быть отнесены требования о непременном участии российских предприятий в изготовлении приобретаемой продукции (на условиях кооперации) и в техническом обслуживании продукции в пределах всего жизненного цикла ее на всей территории России. Уровень и объем такой кооперации должны определяться либо как определенная доля цены конечного продукта, либо как доля от общей трудоемкости его изготовления. В этом случае реально создавались бы условия для более полного использования производственных мощностей предприятий (и, прежде всего, оборонных) и создавались бы предпосылки для их переоснащения.

Инвестиционную политику в ОПК целесообразно проводить с учетом следующих предпосылок, связанных с созданием новых производств

из-за изменения серийности выпуска военной техники и перехода на массовое производство наукоемкой гражданской продукции и товаров народного потребления, что не было характерно для оборонных отраслей в прежние годы; восстановления и укрепления собственной станкостроительной базы, ориентированной, в первую очередь, на создание специального высокопроизводительного оборудования, обеспечивающего реализацию характерных для производства оборонной техники особо сложных технологических процессов прецизионной точности.

Стимулирование исполнителей государственного оборонного заказа должно иметь специальные экономические механизмы, включающие индексацию государственных бюджетных ассигнований, выделяемых на оплату оборонного заказа, в связи с инфляционными процессами в России; приоритетное выделение кредитов и установление более низких процентных ставок по выделяемым кредитам для выполнения государственного оборонного заказа; снижение или отмена части налогов для предприятий и организаций, выполняющих ГОЗ, на часть прибыли, на земельные участки предприятий и организаций, на имущество; введение государственной гарантии долгосрочности и стабильности оборонных заказов при обеспечении их своевременного и качественного выполнения; компенсация возможных убытков и издержек, в том числе создание необходимого научно-технического задела и незавершенное производство, связанных с выполнением ГОЗ, например, при незапланированном прекращении заказчиком действия контракта (или любой его части); установление повышенного по сравнению с общефедеральным среднего уровня оплаты труда исполнителей ГОЗ.

Основные льготы исполнителям государственного оборонного заказа целесообразно устанавливать в законодательном порядке при утверждении федерального бюджета, что сделает государственный оборонный заказ привлекательным для его исполнителей, позволит осуществить конкурсность за право выполнения ГОЗ между разработчиками, поставщиками и исполнителями работ, независимо от их организационно-правовой формы, типа собственности и ведомственной подчиненности.

3.2 Мероприятия Экспертного совета в области законодательного обеспечения стабильного функционирования предприятий оборонно-промышленного комплекса

Взгляды, оценки и рекомендации Экспертного совета по актуальным вопросам законодательного обеспечения оборонно-промышленной безопасности и оздоровления ОПК в концентрированном виде были рассмотрены на пленарном заседании Экспертного совета 26 октября 2000 года, инициированного Президентом Российской Федерации

Путиным В.В., при обсуждении путей повышения эффективности военно-технического сотрудничества как инструмента поддержания потенциала ОПК и источника финансирования новейших разработок в области В и ВТ.

3.2.1 Развитие законодательства в области военно-технического сотрудничества

Проблемы повышения эффективности военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами изложены на этом Совете в докладах генерального директора ГК «Росвооружение» Огарёва А.В. с участием в обсуждении этих докладов генеральных директоров НПО машиностроения Ефремова Г.А., КБ машиностроения Гущина Н.И., Корпорации «Аэрокосмическое оборудование» Бодрунова С.Д., ГНПП «Сплав» Макаровца Н.А., Пермского моторного завода Решетникова Ю.Е., Комсомольска-на-Амуре АПО Иванова Ю.Л. и Тульского КБ машиностроения Рошаля Л.Б., которые в интегрированном виде сводятся к следующим обобщениям.

В докладах и выступлениях участников заседания отмечается, что в современных условиях российский оборонный комплекс, его научно-технический, интеллектуальный потенциал и высококвалифицированные кадры являются главным и практически единственным (помимо природных ресурсов) резервом, позволяющим России сохранить достойное место в мировом сообществе как современной индустриальной державы. В этих условиях важную роль играет военно-техническое сотрудничество (ВТС) России с иностранными государствами.

Несмотря на важность ВТС, для решения проблем национальной безопасности в предыдущие годы оружейный экспорт России был неоправданно снижен, и по объему экспортных продаж Россия заняла 4-е место после США, Франции и Великобритании. Следует признать неудовлетворительным представительство России на рынках оружия Юго-Восточной Азии, Ближнего Востока, Африки, Латинской Америки. Более 60% военного экспорта приходится на Индию и Китай, при этом 50% всего экспорта составляет авиационная техника.

Значительный ущерб национальным интересам Российской Федерации на внешних рынках вооружений наносит нарастающая внутренняя конкуренция из-за несогласованных действий госпосредников и предприятий – лицензиатов, которая приводит к неоправданным снижениям цены российских систем оружия, потерям выгодных контрактов и в конечном итоге вытеснению России даже с традиционных рынков. В мировом объеме производства наукоемкой

продукции доля России составляет всего 0,3%. Нарастает угроза потери технологической независимости, приходят в упадок научные школы и целые направления в разработке и производстве новых и перспективных видов ВВТ.

ВТС является одним из определяющих компонентов решения проблем национальной безопасности по всем аспектам государственной деятельности – политическому, экономическому, оборонному, социальному и научно-техническому.

В политической сфере:

– ВТС является действенным инструментом активной внешней политики России, обладающим значительным последействием и влияющим, вследствие этого, на динамику не только региональных, но и мировых геополитических процессов;

– ВТС обеспечивает присутствие государства в той или иной стране и регионе и формирование с этой страной партнерских взаимоотношений и выгодного соотношения регионального баланса сил, решая не столько задачи коммерческой конкуренции, сколько задачи межгосударственного противоборства, в рамках которого более широкие геополитические проблемы;

– поддержание дипломатических усилий по завоеванию и укреплению политического лидерства России в жизненно важных для национальной безопасности регионах мира путем активного военно-технического сотрудничества со странами этих регионов позволяет на длительное время втягивать государства-импортеры ВВТ в орбиту российских интересов, осуществлять активное влияние на их последующее технологическое развитие.

В экономической сфере:

– ВТС является дополнительным источником финансирования новейших разработок ВВТ для собственных Вооруженных Сил и других структур военной организации государства;

– ВТС обеспечивает поддержание социально-экономического развития оборонных отраслей промышленности, создание и поддержание потенциала будущего развития отечественного оборонного комплекса;

– ВТС может оказывать прямое либо косвенное влияние на экономическую политику стран-партнеров по ВТС.

В то же время рассмотрение ВТС как коммерческого явления не следует считать приоритетным, и фактор немедленной коммерческой выгодности того или иного контракта становится вторичным по сравнению с его долгосрочным эффектом в связи с изложенными выше моментами.

В оборонной сфере:

– ВТС стимулирует и обеспечивает поддержание и развитие собственного оборонного потенциала;

– ВТС наряду с получением значительных валютных средств дает возможность сохранить зависимость оборонного потенциала иностранного государства от России и использовать указанный фактор как рычаг воздействия на его политику;

– страны-импортеры ВВТ при ее эксплуатации создают системы техобслуживания и ремонта, ориентированные на технологическую базу и концепцию тылового и технического обеспечения вооруженных сил страны-экспортера, создавая предпосылки для пролонгирования и углубления сотрудничества; это позволяет вооруженным силам страны-экспортера в случае необходимости использовать объекты национальной военной инфраструктуры импортера.

В социальной сфере:

– ВТС может рассматриваться как инструмент социальной защиты персонала предприятий, учреждений и организаций, разрабатывающих и производящих ВВТ, обеспечивая укрепление стабильности и устойчивости развития оборонного комплекса;

– ВТС обеспечивает сохранение имеющихся и создание новых рабочих мест на предприятиях оборонного комплекса.

В научно-технической сфере:

– ВТС обеспечивает поддержку собственного производителя технически насыщенной и наукоемкой продукции;

– ВТС стимулирует научно-технический прогресс не только в оборонной отрасли, но и в народнохозяйственных отраслях при разработке двойных технологий.

Интересы национальной безопасности требуют расширения военно-технического сотрудничества на основе расширения числа участников и поддержки производителей ВВТ.

В целях совершенствования ВТС и устранения дублирования в работе государственных органов Указом Президента Российской Федерации от 07.12.1998 г. № 1488 образована Комиссия при Президенте Российской Федерации по вопросам военно-технического сотрудничества с иностранными государствами. Следует отметить, что контроль за соблюдением внешнеполитических и военно-политических интересов Российской Федерации в области ВТС в соответствии с нормативными документами осуществляют различные ведомства, а Комиссия является только совещательным и консультативным органом при Президенте Российской Федерации, разрабатывающим для главы

государства предложения, касающиеся направленной государственной политики в области ВТС.

Существуют серьезные проблемы и в **нормативно-правовой поддержке** военно-технического сотрудничества. К принципиальным недостаткам нормативных документов следует отнести отсутствие концепции системы управления ВТС и единого координирующего органа по вопросам ВТС, каким, например, был в 1995-1996 гг. Государственный комитет по военно-технической политике России, обладавший функциями координации и управления ВТС.

Действующее налоговое и таможенное законодательство не в полной мере ориентировано на создание благоприятных условий для военно-технического сотрудничества. Налоговые льготы, предусмотренные действующим законодательством для экспортеров ВВТ, практически не реализуются из-за наличия многочисленных инструктивных документов налоговых органов. Так, в соответствии с действующим законодательством предприятие при оказании экспортных услуг вынуждено отвлекать на срок до 5 лет оборотные средства для оплаты налога на добавленную стоимость работ смежников и поставщиков оборудования, а установленный порядок возмещения, как правило, налоговыми органами не выполняется.

Полученные от иностранных инвесторов на безвозмездной основе средства, направленные на капитальные вложения производственного назначения, облагаются: налогом без учета длительности технологического цикла. Другим сдерживающим фактором при исполнении экспортного заказа с длительным производственным циклом является изъятие налога на добавленную стоимость с авансов и предоплат, получаемых от инозаказчика. При многоуровневой кооперации, характерной для создания ВВТ, такие изъятия могут достигать 50% полученных средств, что затрудняет реализацию такого экспортного заказа.

Таким образом, для дальнейшего развития военно-технического сотрудничества Российской Федерации с зарубежными странами с позиции национальной безопасности требуются усиление порядка и контроля за работой предприятий на мировых рынках оружия и нормативно-правовая поддержка ВТС.

С этой целью докладчики предложили Экспертному совету ряд мер, нацеленных на повышение эффективности ВТС, которые были поддержаны Советом.

В части усиления государственного регулирования :

Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами придать функции координации и управления ВТС, а также функции бывшей Комиссии по военно-промышленным вопросам Совета Министров СССР по управлению

внутренней военно-технической политикой России. К первоочередным проблемам, решаемым Комиссией, следует отнести: эффективное управление государственной монополией в области ВТС, организацию и координацию конструктивного взаимодействия всех участников на верхнем уровне управления, организацию четкой иерархии управления субъектами ВТС, ускорение процессов принятия решений на всех уровнях на основе современных информационных технологий, прогнозирование и принятие упреждающих решений.

В качестве альтернативы Комиссии при Президенте можно рассматривать восстановление Государственного комитета по военно-технической политике России с указанными выше функциями.

Комиссии при Президенте Российской Федерации подготовить и представить Президенту в установленном порядке предложения, направленные на введение единого госпосредника, представляющего интересы Российской Федерации на внешних рынках вооружений.

Организовать целенаправленную подготовку специалистов по специальностям, необходимым для квалификационного решения вопросов в области ВТС (знание иностранных языков, специфики государств-партнеров, маркетинг...).

В части нормативно-правовой поддержки ВТС :

1. Разработать и принять Концепцию системы управления военно-техническим сотрудничеством с зарубежными странами и Концепцию информационно-аналитической системы оперативного анализа и информационной поддержки принятия упреждающих решений в области ВТС.

2. Принять меры, предусматривающие уточнение инструкции ГНС РФ от 11 октября 1995 г. № 39 в части возмещения налога на добавленную стоимость на экспортные поставки продукции с длительным производственным циклом до окончания производственного цикла по факту уплаты налога поставщикам.

3. Провести систематизацию и сокращение числа инструктивных документов налоговых органов в части льгот, предусмотренных действующим законодательством для экспортеров высокотехнологичной продукции.

4. Просить профильные комитеты Государственной Думы ускорить принятие проектов федеральных законов **"О холдингах"**, **"О государственной поддержке промышленного комплекса высоких технологий Российской Федерации", "О коммерческой тайне", "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" и "О несостоятельности (банкротстве) предприятий ВПК".**

5. Просить Правительство Российской Федерации в порядке законодательной инициативы подготовить и внести на рассмотрение в Государственную Думу проекты федеральных законов:

"О внесении дополнений в Федеральный закон "О налоге на добавленную стоимость":

- в статью 4 – в части исключения из налогооблагаемой базы по налогу на добавленную стоимость суммы авансов и предоплат, полученных от иностранных заказчиков продукции (товаров, работ, услуг) как у головных организаций-экспортеров с длительным (не менее 6 месяцев) производственным циклом, так и у их соисполнителей по авансам и предоплатам, полученным от этих головных организаций;
- в статью 5 – в части освобождения от налога на добавленную стоимость НИОКР, выполняемых за счет средств, получаемых от ВТС и используемых для разработки, производства и серийных закупок продукции военного назначения в целях обороны Российской Федерации, для модернизации и совершенствования ВВТ, а также развития соответствующей производственной и испытательной базы.

О внесении дополнений в Федеральный закон "О налоге на прибыль предприятий и организаций":

- в статью 2 пункт 6 – в части освобождения от налога на прибыль денежных средств и иного имущества, получаемых предприятиями и учреждениями от иностранных инвесторов и направляемых ими на капитальные вложения производственного назначения, в том числе на приобретение основных производственных фондов, новое строительство, расширение, реконструкцию, техническое перевооружение предприятий;
- в статью 2 пункт 14 – в части закрепления права предприятий с длительным (не менее 6 месяцев) производственным циклом учитывать для целей налогообложения суммы отрицательных курсовых разниц, связанных с получением средств в иностранной валюте в качестве авансов и предоплат, в момент выполнения обязательств по каждому конкретному контракту;
- в статью 6 – в части уменьшения налогооблагаемой базы по налогу на прибыль предприятий на всю сумму затрат капитального характера без ограничений как производственного, так и непроизводственного назначения, связанных с объектами инфраструктуры.

"О внесении изменений и дополнений в статью 35 Федерального закона "О государственном регулировании внешнеторговой

деятельности" в части введения системы государственной регистрации лицензионных договоров (соглашений, контрактов) на передачу технологий.

"О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами" в части передачи отдельных полномочий от Президента Российской Федерации Правительству, предоставления субъектам ВТС права осуществлять внешнеторговые операции на основании генеральной лицензии без оформления правительственных решений, а также в части исключения налога на прибыль (или ее часть), полученную от реализации внешнеторгового контракта, если она будет использована на выполнение НИОКР по созданию образцов новой или модернизированной техники.

6. Просить профильные комитеты Государственной Думы об ускорении прохождения и принятия проекта федерального закона о внесении изменений и дополнений в статью 12 Федерального закона "О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами" в части сохранения прав оборонных предприятий и организаций на самостоятельное заключение контрактов в рамках ВТС по вспомогательным направлениям (поставка запчастей, комплектующих изделий и услуг, проведение ремонтов в течение всего жизненного цикла продукции по номенклатуре организации-производителя).

7. В интересах дальнейшей проработки и сопровождения процессов совершенствования системы государственного управления и формирования нормативно-правовой поддержки военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами образовать рабочую группу с участием Экспертно-консультативного совета, субъектов ВТС под руководством первого заместителя председателя Экспертно-консультативного совета Денисова А.А.

Рабочей группе:

• подготовить для представления в профильные комитеты Государственной Думы и Правительство Российской Федерации предложения Экспертного совета по нормативно-правовой поддержке офсетной деятельности при продвижении российских вооружений на мировых рынках;

• организовать на базе Комиссии Экспертного совета по системному анализу комплексные исследования для разработки путей совершенствования ВТС с позиций национальной безопасности России на основе обобщения опыта ведущих организаций производителей и экспортеров вооружений – ГУП "НПО машиностроения", ФГУП КБМ, ФГУП РСК "МиГ", ФГУП ЦКБМТ "Рубин", ГУП КБП, ОАО "Концерн "Антей". **Экономические аспекты военно-технического**

сотрудничества с иностранными государствами были достаточно убедительно раскрыты в выступлении на этом заседании Экспертного совета генерального директора корпорации «Аэрокосмическое оборудование» доктора экономических наук, профессора Бодрунова С.Д.

В выступлении отчётливо показано, что военно-техническое сотрудничество является одним из определяющих компонентов решения проблем национальной безопасности по всем аспектам государственной деятельности – политическому, оборонному, социальному и научно-техническому.

В экономической сфере военно-техническое сотрудничество является действенным инструментом активной внешнеэкономической политики России, обладающим значительным последействием и влияющим, вследствие этого, на динамику не только региональных, но и мировых геополитических процессов.

Оно обеспечивает присутствие государства в той или иной стране и регионе и формирование с этой страной партнерских взаимоотношений и выгодного соотношения регионального баланса сил, решая не столько задачи коммерческой конкуренции, сколько задачи межгосударственного противоборства, включая более широкие геополитические проблемы.

Поддержание дипломатических усилий по завоеванию и укреплению политического лидерства России в жизненно важных для национальной безопасности регионах мира путем активного военно-технического сотрудничества со странами этих регионов позволяет на длительное время втягивать государства-импортеры ВВТ в орбиту российских интересов, осуществлять активное влияние на их последующее технологическое развитие.

Военно-техническое сотрудничество является также дополнительным источником финансирования новейших разработок ВВТ для собственных Вооруженных Сил и других структур военной организации государства; обеспечивает поддержание социально-экономического развития оборонных отраслей промышленности, создание и поддержание потенциала будущего развития отечественного оборонного комплекса и может оказывать прямое либо косвенное влияние на экономическую политику стран- партнеров по ВТС.

В то же время рассмотрение ВТС как коммерческого явления не следует считать приоритетным, и фактор немедленной коммерческой выгодности того или иного контракта становится вторичным по сравнению с его долгосрочным эффектом.

В интересах, как нам представляется, дальнейшего повышения эффективности экономической составляющей военно-технического сотрудничества было бы крайне желательно подготовить предложения по

нормативно-правовой поддержке офсетной деятельности при продвижении российских вооружений на мировых рынках.

Законопроект «Об офсетной деятельности» должен определять правовые и экономические основы, порядок осуществления, финансирования и налогообложения стоимости работ и услуг, выполняемых в рамках офсетной деятельности, связанной с экспортом российской продукции военного назначения.

Офсетная деятельность в области военно-технического сотрудничества с иностранными государствами должна представлять собой экономическую деятельность российских субъектов военно-технического сотрудничества, связанную с выполнением офсетных обязательств перед государствами, закупившими российскую военную продукцию.

Офсетные обязательства должны заключаться в возмещении государствам-импортерам части затрат, произведенных ими на закупку российской военной продукции в соответствии с требованиями законодательных и нормативных актов, регламентирующих офсетную деятельность в указанных государствах, а также условиями подписанных контрактов и офсетных соглашений.

Офсетная деятельность, как правило, должна осуществляться путем инвестиций в экономику государств-импортеров, создания на их территории сервисных центров, сборочных и ремонтных предприятий, а также производств по модернизации российской военной продукции, имеющейся на вооружении в данных странах и изготовлению отдельных видов запасных частей и комплектующих к поставляемой и модернизируемой продукции.

В отдельных случаях может осуществляться передача государствам-импортерам по согласованию с соответствующими федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации передовых военных и гражданских технологий, разработок, ноу-хау, оборудования и проведение совместных научно-исследовательских, опытно-конструкторских и экспериментальных работ.

Государственное регулирование офсетной деятельности должно предусматривать создание условий выполнения российскими субъектами ВТС офсетных обязательств перед государствами-импортерами по подписанным контрактам на поставку российской военной продукции, поддержание экспортного потенциала Российской Федерации в общепромышленной и военно-технической областях, расширение рынка сбыта российской военной продукции, обеспечение продвижения на внешний рынок российского производства, укрепление и развитие промышленного, технического, научно-исследовательского, образовательного и интеллектуального потенциала Российской Федерации, а также повышение конкурентоспособности российской военной продукции.

Государственное регулирование офсетной деятельности должно достигаться за счет установления льгот по налогам и сборам в отношении военной продукции, проведения работ и оказания услуг, поставляемых исполнителями офсетных обязательств государствам-импортерам в процессе офсетной деятельности, а также исключение двойного налогообложения стоимости поставляемой военной продукции, проводимых работ и оказываемых услуг иностранным субъектам военно-технического сотрудничества в процессе офсетной деятельности.

Офсетная деятельность имеет затратный характер, и вся работа, которая осуществляется исполнителями или соисполнителями офсетных обязательств в рамках их выполнения, полностью ими оплачивается. Источником финансирования офсетной деятельности могут быть средства, отчисляемые из платежей, поступающих по контрактам от государств-импортеров за продукцию, поставленную российскими субъектами военно-технического сотрудничества.

Для выполнения офсетных обязательств их исполнители могут формировать офсетные фонды, предназначенные для финансового обеспечения выполнения офсетных обязательств и, при необходимости, выплаты штрафов в случае их залога банку, выдавшему иностранному заказчику банковскую гарантию надлежащего исполнения офсетных обязательств. Офсетные фонды формируются для конкретных контрактов, предусматривающих выполнение офсетных обязательств, на срок выполнения данных обязательств, определенный в офсетных соглашениях.

Сумма отчислений в офсетные фонды должна обеспечивать финансирование выполнения офсетных обязательств в соответствии с требованиями законодательных и нормативных актов государств-импортеров. При этом она должна быть не менее суммы всех возможных штрафов, которые могут возникнуть в случае невыполнения или ненадлежащего выполнения исполнителем офсетных обязательств и суммы, необходимой для получения и обслуживания банковских гарантий надлежащего исполнения офсетных обязательств, если они будут требоваться по условиям контрактов.

Офсетные фонды формируются на отдельных счетах исполнителей офсетных обязательств путем обязательных отчислений из валютной выручки разработчиков и производителей экспортируемой продукции, поступающей от иностранных субъектов военно-технического сотрудничества.

После окончания срока действия офсетного соглашения или полного выполнения субъектами офсетной деятельности офсетных обязательств по конкретным контрактам исполнитель офсетных обязательств должен представить отчет разработчикам и производителям указанной продукции и возвращает им оставшиеся неиспользованными средства. Исполнители офсетных обязательств за счет средств офсетных фондов и с соблюдением требований действующего законодательства должны осуществлять:

– перевод средств в уставные капиталы предприятий (организаций) различных сфер деятельности и форм собственности, создаваемых с участием российского и иностранного капитала на территории иностранных государств и Российской Федерации для выполнения офсетных обязательств;

– перевод средств для приобретения долей, паев и акций предприятий – нерезидентов в целях выполнения офсетных обязательств;

– финансирование соисполнителей офсетных обязательств, включая оплату работ, связанных с выполнением офсетных обязательств, в том числе и за рубежом, а также с передачей технологий, разработок, ноу-хау, оборудования, конструкторской документации, сырья, различной техники для нужд предприятий с участием иностранного капитала и иных структур, осуществляющих выполнение офсетных обязательств;

– финансирование российских и иностранных учебных и научно-исследовательских учреждений, участвующих в реализации офсетных обязательств, по организации учебных процессов, проведению совместных научных исследований, изготовлению и монтажу оборудования, стендов и макетов, обучению, командированию и приему специалистов, необходимых для выполнения офсетных обязательств;

– финансирование организаций, осуществляющих встречные закупки у государств-импортеров в счет выполнения офсетных обязательств;

– финансирование исполнителей (включая выплату комиссионных вознаграждений) и соисполнителей офсетных обязательств;

– выплату штрафов импортерам российской продукции в случае невыполнения или ненадлежащего выполнения офсетных обязательств перед ними.

– Таможенная стоимость товаров, работ, услуг и результатов интеллектуальной деятельности, ввозимых на территорию Российской Федерации и вывозимых с территории Российской Федерации в рамках выполнения офсетных обязательств, должна определяться от стоимости, указанной в соответствующих контрактах (соглашениях).

– Таможенные пошлины и сборы не должны взиматься с товаров, работ, услуг и результатов интеллектуальной деятельности, временно ввозимых с территории Российской Федерации, в рамках выполнения офсетных обязательств.

– При таможенном оформлении экспортируемого имущества по контрактам на поставку военной продукции фактурную и таможенную стоимость этого имущества следует уменьшать на сумму, отчисляемую разработчиками и производителями указанной продукции в офсетные фонды по соответствующему офсетному контракту.

– Особенности валютного и таможенного регулирования офсетной деятельности, предполагаемые в законопроекте, должны распространяться также на штрафы, выплачиваемые в случае невыполнения или ненадлежащего выполнения офсетных обязательств российскими субъектами офсетной деятельности.

В связи с тем что офсетная деятельность является затратной и не приносит прибыли, средства, зачисляемые в офсетные фонды, не должны являться объектами налогообложения. Для целей бухгалтерского учета и налогообложения выручку разработчиков и производителей военной продукции от ее реализации следует определять исходя из контрактной стоимости, уменьшенной на сумму обязательных отчислений в офсетный фонд.

Налогом на добавленную стоимость не должны облагаться товары, работы, услуги и результаты интеллектуальной деятельности, производимые соисполнителями офсетных обязательств, финансирование которых осуществляется за счет средств офсетных фондов, в том числе и авансовые платежи, поступающие соисполнителям офсетных обязательств.

Принятые Советом решения легли в основу Указов Президента Российской Федерации № 1834 от 4 ноября 2000 года «О создании федерального унитарного предприятия «Рособоронэкспорт», № 1879 от 18 ноября 2000 года «Об утверждении состава Комиссии по вопросам военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами» и № 1953 от 1 декабря 2000 года «Об образовании Комитета по военно-техническому сотрудничеству Российской Федерации».

Кроме того, внесены законопроекты с изменениями в федеральные законы «О налоге на добавленную стоимость», «О налоге на прибыль предприятий и организаций», «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» и «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами».

3.2.2 Создание интегрированных структур в оборонно-промышленном комплексе

Развитие оборонно-промышленного комплекса и качество оборонной продукции во многом определяют обеспечение национальной безопасности Российской Федерации и решение вопросов по техническому перевооружению важнейших сфер экономики (транспорт, связь, топливно-энергетический комплекс, здравоохранение), а также сохранение социально-политической стабильности в большинстве регионов Российской Федерации.

3.2.2.1 Основные наработки Экспертного совета в области формирования интегрированных структур

В ходе дискуссий, проведенных Комиссией по оборонно-промышленной безопасности Экспертного совета по проблемам законодательного обеспечения национальной безопасности при Председателе Государственной Думы, установлено, что современное состояние ОПК характеризуется:

• спадом объемов общего производства продукции на оборонных предприятиях почти в 5 раз, а производства В и ВТ – в 7,6 раза. Практически свернуты работы в области создания авиационных материалов, новых артиллерийских порохов, ракетных твердых топлив и средств инициирования;

• сохранением существенной избыточности устаревших производственных мощностей в условиях невозможности создания новых мощностей или реконструкции существующих для выпуска продукции качественно нового уровня;

• сокращением инвестиций и, как следствие, прогрессирующим старением производственного и научного оборудования, не восполняемого в достаточном для поддержания современного технологического уровня объеме, что сдерживает решение проблемы повышения конкурентоспособности продукции (износ активной части основных производственных фондов достиг 77%, а в ракетно-космической отрасли, промышленности боеприпасов и спецхимии он превысил значение этого показателя по комплексу в целом). Доля нового оборудования с возрастом до 5 лет составляет менее 5%;

• утратой технологий, в частности по созданию элементной базы практически по всем отраслям оборонного комплекса. По 94 приборно-технологическим направлениям работы либо не проводились, либо были прекращены на начальном этапе из-за отсутствия финансовых средств;

• ухудшением качественного состава научных и производственных кадров (почти во всех отраслях оборонного комплекса средний возраст работников достиг или превысил 50 лет),

• низким уровнем их заработной платы (практически во всех отраслях сохраняется неудовлетворительное соотношение среднемесячной заработной платы с учетом социальных выплат к прожиточному минимуму);

• неудовлетворительным финансово-экономическим состоянием предприятий (соотношение кредиторской и дебиторской задолженности в промышленности оборонного комплекса остается неудовлетворительным). При этом оборонные предприятия несут дополнительную нагрузку в связи с необходимостью поддержания имеющихся мобилизационных мощностей;

• недостаточной динамикой структурных преобразований и сохраняющейся дезинтеграцией технологически связанных производств и научно-исследовательских организаций и при этом недостаточно эффективным использованием государственной собственности.

Проводимые в ОПК структурные реформы обусловлены:

• изменениями в последнее десятилетие военно-политической стратегии государства, выполнением ряда международных соглашений по сокращению ядерных и обычных вооружений и, как следствие, процессом значительного уменьшения объемов военного производства;

• изменением экономических возможностей страны в предыдущие годы и в этой связи резким сокращением объемов государственного финансирования ОПК в сравнении с размерами созданной военно-промышленной базы;

• изменением геополитической ситуации, утратой значительной части рынков, разрушением межрегиональных кооперационных связей в рамках бывшего СССР и необходимостью создания замещающих производств по изготовлению специальных материалов и комплектующих изделий, необходимых для разработки и производства вооружения и военной техники (В и ВТ);

• значительным выводом персонала, задействованного в военном производстве (за годы конверсии из военного производства было высвобождено около 1,5 млн человек) и перепрофилированием части научного и производственного потенциала на выпуск продукции и оказание услуг необоронного характера;

• несоответствием экономики предприятий сложившимся рыночным условиям (в условиях ограниченного и нестабильного спроса переход к экономике малых серий, модернизации и ремонту; отсутствие необходимой квалификации и деловой инициативы управленческих кадров и др.).

В связи с этим потребовалось принятие кардинальных и системных мер по структурному реформированию ОПК в соответствии с задачами военного строительства, направленными на создание условий для обеспечения Вооруженных Сил страны необходимыми современными видами В и ВТ.

Несмотря на наметившиеся в последние годы позитивные тенденции, фундаментальные проблемы в отраслях оборонной промышленности остаются. Так, с 1998 года если и наметились тенденции к росту объемов производства в ОПК (в 2001 году этот показатель, по сравнению с 1997 годом, увеличился почти в 2 раза), то это связано в основном с переориентацией на международный рынок, выполнением в последние годы бюджетных назначений по государственному оборонному

заказу в полном объеме и устойчивым ростом производства по целому ряду позиций основной номенклатуры продукции гражданского назначения.

Структурное реформирование ОПК осуществляется в соответствии с Федеральной целевой программой "Реформирование и развитие оборонно-промышленного комплекса (2002-2006 годы)", утвержденной Постановлением Правительства России от 11 октября 2001 г. №713.

В ходе выполнения этой программы разработано более 20 системных интеграционных проекта. При этом разрабатываются системные проекты с комплексным технико-экономическим обоснованием, а стратегически важные проекты принимаются соответствующими решениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Вместе с тем анализ первого опыта реализации новой федеральной программы показывает, что эффективному структурному реформированию ОПК может серьезно помешать ряд противоречий, не разрешенных на этапе разработки и утверждения программы.

Одной из основных целей федеральной программы является создание компактной организационно-технологической структуры ОПК, необходимой для выполнения Государственной программы вооружения, и реструктуризация избыточных оборонно-ориентированных мощностей. Эффективное сокращение таких мощностей возможно только путем межвидовой (земля-воздух-море) унификации вооружений и военной техники во всех случаях, когда это возможно, а также межотраслевой и межвидовой интеграции соответствующих технологических кооперации. Однако в Минобороны так и не создан единый (межвидовой) заказчик по государственному оборонному заказу, а в органах управления ОПК сохраняется отраслевая структура. Как следствие, подавляющее большинство разработанных проектов предусматривают создание отраслевых узкоспециализированных структур, сохраняющих явно избыточные суммарные мощности.

Этап реорганизации интегрируемых предприятий в акционерные общества не используется для реформирования интегрируемого производственно-технологического комплекса, так как он проводится территориальными органами Минимущества по стандартной технологии массовой приватизации без всякой оглядки на проблемы и задачи формирования новой организационно-технологической структуры ОПК. Именно поэтому многие интегрированные структуры избыточны по составу и формируются в расчете на то, что через два-три года головные компании, став собственниками или влиятельными акционерами интегрируемых предприятий, постепенно проведут необходимую реструктуризацию и рационализацию кооперации.

При существующем перекосе в полномочиях вообще непонятно, каким образом и как долго будет решаться проблема концентрации

оборонного заказа и оборонных технологий на ограниченном круге предприятий.

Оборонный комплекс имеет ряд специфических особенностей деятельности (монозаказчик, ограничения на распоряжение имуществом, обновление номенклатуры продукции, экспорт, кооперация и ряд других), однако только один закон общего действия "О несостоятельности (банкротстве)" в какой-то мере учитывает эти особенности.

Реализация задач, поставленных государственной концепцией "Основы политики Российской Федерации в области развития оборонно-промышленного комплекса на период до 2010 года и дальнейшую перспективу", утвержденной 30 октября 2001 года Президентом Российской Федерации, особенно в части законодательного обеспечения интеграции и развития оборонного комплекса, осуществляется недостаточными темпами, что ставит под вопрос возможность успешной реструктуризации оборонной промышленности и эффективной деятельности уже созданных интегрированных структур.

Действующее законодательство практически не содержит необходимых норм, обеспечивающих деятельность уже сложившихся и вновь образуемых интегрированных структур в ОПК, и поэтому не позволяет крупным оборонным объединениям полностью реализовывать заложенный в них финансовый, производственный и научный потенциал.

Создание и обеспечение эффективной деятельности интегрированных структур требует разработки и принятия нового Федерального закона "Об интегрированных структурах", а также внесения изменений и дополнений в ряд действующих федеральных законов, прежде всего в федеральные законы об акционерных обществах, о лицензировании, о налогообложении, о банкротстве, о государственных унитарных предприятиях, о финансово-промышленных группах, о некоммерческих организациях о государственном оборонном заказе, о военно-техническом сотрудничестве, о науке и научно-технической политике, в Гражданский кодекс, в таможенное и в антимонопольное законодательство.

Устарело также "Временное положение о холдинговых компаниях, создаваемых при преобразовании государственных предприятий в акционерные общества", утвержденное Указом Президента РФ от 16 декабря 1992 г. № 1392.

Действующие нормативные акты не в полной мере нормируют корпоративное пространство, в том числе не сформирован общеопределяющий понятийный аппарат, отсутствуют понятия интегрированной структуры и холдинга. Нормативные акты также не учитывают особенностей организационно-правовой природы и социально-экономических функций современных интегрированных

структур и недостаточно регламентируют особенности их создания и эффективной деятельности.

Требуется также оперативное принятие комплекса мер по пресечению действий некоторых административных органов федерального и регионального уровней, нацеленных на блокирование эффективной деятельности складывающихся интегрированных структур в ОПК (искусственное банкротство, намеренный срыв процесса привлечения иностранных инвестиций, необоснованное лишение лицензий, неаргументированное вмешательство в кадровую политику корпораций).

Кроме того, в условиях возможных террористических угроз нормативно-правовое обеспечение деятельности предприятий оборонного комплекса пока еще не имеет обязательных норм по комплексной безопасности и требований по необходимости общегосударственного категорирования предприятий по степени потенциальной опасности при диверсионно-террористическом воздействии.

Основные концептуальные положения проекта федерального закона "Об интегрированных структурах", а также конкретные предложения по уточнению и изменению действующего законодательства, наработанные по результатам проведенных Комиссией по оборонно-промышленной безопасности дискуссий, могут быть использованы в законотворческом процессе федеральных и региональных законодательных органов Российской Федерации.

3.2.2.2 Законодательная база для создания интегрированных структур

Проблемные вопросы законодательного обеспечения создания интегрированных структур в оборонно-промышленном комплексе были обсуждены на пленарном заседании Экспертного совета 18 декабря 2002 года с заслушиванием основополагающего доклада на этом пленарном заседании с изложением основных концептуальных положений Федерального закона «Об интегрированных структурах» генерального директора корпорации «Аэрокосмическое оборудование» доктора экономических наук, профессора Бодрунова С.Д. Основные положения этого доклада были поддержаны в выступлениях генеральных директоров АВПК «Сухой» Погосяна М.А., концерна ПВО «Алмаз-Антей» Пугинского С.Б., НПП «Вертолёты-МИ» Талова А.А., АКБ «Кредит Траст» (Кулакова А.В.), председателя Комитета Государственной Думы по собственности Плескачевского В.С., Минпромнауки (Бриндикова А.Н.).

В докладе Бодрунова С.Д. констатируется, что проводимые в российском ВПК структурные реформы обусловлены, прежде всего, изменениями в последнее десятилетие военно-политической стратегии

государства, выполнением ряда международных соглашений по сокращению ядерных и обычных вооружений и, как следствие, процессом значительного уменьшения объемов военного производства.

Несоответствие экономики предприятий ОПК сложившимся рыночным условиям вызвали в условиях ограниченного и нестабильного спроса переход к экономике малых серий, осуществлению более частых модернизаций и ремонта производств, а также необходимость существенного повышения квалификации и деловой инициативы управленческих кадров.

В связи с этим потребовалось принятие кардинальных и системных мер по структурному реформированию ОПК в соответствии с задачами военного строительства и обеспечения Вооруженных Сил страны необходимыми современными видами В и ВТ.

Государственная концепция развития оборонно-промышленного комплекса на период до 2010 года и дальнейшую перспективу в качестве приоритетной задачи законодательного обеспечения российского ОПК считает интеграцию развития оборонного комплекса, успешную реструктуризацию оборонной промышленности и обеспечения эффективной деятельности созданных интегрированных структур.

Действующее законодательство пока не содержит необходимых норм, обеспечивающих деятельность уже сложившихся и вновь образуемых интегрированных структур в ВПК, и поэтому не позволяет крупным оборонным объединениям полностью реализовывать заложенный в них финансовый, производственный и научный потенциал.

Правовые акты не в полной мере нормируют корпоративное пространство, в том числе не сформирован общеопределяющий понятийный аппарат, отсутствуют понятия интегрированной структуры. Нормативные акты также не учитывают особенностей организационно-правовой природы и социально-экономических функций современных интегрированных структур и недостаточно регламентируют особенности их создания и эффективной деятельности.

Требуется также оперативное принятие комплекса мер по пресечению действий некоторых административных органов федерального и регионального уровней, нацеленных на блокирование эффективной деятельности ВПК, в том числе искусственное банкротство, намеренный срыв процесса привлечения иностранных инвестиций, необоснованное лишение лицензий и неаргументированное вмешательство в кадровую политику корпораций.

Создание и обеспечение эффективной деятельности интегрированных структур требуют разработки и принятия федерального закона **«Об интегрированных структурах»**, а также внесения изменений и дополнений в ряд действующих федеральных законов.

Основные концептуальные положения этого федерального закона сводятся к следующим обобщённым нормам.

Нам представляется, что федеральный закон должен установить правовые основы создания, деятельности и ликвидации интегрированных структур (ИС) в Российской Федерации. Действие закона не должно распространяться на субъекты естественной монополии, предприятия топливно-энергетического комплекса, государственные и муниципальные органы, кредитные организации и банки, организации, осуществляющие страховую деятельность или специализированные виды деятельности, предусмотренные законом «О рынке ценных бумаг». Особенности создания ИС в сельском хозяйстве определяются отдельным законом.

ИС – это зарегистрированное в установленном законом порядке объединение юридических лиц (участников ИС), передающих одному из участников ИС (головной компании) ряд своих прав:

– по определению основных направлений деятельности участника ИС;

– по предоставлению ИС и ее участников в отношениях с третьими лицами;

– по получению лицензий;

– по заключению контрактов на выполнение государственного заказа;

– по осуществлению внешнеторговой деятельности, в том числе в сфере военно-технического сотрудничества с иностранными государствами;

– другие права, предусмотренные законом.

В состав ИС могут входить российские юридические лица созданные в соответствии с законодательством России, а также иностранные юридические лица, созданные в соответствии с законодательством тех стран, где они были учреждены. В состав ИС могут быть включены только юридические лица, в отношении которых головная компания (ГК) ИС имеет возможность определять решения их органов управления или условия ведения ими хозяйственной деятельности.

ИС создается ГК ИС при условии получения согласия всех участников на вхождение в ИС, которое оформляется решением уполномоченного органа участника или собственника имущества государственного унитарного предприятия (ГУПа) либо муниципального унитарного предприятия (МУПа).

ГК составляет список участников ИС и согласовывает при необходимости вопросы создания ИС с уполномоченными государственными органами. Участие юридического лица более чем в одной ИС не допускается.

ИС подлежит государственной регистрации в федеральном органе исполнительной власти не позднее 3 месяцев с момента подачи ГК ИС соответствующего заявления. В свидетельстве о государственной

регистрации ИС указывается наименование ИС, ГК ИС и ее реквизиты, а также перечень участников ИС. Порядок ведения Единого государственного реестра ИС определяется Правительством Российской Федерации. Заявление о государственной регистрации ИС подает ГК ИС. К заявлению прилагаются следующие документы:

– заверенные копии учредительных документов ГК ИС и участников ИС;

– выписки из реестра юридических лиц, подтверждающие включение в Единый государственный реестр юридических лиц ГК ИС и участников ИС;

– решения общих собраний акционеров акционерных обществ – участников ИС о вхождении этих обществ в состав ИС;

– положительное заключение федерального антимонопольного органа о создании ИС;

– положительное заключение федерального органа исполнительной власти, к сфере ведения которого относится головная компания ИС. В случае, если включаемые в ИС участники ИС относятся к сфере ведения различных федеральных органов исполнительной власти, требуется положительное заключение каждого из этих органов.

ИС относится в целом к сфере ведения того федерального органа, к сфере введения которого относится ГК ИС. Сведения о государственной регистрации ИС и сведения об участии в ИС юридического лица в качестве участника ИС одновременно с государственной регистрацией ИС включаются в Единый государственный реестр интегрированных структур. Российская Федерация и субъекты Российской Федерации могут участвовать в создании ИС в следующих формах:

– внесение, в том числе до государственной регистрации ИС, принадлежащих им пакетов акций АО (в том числе стратегических), размером не менее 25% их голосующих акций + 1 акция, в уставный капитал ГК ИС;

– продажа ГК ИС принадлежащих Российской Федерации или субъекту Федерации пакетов акций АО, не превышающих 25% голосующих акций + 1 акция этих АО;

– включение в состав ИС ГУПов и МУПов;

– передача пакетов акций либо имущественных комплексов ГУПов и МУПов в доверительное управление ГК ИС с правом их последующего выкупа.

Участие ГУПов или акционерных обществ, 100% акций которых находятся в федеральной собственности, в ИС, создаваемых без участия РФ, не допускаются. ГУП может включаться в состав ИС только при условии закрепления в федеральной собственности не менее 50% +1 голосующих акций ГК ИС. Если к моменту принятия решения о

включении ГУПа в ИС в федеральной собственности нет необходимого пакета акций головной компании, головная компания ИС проводит дополнительную эмиссию акций, а Российская Федерация приобретает дополнительные акции по стоимости, определенной в соответствии ФЗ «Об акционерных обществах». При этом на период до его акционирования и передачи акций управление ГУПом передается ИС.

Включение ГУПа в состав ИС производится по решению Правительства Российской Федерации. Решение о включении ГУПа в состав ИС принимается одновременно с решением о его исключении из перечня предприятий, приватизация которых запрещена. Преобразование ГУПа, включаемого в ИС, в акционерное общество должно быть произведено в течение 1 года с момента государственной регистрации ИС, при этом в плане его приватизации акционерного общества ГК ИС (путем внесения его акций в уставный капитал ИС или путем продажи этих акций головной компании ИС).

ГК ИС автоматически получает лицензии на все виды деятельности, лицензирование которых предусмотрено ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», осуществляемые участниками ИС, при условии наличия соответствующих лицензий у участников ИС. ГК ИС назначается головным исполнителем государственного заказа по продукции своих участников. Она вправе сама определять исполнителей, привлекаемых для исполнения государственного заказа, и заключать с ними договоры в соответствии с ГК РФ, Государственный контракт на поставку (разработку) продукции участника ИС заключается с ГК ИС либо с участником ИС с согласия ГК. Если ИС выполняет государственный оборонный заказ (ГОЗ), при ГК ИС на период выполнения ГОЗ аккредитуется головное военное представительство Министерства обороны Российской Федерации.

ГК ИС вправе образовывать целевые внебюджетные фонды финансирования научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, а также фонды финансирования инвестиционных проектов в части приобретения или создания основных производственных фондов. Средства, направляемые ГК ИС в указанные фонды, не облагаются НДС и уменьшают налоговую базу на налог на прибыль.

ГК ИС присваивается статус научной организации в случае, если в составе ИС есть не менее двух участников с таким статусом. ГК ИС имеет право давать обязательные указания органам управления участников ИС в случаях и порядке, предусмотренном действующим законодательством Российской Федерации. ГК ИС имеет право вето при принятии органами управления участников ИС решений об определении основных направлений их деятельности, при заключении ими сделок с их недвижимым имуществом или нематериальными активами, пакетами акций, при избрании (назначении) их исполнительных органов, при

дополнительной эмиссии их акций, при участии в объединениях коммерческих организаций и изменении их уставного капитала.

ГК ИС, получившая в доверительное управление принадлежащей государству пакет акций или имущественный пакет акций, или имущественный комплекс, имеет право выкупить его в течение трех лет по цене, определенной независимым оценщиком в порядке, установленном законом «Об оценочной деятельности в Российской Федерации». При приватизации ГУПа – участника ИС, акции созданного акционерного общества могут быть внесены в уставный капитал только ГК данной ИС, либо проданы только ГК данной ИС. Не допускается распоряжение недвижимым имуществом ГУПа – участника ИС, а равно принадлежащими этому ГУПу акциями, нематериальными активами, основными производственными фондами без согласия ГК ИС.

ГК ИС осуществляет следующие функции:

– управление участниками ИС, координация их деятельности, в т.ч. при выполнении государственных заказов, включая ГОЗ, в порядке, установленном действующим законодательством и настоящим Законом;

– осуществление функций головного исполнителя государственного заказа, в т.ч. ГОЗ;

– организация финансирования перспективных научных исследований и опытно-производственных мощностей участников, их технологического переоснащения, внедрения перспективных технологий;

– осуществление концентрации мощностей, оптимизации управления и иных мероприятий, направленных на повышение эффективности хозяйственной деятельности участников ИС.

Исключение участника из ИС осуществляется по решению ГК ИС. ГК в течение 1 месяца с момента принятия указанного решения подает заявление о государственной регистрации изменений в составе ИС. Участник ИС вправе выйти из ИС в любое время по согласованию с ГК ИС. Выход ГУПа из ИС до его акционирования не допускается. Долгосрочное одностороннее расторжение договоров доверительного управления акциями или имущественными комплексами, заключенных государством с головной компанией ИС, не допускается.

ИС может быть ликвидирована:

- добровольно по решению всех ее участников о выходе из состава ИС;

– по решению суда по основаниям, предусмотренным Гражданским кодексом;

– в случае добровольной или принудительной ликвидации ГК ИС в порядке, установленном Гражданским кодексом:

– в случае если условие п. 3.3. настоящего закона перестает выполняться в отношении каждого участника ИС.

Решение участников или соответствующий акт государственного органа, являющийся основанием для ликвидации ИС, представляется заинтересованным лицом в федеральный орган исполнительной власти, который в течение 1 месяца осуществляет государственную регистрацию ликвидации ИС и исключает из Единого государственного реестра ИС.

В целях обеспечения эффективной деятельности интегрированных структур следовало бы подготовить и внести пакет законодательных инициатив, предусматривающих уточнение действующего законодательства. Так, в Федеральном законе **«Об акционерных обществах»** следовало бы предусмотреть:

• право головной компании интегрированной структуры давать обязательные указания единоличному исполнительному органу акционерного общества и вменить ей соответственно в обязанности отвечать за последствия их исполнения;

• обязательное согласование с головной компанией интегрированной структуры решения ряда вопросов, отнесенных к компетенции единоличного исполнительного органа участника ИС (сделка с недвижимым имуществом, нематериальными активами, пакетами акций), к компетенции его совета директоров (определение основных направлений деятельности общества, избрание единоличного исполнительного органа, дополнительная эмиссия акций) и общего собрания акционеров (избрание единоличного исполнительного органа, участие в объединениях коммерческих организаций, изменение уставного капитала);

• решение вопросов о вхождении акционерного общества в интегрированную структуру должно относиться к компетенции общего собрания акционеров (уставом или решением общего собрания акционеров это полномочие могло бы быть передано в компетенцию совета директоров). В Федеральном законе «**О государственных и муниципальных унитарных предприятиях**» необходимо отрегулировать полномочия головной компании ИС в части выдачи обязательных для исполнения указаний руководителям государственных унитарных предприятий, входящих в состав ИС (аналогичная норма в настоящее время содержится в Федеральном законе «О финансово-промышленных группах»).

Антимонопольное законодательство следовало бы уточнить в части правоприменения его норм в отношении интегрированных структур в ОПК, в том числе в Федеральный закон «**О конкуренции и ограничении монополистической деятельности»** включить норму о том, что приобретение интегрированной структурой пакетов акций (или иных активов) предприятий на основании решения Правительства

Российской Федерации может производиться без получения согласия антимонопольного органа на совершение сделки.

В целях снижения издержек интегрированных структур, рационализации управления, оздоровления внутриотраслевой конкуренции и повышения конкурентоспособности отечественной промышленности на внешних рынках необходима также доработка Федеральных законов **«О государственном оборонном заказе», «О военно-техническом сотрудничестве с иностранными государствами» и «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»** в части обеспечения реальной возможности рационализации и концентрации заказа в интегрированных структурах, развития конструктивной конкуренции между предприятиями, перехода на среднесрочный период формирования и финансирования государственного оборонного заказа, безусловного выполнения государством своих финансовых обязательств, а также закрепления функций контроля финансовых потоков по экспорту за интегрированными структурами и принятия интегрированными структурами решений о сохранении рационального объема мобилизационных мощностей для предприятий, входящих в интегрированную структуру, в случае фактического отказа государства от финансирования мобилизационных мероприятий.

Для обеспечения взвешенного подхода к налогообложению интегрированных компаний было бы целесообразно распространить льготный налоговый режим на головное предприятие интегрированной структуры. Для чего необходимо внести изменения в **Налоговый кодекс Российской Федерации, в федеральные законы «О науке и государственной научно-технической политике» и «О рынке ценных бумаг» в части**:

– освобождения интегрированной структуры от НДС на авансовые платежи в счет экспорта товаров, длительность производственного цикла которых превышает шесть месяцев, и освобождение от повторного налогообложения корпоративных фондов развития, формируемых за счет отчислений от прибыли, остающейся в распоряжении предприятий корпорации после уплаты налогов и хранящейся на спецсчетах управляющих компаний;

– предоставления головной компании ИС льгот на НИОКР, осуществляемые НИИ, входящими в ИС, а также для самой головной компании, если в составе ИС имеются как минимум два участника, получившие статус научных организаций в соответствии с Законом «О науке и государственной научно-технической политике»;

– освобождение ИС от необходимости быть профессиональным участником рынка ценных бумаг, внеся соответствующие изменения в Закон «О рынке ценных бумаг» и порядок лицензирования.

В целях государственного стимулирования спроса на военную продукцию ИС на российских и международных рынках требуются разработка и принятие специального Федерального закона **«О государственной поддержке оборонно-промышленного комплекса»** или отдельных таких законов по отраслям ОПК, предусмотрев при этом широкий спектр форм государственного кредитования покупателей и производителей оборонной техники.

Для чего на внутреннем рынке это кредитование можно было бы осуществлять в форме связанного бюджетного кредита; целевого инвестиционного налогового кредита покупателю; кредита, предоставляемого кредитной организацией за счет денежных средств, полученных путем учета (переучета) векселя покупателя продукции в Банке России. В части экспортных поставок потребуется государственное страхование поставок, бюджетное кредитование контрактов и использование лизинговых схем.

Основные положения проекта федерального закона «Об интегрированных структурах» и предложения по доработке действующего законодательства поддержаны Экспертным советом, внесены в исполнительные и законодательные органы власти и широко используются при формировании государственных корпораций, холдингов и новых структур в области авиастроения, судостроения, ракетостроения, оборонного машиностроения и приборостроения.

3.2.3 Развитие аэрокосмической отрасли в Концепции национальной безопасности

Проблемные вопросы поддержки развития аэрокосмической промышленности Российской Федерации были рассмотрены на пленарном заседании Экспертного совета 30 июня 2000 года с заслушиванием докладов генеральных директоров ГКНПЦ им. М.В. Хруничева Киселёва А.И., НПОЭМ им. В.П.Глушко Каторгина Б.И., АВПК «Сухой» Погосяна М.А., Росавиакосмоса Коптева Ю.Н., НПОАП им. Н.А.Пилюгина Трунова Ю.В., НПО им. С.А.Лавочкина Куликова С.Д., АК им. С.В. Ильюшина Ливанова В.В., корпорации «Аэрокосмическое оборудование» Бодрунова С.Д., депутатов Государственной Думы Глазьева С.Ю., Шпорта В.И., Шашурина С.П.

В докладах генеральных директоров даны оценки ситуации в аэрокосмической отрасли, состояния законодательной базы и высказаны актуальные и сейчас предложения и рекомендации развития отрасли с позиций национальной безопасности Российской Федерации.

В частности, докладчики считают, что оборонный комплекс России, несмотря на принимаемые Правительством Российской Федерации меры, остается в кризисном состоянии. Высочайший научно-

технический и промышленный потенциал, являвшийся базисом государства в процессе перестройки, не был востребован.

Непродуманная приватизация оборонных предприятий в значительной степени усугубила ситуацию в ОПК, привела к разрыву устоявшихся кооперации, особенно в авиационной и ракетно-космической отраслях, способствовала неконтролируемому проникновению иностранного капитала и создала ряд предпосылок для необоснованного банкротства предприятий ОПК. Для многих предприятий оборонного комплекса недостаточность государственных заказов и огромные задолженности по закупкам, научно-исследовательским работам и другим статьям стали причиной свертывания производства. Минфином России систематически в ежегодные федеральные законы о бюджете не включаются полные суммы задолженности. Проблема погашения задолженности превратилась из социальной в политическую. Принимаемые решения не исполняются.

На фоне активной протекционистской политики правительств большинства зарубежных государств – производителей вооружений и военной техники Россия теряет позиции на внешнем рынке. Доля России в мировом объеме производства наукоемкой продукции составляет всего 0,3%. В такой отрасли, как ракетно-космическая, где наша страна всегда являлась признанным лидером, ее доля участия в освоении международного космического рынка чуть выше – 3%. Нарастает угроза потери технологической независимости. Приходят в упадок научные школы и направления в разработке и производстве новых и, что ещё более удручающе, перспективных видов техники и оборудования. В условиях отсутствия необходимого бюджетного финансирования практически не выполняются программы по созданию национальной технологической базы, реструктуризации и конверсии оборонной промышленности, реализации космической программы и развитию гражданской авиации.

Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 71) деятельность в космосе находится в ведении Российской Федерации и поэтому все аспекты этой деятельности должны регулироваться государством в рамках принятого законодательства.

Отсутствие в последние годы реальной государственной поддержки Федеральной космической программы России привело к угрожающей ситуации в сфере возможностей страны осуществлять национальную космическую деятельность и выполнять международные обязательства в области космоса, особенно по пилотируемым программам.

Предприятия ракетно-космической отрасли финансируются не более чем на 30%. Особо тяжелое положение складывается в научно-исследовательских организациях ракетно-космической промышленности.

Работы по созданию опережающего задела практически остановлены. Продолжается интенсивный отток высококвалифицированных специалистов.

В критическое состояние приведена экспериментальная база. Более 73% уникальных испытательных стендов эксплуатируется до 40 и более лет. 85% средств запуска и управления космических аппаратов и более 60% космических аппаратов отечественной орбитальной группировки функционируют за пределами технического ресурса.

Серьезные пробелы существуют в законодательном обеспечении аэрокосмической деятельности. Прежде всего – в вопросах государственной поддержки отрасли, в организации взаимодействия субъектов при осуществлении международного сотрудничества.

Действующее законодательство – налоговое, таможенное и о банкротстве – далеко не в полной мере сориентировано на создание благоприятных условий деятельности предприятий аэрокосмической отрасли и практически мало учитывает особенности этих производств, имеющих продолжительность производственного цикла от трех до пяти лет.

Налоговое право и правоприменительная налоговая практика, построенные без учета особенностей материального производства, существенно ускоряют вымывание оборотных средств предприятий-производителей в условиях постоянных неплатежей и инфляционных процессов в экономике.

Налоговые льготы, предусмотренные действующим законодательством для экспортеров высокотехнологичной продукции, практически заблокированы многочисленными инструктивными документами налоговых органов и тем самым исключается их использование.

В соответствии с действующим законодательством предприятие при оказании экспортных услуг вынуждено отвлекать на длительный срок (до 5 лет) оборотные средства на оплату налога на добавленную стоимость работ смежников и поставщиков оборудования, а установленный порядок возмещения, как правило, налоговыми органами не исполняется.

Без учета длительности технологического цикла налогом облагаются средства, полученные от иностранных инвесторов на безвозмездной основе и направленные на капитальные вложения производственного назначения.

При исполнении экспортного заказа сдерживающим фактором оказалось изъятие из авансов и предоплат, получаемых от иностранного заказчика, налога на добавленную стоимость, а при многоуровневой кооперации – изъятия 50% полученных средств. Всё это фактически делает невозможным реализацию экспортного заказа с длительным производственным циклом.

Установленный порядок приведения в рублевый эквивалент валютной выручки приводит к уплате необоснованно высоких налогов, базой для которых является эта самая выручка. При этом валовая

выручка определяется не по дню фактического получения средств, а по дню выявления реализации (через 2-3 года). В результате фактическая ставка налогов с оборота увеличивается в несколько раз.

Несовершенство процедур банкротства головных предприятий высокотехнологичного производства, и особенно банкротство предприятий-смежников, входящих в состав кооперации, приводит к значительным материальным потерям, к срыву реализации крупномасштабных проектов в рамках госзаказа или зарубежных контрактов. Это оборачивается реальной угрозой национальной безопасности России.

Нормативно-правовая база, регулирующая деятельность финансово-промышленных групп, в части необоснованного налогообложения всех участников ФПГ, эффективного управления акциями предприятий, входящих в ФПГ, и блокирования приватизации критических (монопольных) производств, задействованных в едином технологическом цикле, делает создание ФПГ (холдингов) непривлекательным и экономически невыгодным.

В действующем законодательстве недоработки по взиманию налогов на прибыль, связанные с использованием механизмов ускоренной амортизации основных производственных фондов космодромов, полигонов и испытательных баз, уменьшением налогооблагаемой прибыли на сумму капитальных затрат в развитие производственной и непроизводственной инфраструктуры космодромов, полигонов и испытательных баз, порядком страхования пусков, испытательных и демонстрационных полетов с неотнесением к экспортным услугам космических запусков по иностранным контрактам сдерживает развитие и ведёт к деградации инфраструктуры аэрокосмической отрасли и уникальной стендовой базы.

Таким образом, российская космическая деятельность, наука и промышленность находятся в критическом состоянии, и от дальнейших решений по их сохранению зависят стратегическое положение, безопасность и статус России как космической державы.

В целях усиления государственной поддержки аэрокосмической отрасли, как следует из выступления генерального директора корпорации «Аэрокосмическое оборудование» доктора экономических наук, профессора Бодрунова С.Д., требуется принятие мер, предусматривающих:

• совершенствование механизма управления и функционирования предприятий аэрокосмической промышленности, включая создание на их основе крупных интегрированных структур (холдинговых компаний), формирование высокоэффективных маркетинговых структур при сохранении за государством эффективной системы контроля и координации их деятельности, привлечение внебюджетных источников к реализации аэрокосмических программ, обеспечение необходимых государственных

гарантий и сохранение государственного контроля за проводимыми работами;

• уточнение механизмов включения в себестоимость аэрокосмической продукции (работ, услуг) большей доли затрат по добровольному страхованию космических пусков, испытательных и демонстрационных полетов, а также отнесения на себестоимость суммы затрат по эксплуатации объектов непроизводственного назначения, имеющих прямое отношение к обеспечению запусков и испытательных полетов с территорий космодромов и полигонов;

• предоставление предприятиям аэрокосмической отрасли возможности использовать механизмы ускоренной амортизации основных производственных фондов космодромов, полигонов и испытательных баз за счет введения экономически выгодных коэффициентов ускорения;

• уточнение налогового законодательства в части безусловного отнесения к экспортным услугам услуг по космическим запускам, осуществляемым согласно иностранным контрактам независимо от нахождения космодрома или полигона, а также в части возмещения налога на добавленную стоимость на экспортные поставки продукции с длительным производственным циклом до окончания производственного цикла по факту уплаты налога поставщиком.

Остра необходимость ускорить принятие проектов федеральных законов **"О интегрированных структурах", "О государственной поддержке промышленного комплекса высоких технологий Российской Федерации", "Об особенностях несостоятельности (банкротства) организаций оборонной промышленности", "О коммерческой тайне", "Об аэродромной сети и аэропортах Российской Федерации", "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях", "Об основах государственного регулирования авиационного лизинга".**

В порядке законодательной инициативы целесообразно подготовить проекты федеральных законов:

"О внесении дополнений в Федеральный закон "О налоге на добавленную стоимость":

• в статью 4 – в части невключения в налогооблагаемую базу по налогу на добавленную стоимость суммы авансов и предоплат, полученных от иностранных заказчиков продукции (товаров, работ, услуг), как у головных организаций-экспортеров с длительным производственным циклом (не менее 6 месяцев), так и у их соисполнителей по авансам и предоплатам, полученным от этих головных организаций;

- в статью 5 – в части освобождения от налога на добавленную стоимость научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, выполняемых за счет средств, получаемых от внешнеэкономической деятельности и военно-технического сотрудничества, используемых для разработки, производства и серийных закупок продукции военного (двойного) назначения в целях обороны Российской Федерации, для модернизации и совершенствования вооружения и военной техники, а также продукции в целях выполнения международных обязательств России и развития соответствующей производственной и испытательной базы.

"О внесении дополнений в Федеральный закон "О налоге на прибыль предприятий и организаций":

- в статью 2 пункт 6 – в части освобождения от налога на прибыль денежных средств и иного имущества, получаемых предприятиями и учреждениями аэрокосмической отрасли от иностранных инвесторов и направляемых ими на капитальные вложения производственного назначения, в том числе на приобретение основных производственных фондов, новое строительство, расширение, реконструкцию, техническое перевооружение предприятий;
- в статью 2 пункт 14 – в части закрепления права предприятий аэрокосмической отрасли с длительным производственным циклом (не менее шести месяцев) учитывать для целей налогообложения суммы отрицательных курсовых разниц, связанных с получением средств в иностранной валюте в качестве авансов и предоплат, в момент выполнения обязательств по каждому конкретному контракту;
- в статью 6 – в части уменьшения налогооблагаемой базы по налогу на прибыль предприятий аэрокосмической отрасли на всю сумму затрат капитального характера без ограничений как производственного, так и непроизводственного назначения, связанных с объектами инфраструктуры отрасли.

"О внесении изменений и дополнений в статью 35 Федерального закона Российской Федерации "О государственном регулировании внешнеторговой деятельности" в части введения системы государственной регистрации лицензионных договоров (соглашений, контрактов) на передачу технологий.

"О внесении дополнений в статьи 11 и 12 Федерального закона "О бухгалтерском учете" в части введения нормы, которая рассматривает объекты интеллектуальной собственности, являющиеся нематериальными активами, как объекты самостоятельного учета.

"О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами" в части передачи отдельных полномочий от Президента Российской Федерации Правительству, предоставлении субъектам ВТС права осуществлять внешнеторговые операции на основании генеральной лицензии и решения соответствующего федерального органа исполнительной власти без оформления правительственных решений, образовании федерального фонда обязательных отчислений части валютной выручки от экспорта продукции военного назначения для целевого финансирования разработок перспективных систем вооружения и военной техники.

"О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О государственном оборонном заказе" в части дополнения пункта 5 статьи 2 нормой, допускающей финансирование оборонных программ и из внебюджетных источников и привлечение к ним стратегических иностранных партнеров.

"О внесении изменений в Федеральный закон "О финансово-промышленных группах" в части привлечения в качестве объекта налогообложения только управляющей (центральной) компании ФПГ (холдинга), осуществления обмена акциями между предприятиями и управляющей компанией, а также блокирования приватизации критических (монопольных) производств, задействованных в едином технологическом цикле ФПГ (холдинга).

"О внесении изменений в Федеральный закон Российской Федерации "О таможенном тарифе" в части снижения или отмены таможенных пошлин на ввоз и вывоз продукции зарубежных партнеров, используемой для выполнения Федеральной космической программы России, а также международных обязательств Российской Федерации в области космоса и осуществления коммерческих запусков в связи с проводимой модернизацией космической отрасли.

Предложения генеральных директоров о придании особого приоритета мерам по расширению государственной поддержки аэрокосмической деятельности в интересах обороны, социально-экономического развития, науки и международного сотрудничества России, в том числе создание крупных интегрированных структур, формирование высокоэффективных маркетинговых компаний, привлечение внебюджетных источников к реализации аэрокосмических программ, обеспечение необходимых государственных гарантий и сохранение государственного контроля нашли дальнейшее развитие при выработке Стратегии космической деятельности и формировании федеральных космических Программ.

Экспертным советом были поддержаны также предложения об ускорении разработки и принятии проектов федеральных законов **«Об интегрированных структурах», «О государственной поддержке промышленного комплекса высоких технологий», «Об особенностях несостоятельности (банкротства) организаций оборонной промышленности», «Об аэродромной сети и аэропортах Российской Федерации», «Об основах государственного регулирования авиационного лизинга»,** а также формировании поправок в федеральные законы в части корректировки налоговой и таможенной базы, учитывающих специфику предприятий аэрокосмической отрасли с длительными технологическими циклами и разветвлённой кооперацией.

Реализация принятых Советом решений осуществлялась по утверждённому Председателем Экспертного совета Селезнёвым Г.Н. совместному с Росавиакосмосом плану, в котором были ответственными заместители Председателей Комитетов Государственной Думы А.В. Новиков, А.М. Яшин, заместители генерального директора Росавиакосмоса А.Н. Кузнецов, С.Ю. Рынкевич, заместители генеральных директоров ГКНПЦ им. М.В. Хруничева Попов В.Н., НПОэнергомаш им. В.П. Глушко Лотин В.В. и секретариат Экспертного совета под руководством первого заместителя Председателя Совета Денисова А.А. и члена Совета член-корреспондента РАН Кулакова А.В.

Предложения генеральных директоров, поддержанные Экспертным советом, инициировали обсуждение проблем развития аэрокосмической отрасли на заседании Совета Безопасности Российской Федерации. По результатам заседания Совета Безопасности был издан указ Президента Российской Федерации от 23 октября 2000 г. № 1768 **"О мерах по обеспечению концентрации и рационализации оборонного производства в Российской Федерации».**

3.2.4 Сохранение и развитие отечественной пилотируемой космонавтики

Особое внимание при решении проблем развития аэрокосмической отрасли Экспертным советом было уделено сохранению и наращиванию работ по отечественной пилотируемой космонавтики на базе орбитальной станции «Мир» с заслушиванием на пленарном заседании Совета 19 ноября 1998 года докладов генерального директора РКК «Энергия» им. С.П. Королёва Семёнова Ю.П., его заместителей Никитского В.П. и Рюмина В.В., президента Академии наук Украины академика Патона Б.Е., генеральных директоров Роскосмоса Коптева Ю.Н. и Космического Агентства Казахстана Молдабекова М.М., депутатов Государственной Думы Юрьева М.З., Костина Г.В.

В докладах отмечается, что отсутствие в последние годы реальной государственной поддержки Федеральной космической программы России привело к угрожающей ситуации в сфере возможностей страны осуществлять национальную космическую деятельность и выполнять международные обязательства в области космоса, особенно по пилотируемым программам.

Проведенные парламентские слушания показали, что предприятия ракетно-космической отрасли в 1998 г. профинансированы только на 31,5%, общая задолженность РКА и Минобороны перед этими предприятиями превышает 6 млрд руб.

Особо тяжелое положение складывается в научно-исследовательских организациях ракетно-космической промышленности, работы по созданию опережающего задела практически остановлены, продолжается интенсивный отток высококвалифицированных специалистов.

В критическое состояние приведена экспериментальная база, более 73% уникальных испытательных стендов эксплуатируется до 40 и более лет, 85% средств запуска и управления космических аппаратов и более 60% космических аппаратов отечественной орбитальной группировки функционирует за пределами технического ресурса.

В ближайшие годы при существующем финансировании может быть практически свернута космическая деятельность в Российской Федерации, что нанесет серьезный ущерб национальной безопасности и международному престижу России.

Существуют проблемы в законодательном обеспечении космической деятельности, в том числе по вопросам государственной поддержки ракетно-космической отрасли, организации взаимодействия субъектов космической деятельности при осуществлении международного сотрудничества и предпринимательской космической деятельности. Требуется совершенствование налогового и таможенного законодательств.

Таким образом, российская космическая деятельность, наука и промышленность находятся в критическом состоянии, и от дальнейших решений по их сохранению зависят стратегическое положение, безопасность и статус Российской Федерации как космической державы.

Комплекс "Мир", первый модуль которого (базовый блок) выведен на орбиту 20 февраля 1986 года, является крупнейшим научно-техническим достижением страны в области пилотируемых космических полетов и освоения околоземного космического пространства. Всего по программе полета комплекса "Мир" проведено 102 успешных пуска кораблей и модулей различных типов (включая пуски американского корабля "Шаттл"). Комплекс "Мир" не имеет мировых аналогов и является абсолютным мировым рекордсменом в следующих базовых областях космонавтики:

- по длительности эксплуатации на орбите;
- по суммарному налету космонавтов на борту комплекса;
- по многопрофильности и объемам проведенных на борту научно-технических программ и исследований;
- по программам международного сотрудничества;
- по объему работ, проведенных на коммерческой основе.

По своим ресурсным характеристикам и уровню международного сотрудничества комплекс "Мир" соизмерим с соответствующими проектными характеристиками международной космической станции МКС, создаваемой США совместно с Россией и другими международными участниками.

В течение 12 лет эксплуатации комплекса "Мир" на нем сформирована уникальная научная лаборатория, которая включает природоведческий комплекс, состоящий из блока спектрорадиометрических инструментов, астрофизическую лабораторию из шести мощных телескопов и спектрометров, технологические печи, медицинские диагностические комплексы.

На базе научного комплекса проведено около 18000 сеансов экспериментов по таким важнейшим направлениям исследований, как технология, биотехнология, геофизика, исследование природных ресурсов Земли и экология, астрофизика, медицина, биология, материаловедение, техника, исследования в интересах Минобороны. Подготовлены предложения по программе научных исследований по приоритетным направлениям с использованием вновь разрабатываемого оборудования на заключительном этапе эксплуатации комплекса "Мир".

Реализация программы обеспечивается многоотраслевой кооперацией организаций и предприятий, работающих в области наукоемких технологий.

В процессе эксплуатации комплекса "Мир" накоплен совершенно уникальный опыт, основу которого составляют долгосрочное прогнозирование технического состояния, периодическое продление срока эксплуатации и специальная, постоянно совершенствуемая технология ремонтно-восстановительных работ, включая работы в открытом космическом пространстве.

Последнее проведенное в 1996-1998 годах долгосрочное прогнозирование возможности эксплуатации комплекса показало, что по основным параметрам (прочность, герметичность, ресурсные характеристики невосстанавливаемых систем) комплекс "Мир" с учетом разрабатываемых мер обеспечивает, по оценкам экспертов, возможность продолжения эксплуатации до 2002 года с сохранением требуемых запасов по основным эксплуатационным параметрам и безопасности. Кроме того, при решении вопроса о возможности продолжения

эксплуатации комплекса "Мир" необходимо учитывать, что поддержание его эксплуатации обеспечивается регулярными доставками средств жизнеобеспечения, запасного оборудования и расходуемых материалов на грузовых и транспортных кораблях "Прогресс М" и "Союз ТМ".

Как следует из докладов и выступлений на Совете Главных конструкторов и ученых, из соображений сохранения стабильности производства сложной космической техники недопустимы длительные перерывы при изготовлении или уменьшении объемов производства ниже критического уровня. В силу отсутствия задела кораблей, ракет-носителей и доставляемых грузов эта позиция является наиболее критичной с точки зрения возможности продолжения эксплуатации комплекса "Мир", а также обеспечения его управляемого безопасного затопления.

В ходе дискуссии на Совете Главных конструкторов, как отмечается в докладах, было подтверждено, что основные прямые потери, связанные с прекращением эксплуатации комплекса "Мир", обусловлены утратой большого количества научного оборудования, находящегося на борту, негативным влиянием на освоенную технологию проведения пилотируемых полетов постоянно действующих орбитальных станций, потерей около 60 тысяч рабочих мест и угрозой развала кооперации, которая подтвердила свою эффективность и жизнестойкость в тяжелых экономических условиях. Кроме того, к негативным последствиям прекращения эксплуатации комплекса "Мир" могут быть отнесены следующие.

Прежде всего, будут упущены возможности по реализации новых международных коммерческих проектов. В частности, могут быть не реализованы предварительные заявки на выполнение коммерческих полетов зарубежных космонавтов на станцию "Мир" (Германия, ЕКА, Малайзия и другие).

Второе. Прекращение полета станции "Мир" в 1999 году вызвало неизбежный уход России с рынка услуг, реализуемых на пилотируемом орбитальном комплексе. Учитывая, что научные и прикладные ресурсы МКС в значительной степени контролируются американской стороной, потенциальные заказчики под давлением американской стороны переориентируются на американский сегмент, что существенно ослабит конкурентные позиции России.

Третье. Может быть потеряна сложившаяся международная кооперация по выполнению научных и прикладных экспериментов, сложившаяся за время эксплуатации станции "Мир" и ориентированная на научную аппаратуру этого комплекса, отработанные российские или совместные методики проведения экспериментов, наземную отработку научной аппаратуры, условия доставки и возвращения грузов российскими кораблями.

Четвертое. В связи с отсутствием эксплуатационных и финансовых ресурсов создать уникальный научный комплекс, аналогичный размещенному на комплексе "Мир", в ближайшие 10 лет Россия не сможет. Поэтому в случае затопления станции провал в проведении российских конкурентоспособных исследований может достигать не менее 5-7 лет.

Пятое. Подготовленные в настоящее время эксперименты с вновь разрабатываемым оборудованием, по которому имеется значительный научно-технический задел в случае непроведения их на комплексе "Мир", не смогут быть по техническим причинам реализованы на российском сегменте международной космической станции. Таким образом, полученный задел и проведенные значительные затраты будут утрачены.

В целях сохранения Россией в XXI веке престижа мировой космической державы и дальнейшего развития российской пилотируемой космонавтики, а также учитывая то, что орбитальный комплекс "Мир" является уникальным и единственным пилотируемым постоянно обитаемым космическим объектом, признанным мировой общественностью величайшим достижением науки и техники, докладчики **рекомендуют:**

Придать особый приоритет мерам по расширению государственной и общественной поддержки космической деятельности в интересах обороны, социально-экономического развития, науки и международного сотрудничества Российской Федерации, обеспечив в 1999-2000 годах финансирование космической деятельности Российской Федерации (Федеральной космической программы и Программы вооружения космическими средствами) в объеме 0,35-0,4 % от валового внутреннего продукта Российской Федерации.

Просить Правительство Российской Федерации обеспечить реализацию рекомендаций парламентских слушаний от 17 ноября 1998 года.

Признать целесообразным для Российской Федерации продолжить работы с орбитальной станцией "Мир".

Решение Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Б.Е.Немцова (протокол от 22 июля 1998 г. № БН-П7-124 пр) о прекращении работ с пилотируемым комплексом "Мир" и ее затоплении в июне 1999 года считать преждевременным и утратившим силу.

Поручить Экспертному совету в недельный срок по рекомендациям Совета подготовить соответствующее представление Председателю Правительства Российской Федерации.

Просить Правительство Российской Федерации:

• обеспечить реализацию распоряжения Совета Министров РСФСР от 5 ноября 1991 года № Ц52-р в части работ по орбитальному комплексу "Мир" (пп. 5-8 распоряжения);

• в месячный срок утвердить стратегические направления сохранения и развития российской пилотируемой космонавтики на базе орбитальной станции "Мир";

• объявить завершающий этап летно-конструкторских испытаний комплекса "Мир" международным научно-техническим экспериментом, осуществляемым в основном за счет внебюджетных средств, образованных вкладами инвесторов и участников эксперимента;

• обеспечить защиту иностранных инвестиций, освободить этот проект от таможенных пошлин и предоставить льготы по налогообложению;

• предоставить РКК "Энергия" эксклюзивное право на поддержание и использование ресурсов орбитальной станции "Мир";

• определить реальные возможности финансирования экспериментальных исследований на орбитальной станции "Мир" и выделить эти средства в федеральном бюджете на 1999 год отдельной защищенной строкой.

Просить профильные комитеты Государственной Думы с участием министерств и ведомств подготовить пакет нормативно-правовых актов, направленных на сохранение Россией статуса великой космической державы, дальнейшее развитие российской пилотируемой космонавтики на базе орбитальной станции "Мир", реализацию международных космических программ и крупномасштабных наукоемких проектов, поддержание на достаточном уровне научно-технического, экспериментального и производственного потенциалов ракетно-космической отрасли.

Экспертному совету по проблемам национальной безопасности при Председателе Государственной Думы, РКК "Энергия" им. С.П. Королева организовать и провести с позиций обеспечения национальной безопасности системные проработки перспективных направлений развития пилотируемой космонавтики на базе орбитальной станции "Мир", выработать предложения для реализации в рамках федеральной космической программы России и Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП). По результатам обсуждения Экспертным советом были приняты решения по недопустимости затопления орбитальной станции «Мир», представленный советом проект Постановления Правительства Российской Федерации о продолжении работ со станцией «Мир» 21 января 1999 г. был подписан Председателем Правительства Российской Федерации Примаковым Е.М. Однако в дальнейшем силы давления американцев и неустойчивая позиция

Роскосмоса Коптева Ю.Н. привели к затоплению станции в марте 2001 года, то есть Экспертному совету всё же удалось продлить жизнь станции на 2 с лишним года.

В ходе дискуссии на Совете было подтверждено, что прямые потери наряду с полной потерей Россией в XXI веке престижа мировой космической державы связаны также с утратой уникального научного оборудования более чем на 2 млрд долларов, которое можно было бы ещё эффективно использовать, в том числе и в коммерческих целях, а также с ликвидацией около 60 тысяч рабочих мест, которые были задействованы в работах на станцию.

3.2.5 Развитие отечественного авиаприборостроения

Концепция реструктуризации отечественной авиаприборостроительной промышленности обсуждена на пленарном заседании Экспертного совета 22 января 1998 года с заслушиванием основного доклада по этой проблеме президента Национальной ассоциации авиаприборостроителей доктора экономических наук, профессора Бодрунова С.Д., содокладов генеральных директоров Пермской научно-производственной приборостроительной компании Андреева А.Г., ЗАО «К-Аудит» Буяновского В.М., Республиканского исследовательского научно-консультационного центра экспертизы Белоусова В.Л. "Об основных результатах государственной независимой экспертизы Концепции реструктуризации отечественного авиаприборостроения" и с участием в обсуждении представителей Минэкономики (Бабкина В.И.), Минобороны (Ларионова А.В.), Мингосимущества (Лапина В.И.), "ГК "Росвооружение" (Аксенова А.В.), Межведомственного аналитического центра при Минэкономики, Миннауки и МВЭС (Симачева Ю.В.), АВПК "Сухой" (Федорова А.И.), ВПК "МАПО-МИГ" (Коржуева М.В.), Инвестиционной компании "Атон" (Юрьева Е.Л.), ОАО "Исеть" (Александрова М.Х.), Белорусского производственного объединения "Экран" (Блинова Ю.Г.), членов Экспертно-консультативного совета (Шамарина А.В., Путилова А.В., Хромовских В.Г.).

В докладе Бодрунова С.Д. представлен Проект, предложенный Национальной ассоциацией авиаприборостроителей России, по созданию мощной научно-производственной рыночно-ориентированной структуры в отечественном авиаприборостроении в форме открытого акционерного общества при непосредственном управлении со стороны государства на базе разобщенных ныне небольших приборостроительных заводов и КБ путем консолидации крупных пакетов их акций.

Актуальность создания таких производственных структур в авиаприборостроительной отрасли вызвана начавшейся реструктуризацией оборонной промышленности России и широкой экспансией в отечественную авиационную и ракетно-космическую промышленность крупнейших иностранных авиаприборостроительных компаний и транснациональных финансово-промышленных групп.

Основными целями реструктуризации авиаприборостроительного комплекса России, как показано в докладах генеральных директоров, являются:

– сохранение научно-технического и производственного потенциала российского авиаприборостроения с целью приоритетного обеспечения интересов отечественного военно-промышленного комплекса и национальной безопасности страны;

– сохранение государственного влияния в отрасли;

– создание предпосылок для интенсивного развития российского авиаприборостроения в ближайшее десятилетие;

– резкое снижение производственных издержек авиаприборостроительного комплекса с целью повышения конкурентоспособности российской авиационной продукции.

Предложенный механизм формирования Российской авиаприборостроительной корпорации вполне соответствует концепции реструктуризации авиационной промышленности, принятой Правительством Российской Федерации, и в то же время учитывает особенности отечественного авиаприборостроительного комплекса.

Реализация данного предложения, по оценкам экспертов, станет реальным и эффективным шагом в реструктуризации авиаприборостроения России, сохранит тысячи рабочих мест, заложит основу для развития научной и производственной базы отечественного авиаприборостроения.

К преимуществам данного варианта корпоративного объединения разработчиков авионики, основных серийных заводов-изготовителей и финансовых компаний можно отнести следующие.

Первое – появляется реальная возможность провести реструктуризацию авиаприборостроения в сжатые сроки при сохранении преемственности в обслуживании ранее поставленной авиационной техники; при этом создается отечественная конкурентоспособная фирма с большими производственными возможностями.

Второе – значительно повышается устойчивость отечественного авиаприборостроительного комплекса вследствие ориентации корпорации на максимально широкий круг потребителей ее продукции и услуг, так как корпорация сможет работать не только на самолетостроение, но и на

вертолетостроение, судостроение, космическое приборостроение и другие наукоемкие приборостроительные отрасли.

Третье – появляется возможность реальной концентрации сил и средств (в т.ч. финансовых) для решения целевых задач развития авиаприборостроительного комплекса, что позволит получать заемные финансовые ресурсы на длительные сроки для технического перевооружения отрасли и тем самым повысить инвестиционную привлекательность российского приборостроения, а также при сохранении регулирующей роли государства создать в течение 3-4 лет самофинансируемую авиаприборостроительную промышленность без существенных бюджетных затрат.

Наряду с приведенными неоспоримыми преимуществами требуется более четкая увязка предлагаемой концепции реструктуризации авиаприборостроительной промышленности с намечаемыми структурными изменениями в оборонном комплексе, действующими и подготавливаемыми федеральными законами и нормативно-правовыми актами. Предлагаемый механизм формирования уставного фонда Российской авиаприборостроительной корпорации позволяет оперативно и эффективно компенсировать первоначальный уставный капитал и без потери темпов приступить к производственно-хозяйственной деятельности. При сохранении достаточно высокой доли государства в уставном фонде корпорации (до 40%) реализация предложенной схемы не потребует от государства бюджетных вложений и обеспечит увеличение доходной части федерального бюджета до 1 млрд деноминированных рублей.

По оценкам экспертов, предложенная структура уставного капитала позволит наладить управление процессом производства авионики, достичь высокой степени адаптации российского авиаприборостроения к изменяющимся требованиям рынка, оптимизировать затраты на производство авионики и наладить механизм регулирования цен на основе объективных рыночных факторов.

Планируемый объем заказов и услуг корпорации в 1998 – 1999 гг. составит до 5,2 млрд деноминированных рублей, поэтому корпорация даже на первом этапе ее становления сможет получить достаточные средства на реальную реструктуризацию и развитие.

В связи с тем что реализация предложения Национальной ассоциации авиаприборостроения станет реальным, конкретным и эффективным шагом в реструктуризации авиаприборостроения России в интересах существенного продвижения в решении задач экономической и оборонной безопасности, рекомендуем Экспертному совету:

1. Признать одним из приоритетных направлений реструктуризации отечественного авиаприборостроения предложение Национальной ассоциации авиаприборостроителей о создании Российской

авиаприборостроительной корпорации на базе ряда российских научных и производственных предприятий авиаприборостроения с сохранением участия государства в управлении авиаприборостроительной отраслью в целом.

Считать целесообразным в месячный срок подготовить проект постановления Правительства Российской Федерации по этому вопросу.

2. Совместно с Национальной ассоциацией авиаприборостроителей и Академией изучения проблем национальной безопасности с участием Минэкономики и других заинтересованных министерств и ведомств организовать разработку проекта постановления Правительства РФ о создании Российской авиаприборостроительной корпорации и после обсуждения в рабочем порядке на заседании Экспертно-консультативного совета выйти с соответствующими предложениями в Правительство Российской Федерации.

При этом проработать вопрос о придании корпорации в краткосрочной перспективе международного (в рамках СНГ) статуса, учитывая тесную кооперационную связь предприятий корпорации с Белорусским производственным объединением "Экран".

3. В целях обеспечения эффективности интеграционного процесса в отечественном авиастроении, обеспечения координации деятельности головных авиационных предприятий Российской авиаприборостроительной корпорации Минэкономики и Мингосимуществу предусмотреть в ходе приватизации авиационных заводов внесение их эффективных пакетов акций, закрепленных в федеральной собственности, в уставный фонд Российской авиаприборостроительной корпорации.

4. В интересах детальной проработки проблемы реструктуризации российского авиаприборостроения, организационно-экономических и технических вопросов формирования Российской авиаприборостроительной корпорации и оценки рациональных направлений ее развития считать целесообразным образовать из специалистов Национальной ассоциации авиаприборостроителей, Экспертного совета и заинтересованных ведомств рабочую группу под руководством первого заместителя председателя Экспертного совета профессора Денисова А.А. В обеспечение деятельности рабочей группы целесообразно организовать на договорной основе системные проработки и научное сопровождение процесса формирования Авиаприборостроительной корпорации, возможных подходов к обеспечению эффективного управления научно-производственной деятельностью в данной корпорации силами специалистов Академии изучения проблем национальной безопасности.

5. В целях более эффективного противодействия экспансии иностранных корпораций в сферу производства боевой авиационной техники и задействования механизмов нормативно-правовой поддержки

отечественных финансово-промышленных групп и корпораций, занятых в оборонных отраслях промышленности, просить Минэкономики, Минобороны, Минюст, ФСБ, МВЭС, Мингосимущество с участием профильных комитетов Государственной Думы подготовить предложения по внесению поправок в действующее законодательство и дальнейшему развитию нормативно-правовой базы в этой области.

Считать целесообразным включение в состав Межведомственной комиссии при Правительстве Российской Федерации по структурной перестройке оборонно-промышленного комплекса и Центральной Комиссии департамента авиационно-космической промышленности и судостроения Минэкономики Российской Федерации представителей Экспертного совета, Национальной ассоциации авиаприборостроителей и Академии изучения проблем национальной безопасности.

Состав и функции Рабочей группы, подготовленные Экспертным советом, Национальной Ассоциацией авиаприборостроителей и заинтересованными министерствами и ведомствами, предлагается поддержать:

СОСТАВ

Рабочей группы Государственной Думы и Правительства Российской Федерации по вопросам реформирования и реструктуризации авиаприборостроительного комплекса

Сопредседатели Рабочей группы:

Денисов Анатолий Алексеевич – Советник Председателя Государственной Думы

Ясин Евгений Григорьевич – Министр, Председатель Общественного Совета по реформе предприятий

Заместители председателя Рабочей группы:

Пыльнев Виктор Викторович – Заместитель Министра государственного имущества

Пахомов Владимир Александрович – Заместитель Министра внешних экономических связей

Бодрунов Сергей Дмитриевич – Президент Национальной Ассоциации авиаприборостроителей

Алавердов Валерий Владимирович – заместитель Генерального директора Российского космического Агентства

Члены рабочей группы:

Аксёнов Анатолий Викторович – заместитель Генерального директора ФГУП «Росвооружение»

Белоусов Владимир Леонидович – Генеральный директор РИНКЦЭ

Захаров Александр Леонидович – Генеральный директор ОАО «Пирометр»

Колядин Сергей Анатольевич – Председатель НТК ВВС

Коношенко Владимир Александрович – Советник Аналитического Управления

Коржуев Михаил Вадимович – Генеральный директор АНПК «МИГ»

Никольцев Владимир Александрович – Генеральный директор ЦНИИ судостроения «Гранит»

Пономарёв Алексей Константинович – директор Межведомственного аналитического центра

Попов Виталий Гаврилович – заместитель Председателя Экспертного совета

Родин-Сова Юрий Владимирович – Президент ФПГ «Оборонительные системы»

Хромовских Валерий Георгиевич – генеральный директор Центра стратегических исследований АИПНБ

Шамарин Альберт Владимирович – Президент группы «НОВОТЭК»

Шулунов Алексей Николаевич – Первый вице-президент Лиги содействия оборонным предприятиям

ПОЛОЖЕНИЕ

о Рабочей группе Государственной Думы и Правительства Российской Федерации по вопросам реформирования и реструктуризации авиаприборостроительного комплекса

Рабочая группа Государственной Думы и Правительства Российской Федерации по вопросам реформирования и реструктуризации авиаприборостроительного комплекса (далее – Рабочая группа) формируется, обновляется и расформировывается совместным Распоряжением Государственной Думы Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Основными задачами Рабочей группы являются:

• изучение и мониторинг процессов реформирования авиационной промышленности и авиаприборостроительного комплекса на уровне предприятий и отраслей;

• анализ предложений по интеграции научно-производственных и промышленно-финансовых структур в авиационной промышленности и авиаприборостроении в ходе ее реструктуризации;

• мониторинг нормативно-правового обеспечения реформирования авиационного приборостроения, включая действующее законодательство и нормативные акты министерств и ведомств;

• экспертиза предложений по изменению нормативно-правовой базы структурной перестройки авиаприборостроительной отрасли и ее реформированию (интегрированию, реструктуризации) с позиций обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

• организация слушаний в профильных комитетах Государственной Думы Российской Федерации, разработка согласованных рекомендаций для подготовки соответствующих законодательных актов, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, межведомственных документов;

• анализ практики приватизации и акционирования предприятий авиаприборостроительного комплекса в ходе его структурной перестройки с целью выработки согласованных концептуальных подходов и практических шагов по реформированию ОПК с учетом интересов регионов России и обеспечению нормативно-правовой поддержки указанных процессов. Регламент деятельности Рабочей группы определяет ее председатель.

По результатам обсуждения этой проблемы на пленарном заседании Экспертного совета были приняты решения, которые позволили приостановить процессы экспансии французских, израильских

и американских компаний в области авионики. На базе разобщённых небольших приборостроительных заводов и КБ, как правило, находящихся в стадии банкротства, путём консолидации крупных пакетов их акций **Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 ноября 1998 года №1347, подписанным Председателем Правительства Российской Федерации Примаковым Е.М., была создана российская авиаприборостроительная «Корпорация «Аэрокосмическое оборудование». При этом впервые в кадровой практике этим же Постановлением генеральным директором корпорации был назначен крупный организатор, учёный-экономист Бодрунов С.Д.**

Эффективность деятельности этой корпорации была подтверждена уже в течение 2-х лет, когда в портфеле корпорации было заказов, в том числе зарубежных, более чем на 2 млрд долларов.

Но поднятые из «пепла» оборонно-промышленные структуры зачастую в современной России становятся лёгкой добычей дилетантов, так называемых «эффективных менеджеров», не имеющих никакого практического опыта и не знающих оборонных производств.

3.2.6 Основные направления разработок Экспертного совета по актуальным проблемам законодательного обеспечения возрождения и развития отечественной авиационной промышленности

Исследуя современные проблемы развития авиационной промышленности**,** экспертное сообщество сделало вывод о том, что российский авиапром находится в глубоком системном кризисе, последствия которого уже через несколько лет могут стать необратимыми.

Принятые Президентом Российской Федерации принципиальные политические решения о необходимости восстановления роли России как одного из центров мирового самолетостроения, о воссоздании российского авиапрома и о консолидации самолетостроительных активов в форме Объединенной Авиастроительной Корпорации (ОАК) в течение длительного периода времени не трансформировались в полной мере в необходимые для организации работ управленческие решения, что сдерживало темпы стабилизации и реформирования отрасли.

3.2.6.1 О стратегии развития авиационной промышленности

Имевшие место в последние годы меры по поддержке авиапрома, включая увеличение бюджетного финансирования ФПЦ «Развитие гражданской авиационной техники России на 2002 – 2010 гг. и на период до 2015 года», выделение средств на увеличение капитализации лизинговых компаний и подготовка предложений по дополнительной поддержке лизинга отечественной авиационной техники (АТ), под-

готовка прогноза оснащения российских авиакомпаний-перевозчиков отечественной АТ до 2010 года хотя и носят позитивный характер, но не решают проблему в целом.

Несомненным продвижением в решении проблем авиапрома является **разработка «Стратегии развития авиационной промышленности на период до 2015 года и дальнейшую перспективу».** В то же время обсуждаемый вариант этой Стратегии не дает четкого и однозначного системного представления ни о схеме и алгоритме действий государственного звена управления по реформированию и развитию авиапрома, ни о конкретных целях, объемах и механизмах расходования бюджетных средств.

Ситуация осложняется также в результате столкновения и лоббирования множества несовместимых корпоративных интересов, а также вследствие невнятности формулировок интересов и вытекающих из них целей и задач государства в части развития самолетостроения и авиационной составляющей транспортной инфраструктуры.

В сложившейся ситуации, то есть в условиях высокой неопределенности планируемого процесса, подлежащие настройке под этот процесс дальнейшие практические шаги по формированию ОАК в качестве корпоративного звена управления авиапромом и доработка нормативной правовой базы сопряжены с рисками, препятствующими успешному решению этих задач.

По мнению специалистов, **«Стратегия развития авиационной промышленности России до 2015 года и дальнейшую перспективу»** должна содержать укрупненный схемный уровень подлежащей разработке на ее основе одноименной комплексной ФЦП, охватывающей период в 25-30 лет, и представлять собой совокупность взаимоувязанных стратегий укрупненных схем и алгоритмов соответствующих программ развития каждого из направлений (подотраслей) авиапрома – самолетостроение, вертолетостроение, двигателестроение, системы оборудования, авионика, авиационное вооружение и их сегменты, включая в качестве самостоятельного направления «развитие лизинга авиационной техники» и «воспроизводство и развитие кадрового потенциала отрасли». Стратегия в целом и каждый из ее разделов (программ, подпрограмм и проектов) должны содержать схемы и алгоритмы организации работ, включая схемы организации работы звена государственного управления, расходования бюджетных средств и организации государственно-частного партнерства.

Каждая из программ Стратегии должна включать антикризисный, переходный и прорывный этапы. Основными задачами этапов применительно к каждому из сегментов направления должны рассматриваться:

– для антикризисных – обеспечение решения ближайших проблем авиационной составляющей внутри российской транспортной инфраструктуры, в том числе путем запуска в производство антикризисного проекта на базе имеющегося технико-технологического и кадрового уровня предприятий в сочетании с четко определенными локальными технологическими и организационными прорывами;

– для переходных – выведение сегмента направления авиапрома на среднемировой технико-технологический уровень, выход на мировые рынки АТ с продуктом мирового уровня;

– для прорывных – выхода на основе предварительной проработки и конкурсов концепт-проектов на мировые рынки АТ с продуктом, превосходящим мировой уровень.

Стратегия и ее этапы должны быть эшелонированы во времени. В качестве первоочередных должны запускаться программы тех сегментов, где есть максимальная потребность в ускоренной замене выбывающего летного парка; возможно начало антикризисного производства при имеющемся технико-технологическом уровне выделяемых предприятий; сохраняется потенциальная возможность выхода на мировые рынки АТ в относительно недалекой перспективе.

Сложившаяся на сегодня схема организации государственного звена управления развитием авиапрома и обеспечения в нем государственных интересов неадекватна как ситуации, так и ставящимся задачам и требует пересмотра. В связи с тем что Стратегия должна содержать, хотя и в опосредованном виде, долгосрочные обязательства государства по бюджетному финансированию работ, представляется целесообразным ее утверждение палатами Федерального Собрания Российской Федерации и введение в действие Федеральным законом.

Принятие законодательным порядком «Стратегии развития авиационной промышленности на период до 2015 года» и на ее основе комплексной ФЦП и подпрограмм с последующей ежегодной отчетностью за ее выполнение перед Федеральным Собранием Российской Федерации позволит придать жизненную важность для нации и государства существование и развитие современного отечественного авиапрома в целом и гражданского авиапрома в частности. При этом надо понимать, что деградация транспортной авиационной инфраструктуры содержит потенциальную угрозу распада государства.

Следует также считать недопустимым дальнейшее развитие критической ситуации, сложившейся в российском авиапроме вообще и в гражданском самолетостроении; особенно должны быть исключены имеющие место на этом направлении определенные медлительность и нерешительность в действиях высших должностных лиц по организации выхода из этого кризиса.

3.2.6.2 О законодательной базе поддержки авиационной промышленности

Было бы крайне важно в рамках привязки к структуре Стратегии и ее подпрограмм подготовить предложения по совершенствованию и развитию законодательной базы, имея в виду, что системы мер государственной поддержки и целесообразных государственных преференций авиапрому могут существенно различаться по его направлениям (подотраслям), их сегментам и уровням подпрограмм.

Принципиально важным и единственным механизмом, позволяющим начать реализацию современных российских самолетов на внутреннем и внешнем рынках, является механизм лизинга, как это предусмотрено в статьях 2 и 9 Федерального закона «О государственном регулировании развития авиации».

В целях реализации требования указанного выше Закона было бы целесообразно разработать проект федерального закона **«О государственной поддержке продаж отечественной авиационной техники».**

Принятие этого федерального закона позволило бы оказать содействие российским производителям авиационной техники в продажах новых гражданских воздушных судов, а также дальнейшее стимулирование развития лизинговой деятельности на территории Российской Федерации.

В рамках этого законопроекта можно было бы внести ряд изменений и дополнений в такие федеральные законы, как:

«О налоге на прибыль предприятий и организаций», дополнив соответствующую статью пунктами 6-7 следующего содержания:

- п.6 не уплачивают налог на прибыль специализированные лизинговые компании, основным видом деятельности которых является финансирование приобретения новых воздушных судов российского производства с целью последующей их сдачи в лизинг лизингополучателям при условии, что выручка от указанного вида деятельности превышает 70 процентов общей суммы выручки от реализации продукции (работ, услуг);
- п.7 не подлежит налогообложению прибыль банков, получаемая ими от предоставления кредитов на срок не менее чем 5 лет лизинговым компаниям, занятым лизингом новой авиационной техники российского производства, а также прибыль, получаемая другими организациями от предоставления займов на срок не менее чем 5 лет предприятиям и организациям, занятым лизингом авиационной техники;

– не подлежит налогообложению также прибыль предприятий и организаций, включая банки и страховые компании, получаемая ими в виде процентов по векселям, облигациям и иным долговым ценным бумагам со

сроками погашения не менее 5 лет, выпущенным лизинговыми компаниями, специализирующимися на лизинге новой авиационной техники российского производства, а также прибыль в виде положительной разницы между фактической ценой приобретения векселей, облигаций и иных долговых ценных бумаг таких лизинговых компаний и ценой их реализации или погашения.

Для целей, указанных в пунктах 6 и 7 под новой авиационной техникой российского производства, понимаются самолеты, вертолеты, экранопланы, тренажеры, а также комплектующие изделия к ним приобретаемые непосредственно у заводов-изготовителей, расположенных на территории Российской Федерации.

Абзац первый пункта 2 статьи 9 этого закона после слов «по ставке 15 процентов» дополнить словами:

«за исключением доходов в виде дивидендов по акциям, выпускаемым предприятиями, производящими авиатехнику, а также лизинговыми компаниями, финансирующими производство и приобретение отечественными авиакомпаниями новой авиационной техники российского производства, ставка налога на доход по которым устанавливается в размере 5 процентов»;

«О дорожных фондах Российской Федерации» – пункт 3 статьи 5 дополнить последним абзацем следующего содержания:

«лизинговые компании, получившие лицензию на осуществление лизинговой деятельности в порядке, установленном действующим законодательством Российской Федерации, основным видом деятельности которых являются операции по финансированию приобретения для последующей сдачи в лизинг авиационной техники российского производства»;

«О государственной пошлине» – пункт 4 статьи 4 дополнить подпунктами следующего содержания:

а) за удостоверение договоров залога морских и воздушных судов – 0,01 процента от оценочной стоимости предмета залога, установленной в договоре, но не менее двукратного размера минимальной оплаты труда;

б) за удостоверение договора лизинга воздушного судна – два минимальных размера оплаты труда;

в) за совершение исполнительной подписи на договоре лизинга воздушного судна – два минимальных размера оплаты труда.

Кроме того, должен быть разработан пакет нормативно правовых документов с отражением основных направлений совершенствования действующего законодательства.

Первое – установление единой таможенной пошлины в размере 5% от таможенной стоимости на импортируемое сырье, материалы и

комплектующие изделия, не имеющие отечественных аналогов и предназначенные для производства воздушных судов.

Для того чтобы соответствовать международным требованиям по безопасности и комфортабельности полетов, российские воздушные суда должны быть оснащены теми же основными системами и оборудованием, что их западные конкуренты.

Отдельные виды такого оборудования в России обладают низким техническим уровнем. Разработки или доработки этих видов оборудования и внедрение их в производство экономически нецелесообразно. Единственным выходом в условиях ограниченности денежных средств и времени является приобретение иностранных аналогов такого оборудования (отдельные элементы авионики, интерьера, ряд систем пассажирского салона).

Второе – освобождение от уплаты таможенных сборов самолетов российского производства, ранее вывезенных в режиме экспорта с таможенной территории России, зарегистрированных за пределами территории Российской Федерации и вывозимых на таможенную территорию России в режиме временного ввоза для эксплуатации российской авиакомпанией по контрактам финансового или операционного лизинга.

Регистрация самолета в отдельных странах является обязательным требованием иностранных финансовых институтов, заинтересованных в финансировании производства российской авиатехники. Например, иностранные кредиторы проекта лизинга 20 самолетов Ил-96М/Т для Аэрофлота, рассматривающие вопрос о выделении около 1 млрд долларов, выдвигают требование о регистрации самолетов в специальных зонах (Бермуды, Аруба). Такое место регистрации облегчает реализацию залога и, следовательно, повышает залоговую стоимость самолета.

Третье – установление срока режима временного ввоза самолетов российского производства, приобретаемых по контрактам финансового или операционного лизинга и зарегистрированных за пределами России, равным сроку планируемой эксплуатации указанных самолетов российской авиакомпанией по договору лизинга, но не более 20 лет.

Данная мера направлена на поддержание залоговой стоимости воздушного судна в течение всего срока лизинга.

Четвертое – введение специального порядка расчета экономических нормативов и формирования обязательных резервов для коммерческих банков при приобретении ими ценных бумаг, эмитируемых лизинговыми компаниями или при выдаче им кредитов, обеспеченных залогом самолетов, государственными гарантиями и другими активами, стимулирующего предоставление долгосрочных кредитов.

Предоставление банками кредитов на приемлемых условиях, а также иное участие банков в проектах, связанных с лизингом оте-

чественной авиатехники, возможно приведет к нарушению ряда обязательных нормативов, установленных Центральным банком.

Таким образом, для стимулирования участия банков в таких проектах целесообразно установление для банков, участвующих в финансировании проектов по лизингу отечественной авиатехники, индивидуальных значений ряда нормативов, в частности:

- норматива долгосрочной ликвидности банка (НІ4); максимального размера риска на одного заемщика или группу связанных заемщиков (Н6);
- максимального размера крупных кредитных рисков (Н7);
- совокупность величины кредитных рисков на акционеров (участников) банка (Н9.1);
- норматива использования собственных средств (капитала) банка для приобретения долей (акций) других юридических лиц (НІ 2).

Введение предлагаемых норм расчета обязательных нормативов положительно повлияет на принятие банками решения об участии в проектах лизинга самолетов.

Пятое – расширение состава затрат, включаемых в себестоимость продукции (работ, услуг) и учитываемых при налогообложении прибыли, за счет следующих пунктов:

а) затраты по всем видам страхования воздушных судов, гражданской авиации, производимые лизинговыми компаниями или лизингополучателями (в зависимости от того, на кого в соответствии с договором лизинга воздушных судов возложена обязанность по страхованию рисков), а также страховые отчисления по добровольному страхованию рисков, связанных с производством воздушных судов гражданской авиации, отчисляемые предприятиями-производителями воздушных судов.

Страхование воздушных судов, находящихся в эксплуатации, является обязательным условием для кредиторов и инвесторов, осуществляющих финансирование. Действующие нормативы включения затрат по страхованию в себестоимость (не более 1% от выручки) не отвечают современным условиям деятельности авиационных лизинговых компаний и авиаперевозчиков, когда затраты по страхованию составляют не менее 3% от выручки.

Распространение предлагаемой меры на воздушные суда, находящиеся в незавершенном производстве, позволит снизить себе стоимость воздушного судна и, соответственно, уменьшить объем необходимого финансирования;

б) затраты лизинговых компаний по оплате процентов по полученным заемным средствам, в том числе от небанковских орга-

низаций по договорам займа, купли-продажи заемных ценных бумаг (векселей, облигаций).

Указанная мера позволит расширить перечень заемных инструментов, используемых при финансировании приобретения объектов лизинга (в т.ч. авиационной техники), и увеличит круг потенциальных инвесторов (страховые компании, инвестиционные фонды и др.).

Шестое – предоставление покупателям и кредиторам гражданской авиационной техники отечественного производства государственных гарантий, средств федерального бюджета на возвратной, срочной и платной основе, а также ссуд, финансируемых за счет государственных внешних заимствований, на срок до 12 лет и в размере не менее 85% от продажной стоимости.

Данная мера направлена на создание системы государственной поддержки сбыта, аналогичной существующим в государствах с развитой авиационной промышленностью (США, Европа и др.). где специальные государственные и полугосударственные организации выделяют финансирование и гарантии в размере до 85% стоимости приобретаемой авиационной техники. Такой размер государственного участия является необходимым для привлечения финансовых ресурсов на приобретение воздушных судов.

Причем гарантии должны предоставляться на базе бюджета развития и иметь механизм непрерывности на весь срок кредитования. Механизм выдачи гарантий должен быть достаточно простым и отбор проектов должен осуществляться во вновь созданном Министерстве промышленности и энергетики Российской Федерации.

Седьмое – одобрение Правительством Российской Федерации и внесение в законодательные органы проекта федерального закона «О мерах государственной поддержки продаж российской авиационной техники», предусматривающего снижение налоговой нагрузки на предприятия, специализирующиеся на лизинге новой отечественной авиатехники, за счет следующих мероприятий:

а) отмена налога на прибыль лизинговых компаний. ' Фактором, существенно влияющим на ставку лизингового платежа по объектам российской авиатехники, является налог на прибыль лизинговых компаний. По этому показателю отечественные авиационные лизинговые компании находятся в худшем положении, нежели их западные конкуренты, зарегистрированные преимущественно в зонах льготного налогообложения с минимальными нулевыми ставками налога на прибыль. Отечественные лизинговые компании, имея и без того тяжелые, по мировым меркам, условия финансирования (короткие сроки кредитования, высокие процентные ставки),

вынуждены направлять значительные денежные средства не на обслуживание кредитов, а на выплату налога на прибыль;

б) отмена налога на прибыль банков и других организаций, получаемую ими от предоставления долгосрочных (не менее 5 лет) кредитов указанным лизинговым компаниям. Предлагается освободить прибыль предприятий и организаций, включая банки и страховые компании, получаемую ими в виде процентов по векселям, облигациям и иным долговым ценным бумагам, выпущенным указанными лизинговыми компаниями, со сроками погашения не менее 5 лет, а также прибыль в виде положительной разницы между фактической ценой приобретения этих долговых бумаг и ценой их реализации.

Предлагаемая мера направлена на снижение реальной процентной ставки по заемным средствам, привлекаемым авиационными лизинговыми компаниями, увеличение срока кредитования и расширение круга потенциальных кредиторов;

в) установление единой ставки налогообложения доходов в виде дивидендов по акциям авиационно-строительных предприятий и компаний, специализирующихся на лизинге новой отечественной авиационной техники, в размере 5%.

Данная мера направлена на стимулирование частных инвестиций в сферу производства и сбыта отечественной авиатехники;

г) освобождение указанных лизинговых компаний от уплаты дорожного налога.

Для лизинговой компании, существенная часть выручки которой направляется на обслуживание кредитов и займов, налоги с оборота (в т.ч. дорожный налог) имеют крайне негативный эффект. Отмена налога позволит сократить необходимый лизинговый платеж на 2,5-3,5%;

д) существенное снижение государственных пошлин за нотариальное удостоверение договоров залога воздушных судов, договоров лизинга воздушных судов, совершение исполнительной надписи на договорах лизинга воздушных судов.

Нотариальное удостоверение договора залога является обязательным, и пошлина составляет 1,5% от стоимости предмета залога. Нотариальное удостоверение договора лизинга (пошлина 1,5% от стоимости договора) и совершение исполнительной надписи на нем (1% от взыскиваемой суммы) не являются обязательными, однако требуются кредиторами в качестве дополнительного обеспечения обязательства лизингополучателя. Таким образом, сумма государственных пошлин составляет значительную величину. Реализация предлагаемой меры позволит снизить стоимость нового самолета ИЛ-96-30 на 1,5 – 2,0 млн долларов США.

Результаты реализации комплексной программы поддержки продаж отечественной авиационной техники приведут к масштабному росту выручки предприятий авиастроительной и смежной отраслей промышленности (до 1 млрд долларов США в год), восстановлению занятости на предприятиях авиастроения (до 850 тыс. человек) и увеличению поступлений в федеральный бюджет (до 3 млрд долларов США в год).

Внедрение предполагаемых налоговых льгот не повлечет никаких потерь для федерального бюджета, так как при существующем порядке налогообложения деятельность авиационных лизинговых компаний в России невозможна, а следовательно, и базы для налогообложения не существует. Источники поступлений в бюджет и внебюджетные фонды могут появляться только при условии реализации всего комплекса мер государственной поддержки отрасли, неотъемлемой частью которого является ослабление налогового режима.

В итоге следует отметить, что отрасль авиаперевозок и авиапром взаимно не сбалансированы. В первую очередь это выливается в проблему безопасности полетов, и ее, к сожалению, не решишь одним или несколькими правительственными постановлениями. Необходимо возрождать, если это еще возможно, весь «кластер» гражданского самолетостроения – и науку, и испытательные центры, и высокотехнологичное производство. Необходимо также, не откладывая, решать проблему современных материалов для самолетостроения и возрождать на новой, более качественной основе систему подготовки летных кадров. В долгосрочной перспективе необходимо определиться, останется Россия державой, которая в состоянии строить свои современные самолеты, или же превратится в сырьевой придаток Запада.

Авиапром и авиаперевозки – это два крыла летного дела, и любое из них надо развивать не в ущерб другому. На сегодняшнем этапе для выравнивания ситуации с состоянием самолетного парка необходимо обратить самое пристальное внимание на проблемы авиаперевозчиков, тем более что небо ошибок и половинчатых решений не прощает. Надо обязательно поставить под самый жесткий контроль цены на авиатопливо, производство запасных частей для отечественных воздушных судов. И самое главное – гармонизировать таможенное и налоговое законодательство в части пошлин на импорт новой летательной техники, запасных частей к ней и пресловутого НДС. Без этого российские авиаперевозчики и дальше будут терять свои позиции, причем не только на мировом рынке, но и на внутреннем.

3.2.6.3 Оздоровление предприятий вертолётостроения

Проблемные вопросы нормативно-правового обеспечения создания интегрированных структур предприятий вертолетостроения обсуждены на двух заседаниях Экспертного совета (пленарном – 14 января 2000 года и рабочем – 6 апреля 2000 года) с заслушиванием докладов генеральных директоров Казанского НПП «Вертолёты Ми» Талова А.А., МВЗ им. М.Л. Миля Запольского Л.В. и с участием в обсуждении генеральных директоров корпорации «Аэрокосмическое оборудование» Бодрунова С.Д., НИИ специальных информационно-измерительных систем Посупонько Н.В., начальника управления Российского Авиационно-Космического Агентства Воскобойникова В.И., заместителя Министра государственного имущества Гусева Н.А., начальника департамента Минэкономики Книвеля А.Я., начальников управлений Минобороны Павлова В.Е. и Михеева В.Г., депутатов Государственной Думы Томчина Г.А. и Яшина А.М.

Докладчики констатировали, что одним из главных направлений стабилизации положения в области вертолетостроения является поэтапное создание с участием крупных вертолетостроительных и ремонтных заводов вертикально интегрированной структуры для разработки, производства, гарантийного обслуживания и ремонта, а также продвижения вертолетов марки «Ми» на внутренний и внешний рынки.

Необходимость безотлагательного принятия соответствующего постановления Правительства Российской Федерации, нацеленного на реструктуризацию, финансовое оздоровление и усиление влияния государства в управлении отечественным вертолетостроением, а также на эффективное противодействие экспансии иностранных корпораций в сфере разработки, производства и рынков сбыта вертолетов, поддерживается министерствами, ведомствами, предприятиями вертолетостроения и финансовыми структурами.

В докладах отмечается, что в современных условиях создание интегрированных структур позволит предприятиям такого объединения проводить единую технологическую политику, объединить научный потенциал ОКБ и заводских КБ, оптимально аккумулировать средства от экспорта на наиболее важных направлениях, обеспечивать непрерывность финансирования работ, проводить единую маркетинговую политику и привлекать инвестиции для реализации программ расширения производства, создания новых моделей вертолетов марки «Ми» военного и гражданского значения.

Промедление с принятием решения по этому вопросу ускоряет процессы не отвечающего интересам государства банкротства предприятий

вертолетостроения и активизирует деятельность иностранных компаний по приобретению акционерного капитала в вертолетостроительной отрасли.

Как показывает мировой опыт авиастроения на примере таких компаний, как «Боинг», «Белл», «Сикорский», «Роккуэлл», и других компаний, производство транспортных и боевых вертолетов (как и другой авиатехники) возможно только в рамках организационной структуры, объединяющей НИОКР летательного аппарата, его систем и отдельных основных агрегатов, производство (окончательная сборка). Естественно, эти направления объединены и подчинены единой финансовой, маркетинговой и организационной стратегии. Примерами вновь созданных и удачно функционирующих компаний, подчиненных таким принципам, являются 1AI (Израиль), «Кавасаки» (Япония), «Дюнел» (ЮАР). Именно отсутствие такой организационной структуры по производству авиатехники в России, и в частности вертолетов, привело к потере позиций на мировом рынке, неспособности осуществить модернизацию выпускаемых моделей и создание в кратчайшие сроки новых образцов. Отсутствие координирующей структуры в форме холдинга привело к стагнации в развитии вертолетов семейства «Ми», к отрыву разработчика от нужд производителя, а значит, и от требований рынка авиатехники.

Московский вертолетный завод им. М.Л. Миля является одним из ведущих предприятий в области мирового и отечественного вертолетостроения. Специфика МВЗ заключается в том, что данное предприятие является монополистом-разработчиком вертолетов в Российской Федерации, существующий вертолетный парк с маркой «Ми» составляет 90-95%.

Предприятие практически не имеет конкурентов в стране и способно обеспечить гарантированную загрузку для себя и своих смежников. В то же время существующая система управления внутри предприятия и система взаимодействия со смежниками не в полной мере отвечает реалиям сегодняшнего времени и не обеспечивает необходимого авторского контроля над своей продукций. Вследствие этого на рынке появились десятки профессионально не подготовленных фирм, которые в той или иной степени подменяют функции головного разработчика вертолетов «Ми», разрывают прямые связи с заказчиком и дробят финансовые потоки, минуя МВЗ.

Все это приводит к потере авторитета предприятия в условиях жесткой конкуренции в авиационном мире, к вынужденному существенному снижению цен на свои услуги и продукцию, повышению аварийности и, в целом, к потере эффективного управления всеми процессами вертолетостроения на этапах проектирования, серийного производства и эксплуатации.

В целях безусловной реализации требований Федерального закона «О государственном регулировании развития авиации» представляется целесообразным поэтапное создание мощной научно-производственной рыночно ориентированной структуры в отечественном вертолетостроении в форме концерна «Миль-Групп» при непосредственном управлении со стороны государства на базе разобщенных ныне вертолетостроительных и ремонтных заводов путем консолидации крупных пакетов их акций.

На первом этапе предполагается сформировать новую, более эффективную структуру управления предприятиями, позволяющую интегрировать финансовые потоки и способную на этой базе ликвидировать основную (более 51%) негосударственную кредиторскую задолженность.

На втором этапе предусматривается на базе имеющегося интеллектуального потенциала и средств производства реорганизовать МВЗ в закрытое акционерное общество с долей государственного капитала не менее 26% и тем самым в рамках действующего законодательства практически вывести завод из-под влияния иностранных акционеров.

На третьем этапе на базе ЗАО «МВЗ», ОАО КНПП «Вертолеты Ми», ОАО «Улан-удинский авиационный завод», ремонтного завода № 356 (г. Энгельс) и других крупных вертолетостроительных предприятий создается концерн «Миль-Групп» с долей государства не менее 26%, имеющих право на управление не менее 51% акций вышеуказанных предприятий, с тем чтобы обеспечить максимально возможный контроль процессов создания, производства, эксплуатации и ремонта вертолетов «Ми», а также сосредоточение финансовых потоков в рамках этого концерна.

Актуальность создания такой крупной консолидированной научно-производственной структуры в отечественном вертолетостроении вызвана начавшейся реструктуризацией оборонной промышленности России и широкой экспансией в отечественную авиационную промышленность крупнейших иностранных компаний и транснациональных финансово-промышленных групп.

Основными целями реструктуризации на этой базе вертолетостроительного комплекса России являются сохранение научно-технического и производственного потенциала российского вертолетостроения с целью приоритетного обеспечения интересов отечественного военно-промышленного комплекса и национальной безопасности страны; сохранение государственного регулирования в отрасли; создание предпосылок для интенсивного развития российского вертолетостроения в ближайшее десятилетие; создание системы обеспечения капитальных ремонтов и восстановления ресурсов вертолетов как в России, так и за рубежом; резкое снижение производственных издержек вертолетостроительного комплекса с целью повышения конкурентоспособности российской авиационной продукции.

Предложенный механизм формирования российского концерна «Миль-Групп» вполне соответствует концепции реструктуризации авиационной промышленности, принятой Правительством Российской Федерации, и в то же время учитывает особенности отечественного вертолетостроительного комплекса.

Реализация данного предложения, по оценкам экспертов, станет реальным и эффективным шагом в реструктуризации вертолетостроения России, сохранит тысячи рабочих мест, заложит основу для развития научной и производственной базы отечественного вертолетостроения.

К преимуществам данного варианта корпоративного объединения разработчиков вертолетов, основных серийных заводов-изготовителей и финансовых компаний можно отнести следующие.

Первое – появляется реальная возможность провести реструктуризацию вертолетостроения в сжатые сроки при сохранении преемственности в обслуживании ранее поставленной вертолетной техники; при этом создается конкурентоспособная отечественная фирма с большими производственными возможностями.

Второе – значительно повышается устойчивость отечественного вертолетостроительного комплекса вследствие ориентации концерна на максимально широкий круг потребителей ее продукции и услуг.

Третье – появляется возможность реальной концентрации сил и средств (в т.ч. финансовых) для решения целевых задач развития вертолетостроительного комплекса, что позволит получать заемные финансовые ресурсы на длительные сроки для технического перевооружения отрасли и тем самым повысить инвестиционную привлекательность российского вертолетостроения, а также при сохранении регулирующей роли государства создать в течение 3-4 лет самофинансируемую вертолетостроительную промышленность без существенных бюджетных затрат.

Наряду с приведенными неоспоримыми преимуществами при создании концерна «Миль-Групп» потребуется более четкая увязка предлагаемой концепции реструктуризации вертолетостроительной промышленности с намеченными структурными изменениями в оборонном комплексе, действующими и подготавливаемыми федеральными законами и нормативно-правовыми актами.

Таким образом, создание концерна «Миль-Групп» может стать реальным, конкретным и эффективным шагом в реструктуризации вертолетостроения России в интересах решения оборонных и экономических задач национальной безопасности.

В целях более эффективного противодействия экспансии иностранных корпораций в сферу производства боевой вертолетной техники и задействования механизмов нормативно-правовой поддержки

отечественных финансово-промышленных групп и корпораций, занятых в оборонных отраслях промышленности, следовало бы ускорить внесение поправок в действующее законодательство и обеспечить дальнейшее развитие нормативно-правовой базы в области интеллектуальной собственности, налогообложения, лицензирования и организации хозяйственной деятельности интегрированных структур, учитывающую особенности вертолетостроительной отрасли.

В конечном итоге это позволит вернуть МВЗ им. М.Л. Миля утерянный мировой престиж и превратит его в предприятие нового типа, способное конкурировать с транснациональными корпорациями, действующими на мировом рынке.

С убедительной аргументацией в пользу создания интегрированной структуры в области вертолётостроения выступил инициатор и автор Федерального закона об интегрированных структурах генеральный директор корпорации «Аэрокосмическое оборудование» доктор экономических наук, профессор Бодрунов С.Д.

В докладе отмечается, что Московский вертолетный завод им. М.Л. Миля" является одним из самых специфических предприятий в России.

Специфика ОАО "МВЗ" заключается в том, что данное предприятие является монополистом – разработчиком вертолетов в России (существующий вертолетный парк на 90-95% состоит из вертолетов марки «Ми»). Это является как сильной, так и слабой стороной ОАО "МВЗ".

При этом сильная сторона заключается в том, что для предприятия практически нет в стране конкурентов и оно имеет гарантированную загрузку для себя и своих смежников. Слабой стороной является существующая система управления внутри предприятия и система взаимодействия со смежниками, не отвечающая реалиям сегодняшнего времени и не обеспечивающая необходимого авторского контроля над своей продукцией.

В результате этого на рынке появились десятки фирм, которые в той или иной степени подменяют функции главного разработчика вертолетов "Ми", разрывают прямые связи с заказчиком и дробят финансовые потоки, как правило, направляя их мимо МВЗ.

Указанное выше приводит к потере авторитета предприятия в "авиационном мире" и к существенному занижению цен на услуги и продукцию МВЗ.

Этапы становления и развития предприятия, в том числе и его организационных структур, происходили в условиях централизованной плановой экономики, когда особенности системы управления определялись, прежде всего, рациональной организацией производства продукции, снижением издержек, развитием специализации.

Сегодня, в условиях рыночной экономики и конкуренции, когда предприятиям предоставлена коммерческая и финансовая

самостоятельность, система управления предприятия должна быть основана на принципах гибкости и адаптированности к постоянным изменениям внешней среды. При этом перечисленные компоненты управления играют определяющую роль и, как представляется, должны быть реализованы на предприятии в первую очередь.

Что касается структуры управления предприятием, то она имеет следующие недостатки:

– нет четко сформулированных стратегических целей, которые должны являться основными критериями при принятии любых управленческих решений, отсутствует постоянно действующий механизм стратегического управления;

– нет механизма мониторинга за реализацией продукции, не выстроена структура ответственности за эту деятельность;

– отсутствует механизм управления денежными потоками как основы финансового управления;

– отсутствует механизм управления себестоимостью;

– отсутствует управленческий учет как системы сбора, регистрации и обобщения всей информации, необходимой руководителю для принятия управленческих решений.

К тому же 42% акционерного капитала принадлежит нерезидентам (при этом государственный пакет составляет 30%).

На наш взгляд, актуальность создания предлагаемой консолидированной научно-производственной структуры в отечественном вертолетостроении вызвана начавшейся реструктуризацией оборонной промышленности России и широкой экспансией в отечественную авиационную промышленность крупнейших иностранных компаний и финансово-промышленных групп.

Создание подобной структуры способствовало бы сохранению научно-технического и производственного потенциала российского вертолетостроения с целью приоритетного обеспечения интересов отечественного оборонно-промышленного комплекса и национальной безопасности страны, а также сохранению государственного регулирования в отрасли.

Вместе с тем необходимо учитывать, что, являясь только разработчиком вертолетной техники, но не имея возможности получать более существенную долю дохода от ее продаж, предприятие в последние годы оказалось в крайне тяжелом финансовом положении, вследствие чего 30 ноября 1998 года определением Арбитражного суда г. Москвы на ОАО "МВЗ" была возбуждена процедура банкротства.

Однако из-за непрекращающейся смены арбитражных управляющих за истекший год коренного перелома ситуации на ОАО "МВЗ" не произошло.

При этом, отмечает докладчик, вызывает озабоченность позиция ФСФО России, которая, являясь выразителем интересов государства, не предпринимает действенных мер по стабилизации, и в первую очередь управляемости предприятия в стадии внешнего управления.

Оказывая давление на основного кредитора (АКБ "Восток-Запад", который имеет 40% голосов на собрании кредиторов ОАО "МВЗ" и, в свою очередь, сам проходит процедуру банкротства), ФСФО инициирует продажу имущества предприятия с целью покрытия долгов перед кредиторами, при реализации которой могут наступить необратимые последствия для отечественного вертолетостроения в целом.

Принятые Экспертным советом с участием Генерального Прокурора Устинова В.В., руководства Администрации Президента Российской Федерации Сечина И.И., Данилова-Данильяна А.Н., Мингосимущества Гусева Н.А., Росавиакосмоса Бардина Ю.А. решения позволили в условиях значительно ограниченного бюджетного финансирования серьёзно оздоровить ситуацию в отечественном вертолётостроении, осуществить эффективное противодействие экспансии крупнейших иностранных компаний и финансово-промышленных групп в сфере разработки, производства и рынков сбыта вертолётов, усилить влияние государства в управлении отечественным вертолётостроением.

3.2.6.4 Развитие высокоточного авиационного оружия

Проблемы сохранения и развития научно-технического и производственного потенциала высокоточного авиационного вооружения были обсуждены на пленарном заседании Экспертного совета 9 апреля 1998 года с заслушиванием докладов генеральных директоров концерна «Авиационное вооружение» Гидаспова Б.В., ГосМКБ «Вымпел» Соколовского Г.А., ОКБ «Сухой» Галушко В.Г., ГосНИИ авиационных систем Федосова Е.А. и с участием в обсуждении ГосНИИ приборостроения Гаврилина Б.Н., ГосНПП «Исток» Реброва С.И., президента Национальной ассоциации авиаприборостроителей Бодрунова С.Д., председателя НТК ВВС Колядина С.А., членов Экспертного совета Ильичёва А.В. и Григорьева Ю.П.

В докладах убедительно показано, что результаты военных действий в Персидском заливе, Боснии и Югославии подтвердили высокую эффективность высокоточного, дозированного поражения ключевых стратегических целей противника, приводящего к деградации его военно-экономического потенциала. Число таких целей, как правило, может быть не столь большим, а наносимый ущерб носит критический и даже неприемлемый характер.

Неслучайно сегодня в мире усиливается новый подход к концепции стратегического сдерживания, который базируется не только на вероятности ответного ядерного удара, но и на неядерном высокоточном поражении инфраструктуры страны-агрессора.

Существенное превосходство США и стран НАТО в неядерном стратегическом потенциале нарушает военно-стратегический баланс между государствами, обладающими ядерными силами сдерживания, и подталкивает другие страны к овладению ядерным оружием как более доступному для них ответу на новый вызов. Тем самым создаются стимулы для всеобщей гонки вооружений, дестабилизирующей международную обстановку и особенно опасной для стран с кризисной экономикой.

Высокоточное наведение ракет воздушного и морского базирования нуждается в мощном информационном обеспечении на базе непрерывного мониторинга зон вероятного поражения с помощью космической и воздушной разведки. Оперативное планирование и центральное управление каждой отдельной операцией и боевыми действиями в целом обеспечивается глобальной спутниковой системой навигации.

Глобализм и сложность высокоточного оружия неядерного сдерживания делает его доступным исключительно для стран, имеющих соответствующий научно-технический потенциал, и требует консолидации капитала и наукоемких технологий.

Именно поэтому в США произошло последовательное слияние соответствующих предприятий в гигантский концерн «Рейтион», который практически монополизировал производство высокоточного оружия для вооруженных сил страны. Европа в складывающихся обстоятельствах также приступила к созданию своего концерна аналогичного профиля на базе отделений фирм «Матра» и «Бритши-Маркони» (Англия), «Даймлер-Крайслер» (Германия), «Финнмеканика» (Италия). Восполняя вооружения, израсходованные в ходе ведения военных действий на Ближнем Востоке и на Балканах, указанные группировки наращивают научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы для усовершенствования средств и методов высокоточного поражения.

В настоящее время Россия обладает научно-техническим и производственным потенциалом в сфере высокоточного авиационного вооружения, необходимыми средствами информационного обеспечения его применения. По некоторым видам этого современного оружия отечественные разработчики и производители имеют такие конструкторские и технологические заделы, которые позволяют нашей стране в этой области сохранять пока еще лидирующие позиции.

Вместе с тем в последние годы из-за недостатка финансовых ресурсов и их распыленности сдерживается развитие НИОКР по перспективному авиационному вооружению. Не ведется модернизация

действующей техники, хотя это и предусматривается государственным оборонным заказом. За последние годы ВВС России не получили ни одной новой ракеты «воздух-воздух» и «воздух-поверхность». Разобщенность институтов и предприятий, имеющих соответствующую тематику, не позволяет добиться концентрации ограниченных финансовых средств на наиболее важных направлениях работы и обеспечить оптимальную кооперацию всех ее потенциальных участников.

В конечном счете, потенциал в области высокоточного вооружения, накопленный предприятиями за несколько десятилетий, может быть значительно подорван. Вместе с тем Россия не может строить высокоточные ракетные системы этого класса, не опираясь на военно-техническое сотрудничество с иностранными государствами и экспорт ракетных вооружений. Сегодня до 80% финансовых средств предприятия оборонного комплекса России получают за счет экспортных продаж. Если Россия будет вытеснена создающимися западными сверхконцернами с рынка ракетных вооружений, это приведет к невозможности создания этого класса оружия для отечественных Вооруженных Сил.

В выступлении президента Национальной Ассоциации авиаприборостроителей доктора экономических наук, профессора Бодрунова С.Д. особо подчёркивается, что ограниченные возможности государства в финансовых ресурсах, провал конверсии военного производства и явно избыточные мощности предприятий-разработчиков и производителей авиационного вооружения, приведшие к существенному росту производственных издержек и снижению ценовой конкурентоспособности отечественного авиационного вооружения, диктуют необходимость создания объединенной структуры, предусматривающей глубокую интеграцию предприятий для уменьшения субъектной размерности авиапромышленного комплекса, снижение производственных издержек и порога рентабельности, обеспечение условий формирования современной проектно-технической базы и унифицированного производства, концентрации и перераспределения ресурсов.

Эта позиция полностью согласуется с государственной политикой в области структурных преобразований авиационной промышленности, предусматривающей ориентацию на создание крупных корпоративных структур, объединяющих разработчиков и производителей авиационной и специальной техники; устранение дублирования и избыточности в производственном потенциале, приведение его в соответствие с текущим и прогнозируемым уровнем платежеспособного спроса на внутреннем и мировом рынках; осуществление целенаправленной государственной поддержки крупных корпораций, обеспечивающих интенсивное продвижение авиационной продукции на рынки сбыта.

Однако многочисленные проработки этой проблемы на различных уровнях показывают, что разобщенность предприятий, работающих на собственную прибыль, психологический барьер их руководства, считающего любую форму объединения ущемлением самостоятельности и личной заинтересованности, очень трудно преодолимы.

Целью создания корпорации является адаптивное реформирование подотрасли авиационного вооружения, обеспечивающее сохранение и развитие ее научно-технического и производственно-технологического ядра.

При создании корпорации должны быть решены следующие основные задачи:

– формирование на долгосрочную перспективу коммерциализированных рядов авиационного вооружения, заблаговременно ориентирующих потенциальных покупателей на типаж, сроки разработок и производства, объемы и условия поставок на мировые рынки;

– рационализация технологического облика проектных производственных и испытательных мощностей; образование единого проектно-конструкторского центра, способного проводить НИОКР в интересах всех участников корпорации на основе современных технологий проектирования; унификация узлов и агрегатов изделий и программно-математического обеспечения;

– укрепление конкурентных позиций в первую очередь за счет обеспечения максимально возможного оптимального соотношения «цена-эффективность» производимой продукции, а также создания мощной единой высокопрофессиональной службы маркетинга;

– организация гибкого маневрирования консолидированными средствами с целью концентрации их на наиболее важных направлениях;

– финансовое оздоровление предприятий участников интегрированной корпоративной структуры;

– улучшение управляемости и обеспечение эффективного государственного контроля при бюджетном финансировании интегрированной корпоративной структуры.

В основу выбора наиболее рациональной организационно-правовой формы интегрированной корпоративной структуры авиационного вооружения могут быть положены следующие критерии:

– максимальная «финансовая прозрачность» структуры для государства (консолидированный бюджет, централизованное через головное предприятие управление финансовыми потоками по выполняемым программам);

– реализация государственных программ вооружения; контроль над согласованным целевым использованием средств, получаемых от совместной деятельности предприятий;

– сохранение юридической самостоятельности предприятий.

Как отмечают докладчики, представляется целесообразным создание «Государственной корпорации «Авиационное вооружение», первоначальный состав которой на первом этапе мог бы состоять из таких предприятий, как:

– ГМКБ «Вымпел» (управляемые авиационные ракеты оперативно-тактического назначения класса «воздух-воздух», «воздух- поверхность», авиационные пусковые и катапультные устройства, балочные держатели, устройства постановки помех, оборудование, зенитные управляемые ракеты для ГРАУ);

– ГНПЦ «Звезда-Стрела» (управляемые авиационные ракеты оперативно-тактического назначения класса «воздух-поверхность», «воздух-корабль» и «поверхность-корабль»);

– ГНПП «Регион» (авиационные корректируемые и управляемые бомбы, торпеды);

– МКБ «Радуга» (управляемые авиационные ракеты стратегического и оперативно-тактического назначения класса «воздух-поверхность» и «корабль-корабль»).

В корпорации необходимо также участие головного института авиационной промышленности – «Государственного научно-исследовательского института авиационных систем» ГосНИИАС.

Интегрируемые предприятия имеют единых заказчиков ВВС и ВМФ России и иностранных государств; разрабатывают и изготавливают изделия, очень близкие по конструкции; работают или с одними и теми же предприятиями-разработчиками и изготовителями комплектующих узлов и агрегатов, или с очень близкими по направлению работ; имеют одного и того же разработчика авиационных пусковых и катапультных устройств (ГосМКБ «Вымпел»); обеспечивают авиационным вооружением одни и те же авиационные комплексы; проводят натуральные испытания в основном на одних и тех же полигонах; могут работать (и до недавнего времени работали) на единой снаряжательной базе; имеют очень близкие по оборудованию испытательные комплексы, а также имеют одних и тех же изготовителей аппаратуры контроля.

Предложенный вариант позволяет осуществить единую научно-техническую политику в области создания комплексов авиационного вооружения в целом при научно-техническом и методологическом сопровождении работ со стороны ГосНИИАС.

Реализация предлагаемых решений, по нашему мнению, явится началом консолидации предприятий, работающих в области авиационного ракетного вооружения, что позволит ускорить работы по оснащению российской авиации высокоточным вооружением; образовать единый проектно-конструкторский центр, работающий в интересах всех участников корпорации и использующий современные технологии

проектирования; проработать перспективный ряд авиационного оружия, отвечающий государственной программе вооружений и учитывающий запросы мирового рынка; обеспечить финансовое оздоровление предприятий-участников, маневрирование и государственный контроль над рациональным использованием объединяемых средств бюджета и доходов от военно-технического сотрудничества, что послужит надежным гарантом национальной безопасности государства.

Вопросы участия в корпорации предприятий-смежников и создания на базе «Государственной корпорации «Авиационное вооружение» открытого акционерного общества могут быть рассмотрены на втором этапе с учетом работы предприятий в составе корпорации.

Проведенное Центром экономики авиационной промышленности независимое технико-экономическое обоснование проекта создания корпорации показало, что корпорация в финансово-экономическом отношении является более устойчивым и эффективным субъектом хозяйствования, чем обособленно функционирующие предприятия-участники в случае полномасштабной реализации сопутствующих его созданию мероприятий производственно-технологического, организационно-экономического и финансово-экономического характера.

Принятые Советом решения и настойчивые обращения председателя Экспертного совета Селезнёва Г.Н. к Председателям Правительства Российской Федерации Степашину С.В., Примакову Е.М., Кириенко С.В., Путину В.В. при активной поддержке первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Немцова Б.Е. позволили выпустить Постановление Правительства Российской Федерации № 328 от 23 марта 1999 года «Об экстренных мерах по развитию научно-технического и производственного потенциала высокоточного отечественного авиационного вооружения», что позволило сохранить и развить научно-технический и производственный потенциал высокоточного отечественного вооружения и обеспечить успешные действия российских ВКС в Сирии.

3.2.6.5 О сохранении российской кооперации авиастроительных предприятий

В развитие основных положений, изложенных в разделе 3.2.6, об оздоровлении отечественной авиационной промышленности на пленарном заседании Экспертного совета 20 ноября 2003 года были приняты принципиально важные решения по сохранению российских авиастроительных предприятий путём запуска в серийное производство на ОАО «Воронежское акционерное самолётостроительное общество» военно-транспортного самолёта ИЛ-76МФ, инициированные губернатором Воронежской области Кулаковым В.Г. и генеральным директором ОАО «ИЛ»

Ливановым В.В., с заслушиванием докладов первого заместителя генерального директора Воронежского акционерного самолетостроительного общества Шурпанова М.Н., Главнокомандующего Военно-Воздушными Силами Михайлова В.С. и с участием в обсуждении заместителя Председателя Экспертного совета Васецкого Н.А., Генерального директора Российского авиационно-космического агентства Коптева Ю.Н., заместителя Министра транспорта Российской Федерации Руппеля К.К., заместителя председателя Комитета Государственной Думы по промышленности, строительству и наукоемким технологиям Костина Г.В., Председателя Правления Национального резервного банка Лебедева Е.А., директора ЦАГИ им. профессора Н.Е. Жуковского Дмитриева В.Г., Генерального директора открытого акционерного общества "Пермский моторный завод" Решетникова Ю.Е. и члена Экспертного совета, член-корреспондента РАН Кулакова А.В.

В докладах отмечается, что работы по созданию и введению в боевой состав Минобороны России военно-транспортного самолета ИЛ-76МФ выполняются ОАО "ИЛ" (генеральный директор Ливанов В.В.) в соответствии с "Основами военно-технической политики Российской Федерации на период до 2015 г. и на дальнейшую перспективу", утвержденными Президентом Российской Федерации 11 марта 2003 г., и государственной программой вооружения на 2001-2010 гг. по тактико-техническому заданию Военно-Воздушных Сил Российской Федерации.

По результатам первого этапа совместных государственных испытаний тяжелого военно-транспортного самолета ИЛ-76МФ Министерством обороны Российской Федерации принято положительное предварительное заключение с рекомендациями о выпуске установочной партии и начале подготовки к серийному производству самолетов ИЛ-76МФ.

Военно-транспортный самолет ИЛ-76МФ, первый полет которого осуществлен еще в августе 1995 г., имеет ряд принципиальных отличий от самого массового, эксплуатируемого в военно-транспортной авиации России, вооруженных силах стран СНГ и других государств, военно-транспортного самолета ИЛ-76МД и его гражданской версии самолета ИЛ-76ТД. Основные из них следующие:

- установлены экономичные двигатели российского производства с увеличенной на 30% топливной эффективностью, обеспечивающие снижение шума на местности и эмиссии вредных веществ в атмосферу до уровня, соответствующего нормам ИКАО;
- увеличена на 6,6 м грузовая кабина;

• установлен новый прицельно-навигационный комплекс "Купол-Ш-76";

• увеличен максимальный взлетный вес до 210 тонн и полезная нагрузка до 60 тонн. При этом максимальная дальность полета с полезной нагрузкой 60 тонн составляет 3800 км.

Работы по созданию самолета ИЛ-76МФ велись за счет собственных средств сторон, участвующих в разработке и испытаниях, для завершения в течение одного года.

ОКР по созданию самолета ИЛ-76МФ требуются ассигнования в объеме 136,5 млн руб., в том числе 48,6 млн руб. за счет Минобороны России.

Однако то, что предприятие-разработчик самолета ИЛ-76 и его модификаций ОАО "Авиационный комплекс им. С.В.Ильюшина" находится в России, а предприятие-производитель ГАО "Ташкентское авиационное производственное объединение им. В.Чкалова" находится в Узбекистане, в современной обстановке создает непреодолимые трудности в серийном производстве самолетов типа ИЛ-76 и порождает определенную зависимость России от Узбекистана в вопросах поставки этих самолетов.

В течение последних двух лет с Правительством Республики Узбекистан не удается найти согласия по вопросам производства военно-транспортных самолетов и сотрудничества выше названных предприятий. Прошедшее в сентябре 2003 г. VI заседание Межправительственной комиссии по экономическому сотрудничеству также подтвердило наличие серьезных проблем и разногласий.

Самолет ИЛ-76 имеет большой экспортный потенциал. В настоящее время он эксплуатируется в более чем 20 странах мира, объем парка и география поставок постоянно растут. Ведутся переговоры о поставке самолетов в Китай, Индию, Алжир, Йемен. Большой интерес проявляется к современной модификации самолета ИЛ-76МФ с новыми двигателями и авионикой, успешно проведена демонстрация самолета в Чехии, и имеется письменная заявка от Министерства обороны Чехии.

Объем продаж самолета ИЛ-76МФ, по оценкам специалистов, может составить около 9 млрд долларов США.

Воронежское акционерное самолетостроительное общество является крупнейшим самолетостроительным предприятием России. В целях сохранения этого уникального производственно-технологического комплекса администрацией области совместно с Правительством Российской Федерации предпринимаются усилия по загрузке существующих мощностей предприятия.

В настоящее время осуществляются мероприятия по объединению Воронежского акционерного самолетостроительного общества и ОАО "АК им. С.В. Ильюшина" – разработчика самолетов

марки ИЛ-76. По заказу ВВС Минобороны России Воронежское акционерное самолетостроительное общество приступило к ремоторизации военно-транспортных самолетов ИЛ76Т, который составляет основу военно-транспортной авиации России.

В связи с возникшими межгосударственными проблемами и существенной недогрузкой (до 77%) производственных мощностей ОАО "Воронежское акционерное самолетостроительное общество" имеет все возможности для размещения серийного производства самолета ИЛ-76МФ. Серийное производство двигателей для самолета ИЛ-76МФ также освоено на российском моторостроительном заводе АО "Пермские моторы".

Администрация Воронежской области готова рассмотреть вопрос предоставления Воронежскому акционерному самолетостроительному обществу определенных льгот на период запуска самолета в серийное производство.

Кроме того, для запуска в серийное производство этого самолета на Воронежском заводе можно привлечь финансовые средства за счет будущих экспортных контрактов, выплат внешнего долга путем поставок вооружений и военной техники, снятия запрета на лизинг военной продукции, за счет долга Узбекистана России и заемных ресурсов.

В этой связи докладчики считают необходимым поддержать предложение Главы Администрации Воронежской области и самолетостроительных предприятий России о развертывании серийного производства военно-транспортного самолета ИЛ-76МФ в кооперации российских предприятий.

Секретариату Экспертного совета с учетом высказанных на заседании Совета предложений подготовить проект постановления Правительства Российской Федерации о постановке серийного производства тяжелого военно-транспортного самолета ИЛ-76МФ на ОАО "Воронежское акционерное самолетостроительное общество".

Просить Росавиакосмос совместно с Минобороны России и Минэкономразвития России в трехмесячный срок разработать технико-экономическое обоснование постановки серийного производства самолета ИЛ-76МФ на ОАО "Воронежское акционерное самолетостроительное общество", предусмотрев при этом привлечение внебюджетных источников финансирования.

Головным исполнителем работ считать целесообразным определить ОАО "Авиационный комплекс им. С.В.Ильюшина".

Просить Минэкономразвития России, Росавиакосмос, Минобороны России, Минпромнауки России предусмотреть выделение, начиная с 2004 г., долевого бюджетного финансирования на постановку серийного производства самолета ИЛ-76МФ в рамках бюджетных средств, выделяемых по "Программе технического перевооружения и развития

производственных мощностей организаций оборонно-промышленного комплекса для обеспечения реализации Государственной программы вооружения на 2001-2010 гг. (в части важнейших образцов вооружения, военной и специальной техники), создания и сохранения мобилизационных мощностей по производству вооружения, военной и специальной техники".

Просить Министерство иностранных дел совместно с Российским авиационно-космическим агентством в возможно короткие сроки подготовить предложения о внесении изменений в соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан от 6 мая 1996 года, направленные на предоставление возможности серийного производства самолета ИЛ-76МФ на российских авиастроительных предприятиях.

В целях привлечения дополнительных финансовых средств считать необходимым на период становления серийного производства самолета ИЛ-76МФ разрешить кооперации российских предприятий, участвующих в изготовлении этого самолета, осуществлять самостоятельно поставку запасных частей в рамках военно-технического сотрудничества с иностранными государствами.

Просить КВТС и ФГУП "Рособоронэкспорт" подготовить соответствующие предложения по этому вопросу.

Для разработки предложений по нормативно-правовой поддержке и проведению разумной интеграции самолетостроительных компаний, участвующих в разработке и производстве самолетов типа ИЛ, считать целесообразным сформировать рабочую группу из специалистов профильных комитетов Государственной Думы, Экспертного совета, министерств и ведомств, Администрации Воронежской области, авиастроительных предприятий, кредитных и банковских структур под руководством генерального директора ОАО "Авиационный комплекс им. С.В.Ильюшина" Ливанова В.В. и заместителя Председателя Экспертного совета, члена-корреспондента Российской академии наук Кулакова А.В.

Однако неконструктивная позиция ВВС России, Росавиакосмоса и Рособоронэкспорта, а также неэффективность переговоров МИДа с Узбекистаном не позволили довести эти решения до полной реализации, что и сейчас сказывается на сложности ситуации в авиапроме. Поэтому предложения Экспертного совета и самолётостроительных предприятий являются актуальными и в современной обстановке и требуют своей реализации с учётом складывающихся отношений с Узбекистаном.

3.2.7 Оздоровление предприятий судостроения

Проблемы оздоровления судостроительной промышленности, законодательного обеспечения экономических условий для обновления морских судов и их строительства на отечественных предприятиях были обсуждены на пленарном заседании Экспертного совета 10 июля 2003 года с заслушиванием докладов генеральных директоров Ассоциации судостроителей Санкт-Петербурга Александрова В.Л., ЦНИИ им. А.Н. Крылова Пашина В.И., академика РАН Смирнова Г.В. и с участием в обсуждении руководства министерств и ведомств Поспелова В.Я. (Россудостроение), Макоедова А.Н. (Госкомрыболовство), Рукша В.В. (Минтранс), Шлёмова А.Ф. (ВМФ), Пирогова В.В. (Администрация Калининградской области), депутата Государственной Думы Шпорта В.И., членов Экспертного совета Кулакова А.В. и Зуева А.Г.

В докладах констатируется, что Морская деятельность России, ее флот и судостроительная промышленность должны обеспечивать оборонную и экономическую безопасность государства, эффективное использование морских вод, освоение континентального шельфа и его природных ресурсов. Поддержание и своевременное обновление гражданского флота на уровне, соответствующем национальным интересам России, гарантируют экономическую независимость государства, способствуют восстановлению роли российского флота на рынке морских перевозок, океанического промысла и научно-исследовательских задач.

Однако за последние десятилетия годовой объем строительства судов для российского флота снизился практически в десять раз. При этом из-за физического износа (средний возраст российских судов достиг 20 лет), а также из-за перерегистрации и ухода их под "чужой" флаг произошло значительное падение объема морских грузоперевозок (в 15 раз) и добычи рыбы (в 2,5 раза), что привело к резкому сокращению поступлений в федеральный бюджет страны.

По оценкам специалистов экспертного сообщества, в последние годы судостроительная промышленность России практически не производит гражданских судов для внутреннего рынка, их объем не превышает 5-6% от реальной потребности. Утвержденные Правительством Российской Федерации долгосрочные программы по развитию торгового и промыслового флота выполнены всего лишь на 5%.

В этой связи загрузка мощностей судостроительных заводов снизилась до 17%, государственный заказ сократился в 20 раз, численность работающих – более чем в 3 раза.

Основными причинами резкого падения загрузки мощностей судостроительной отрасли заказами внутреннего рынка являются действующие в России при изготовлении гражданских кораблей и судов для российских заказчиков кредитные, налоговые и таможенные режимы, приводящие к существенному росту общей стоимости продукции судостроительной промышленности. При этом общая налоговая нагрузка при строительстве гражданских судов для российских заказчиков составляет до 30% от цены судна, что в два раза выше налоговой нагрузки для судов, изготовленных на экспорт.

Фактическое неравенство экономических условий по сравнению с зарубежными конкурентами приводит к тому, что размещение строительства транспортных и промысловых судов на верфях России становится невыгодным: для российских заказчиков, вынуждая их размещать свои заказы за рубежом в странах, где законодательными или иными мерами поддерживается национальная судостроительная промышленность.

Анализ мирового судостроительного рынка показывает, что сохраняют свое положение на рынке только те страны, где государство оказывает более значимую поддержку судостроительной отрасли в части предоставления дешевых кредитов и грузовой базы, создания лизинговых компаний, государственного финансирования НИОКР и переоснащения верфей.

Принятые международными соглашениями нормы, единые для всех судостроительных стран, предусматривают создание равных условий в конкурентной борьбе на мировом рынке судостроительной продукции. В частности, размер кредита на постройку судна – до 80% его цены, срок кредита – до десяти лет, процентная ставка – не более 8% годовых. Более того, разрешена государственная поддержка судостроения в виде частичного субсидирования стоимости постройки судна в размере 9%. Кроме этого, правительства Германии и Японии предоставляют национальным верфям 30-процентные субсидии для компенсации разницы между затратами верфи и рыночными ценами судов, в Японии кредит национальным судовладельцам выдается под гарантии правительства на условиях 5% годовых, в Китае и Польше отменены таможенные пошлины на импортируемое судовое оборудование. Такая активная государственная поддержка помогает национальному судостроению этих стран обеспечить свою конкурентоспособность и развитие.

Предусматриваемые предлагаемым законопроектом **"О государственной поддержке судостроительной промышленности Российской Федерации"** меры по привлечению инвестиций в судостроение России должны создать для судостроительных предприятий и российских судовладельцев условия, соответствующие общепринятой

мировой практике, и стимулировать строительство российского транспортного и промыслового флота на отечественных предприятиях.

Законопроектом предусматриваются:

• частичное субсидирование процентных ставок по кредитам российским судовладельцам на постройку судов на отечественных судостроительных предприятиях с последующей эксплуатацией судов под российским флагом;

• предоставление государственных гарантий кредитным организациям, кредитующим строительство на отечественных предприятиях новых судов на срок до 8 лет на сумму до 80% от цены судна (по крупным проектам стоимостью выше 10 млн долларов);

• развитие системы финансового лизинга морских, речных и промысловых судов, построенных на российских верфях;

• предоставление рыбопромысловым компаниям-судовладельцам квоты добычи морепродуктов на нормативный срок окупаемости новых судов (действующий в России порядок предусматривает выделение квот сроком только на один год).

Принятие этих мер позволит ликвидировать дискриминирующие условия деятельности судостроительных предприятий России и российских заказчиков судов, учесть специфические условия судостроения по сравнению с предприятиями других отраслей, в том числе:

• длительный цикл производства морских транспортных и промысловых судов и других плавучих сооружений (1,5-2,5 года), что определяет наличие ежегодного большого объема незавершенного производства;

• нехватка собственных оборотных средств и отсутствие приемлемых условий долгосрочного кредитования постройки и лизинга судов в России (условия получения заемных средств от российских кредитных организаций на строительство и лизинг новых судов в 2 раза уступают условиям зарубежных инвесторов – процентные ставки в России 15-20 % годовых, кредиты – на срок не более 3 лет);

• значительные объемы (до 45% цены судна) ежегодного импорта судового комплектующего оборудования, аналоги которого в России не изготавливаются, с таможенными сборами в размере до 30% от цены оборудования;

• уникальность основных производственных фондов, необходимость обновления технологического оборудования верфей и оснащения построечных мест кранами большой грузоподъемности – для обеспечения конкурентоспособности при постройке кораблей и судов новых поколений.

Действующие условия строительства судов в России для российских заказчиков нарушают основные принципы налогообложения, изложенные в ст. 3 Налогового кодекса Российской Федерации, ст. 8 Конституции Российской Федерации и ст. 7 Закона "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках".

Принятие этого законопроекта позволит создать экономические условия для реализации утвержденной Президентом Российской Федерации "Морской доктрины Российской Федерации до 2020 года" и обеспечить возрождение российского торгового и промыслового флота, пополнение его новыми высокоэффективными судами и восстановление позиций России в Мировом океане.

Экономические расчеты, проведенные с участием специалистов Экспертного совета, ведущих научных и производственных организаций судостроения, подтверждают, что перечисленные выше меры государственной поддержки позволят судовладельцам обеспечить возврат кредитов на строительство и лизинг транспортных и промысловых судов в срок не более 5-8 лет. Принятие закона обеспечит дополнительное поступление чистого дохода в бюджет – в виде налогов и отчислений от строительства и эксплуатации гражданских судов для российских судовладельцев – в размере ежегодно не менее 15% от стоимости построенных в России судов (отчисления от оплаты труда, подоходный налог, налог на прибыль, НДС от объема собственных работ верфи).

Предлагаемые законопроектом меры не являются индивидуальными льготами для отдельной отрасли – судостроительной промышленности, они стимулируют развитие целой сферы морской деятельности – судостроения, морского транспорта, промышленного рыболовства, освоения шельфа – и смежных отраслей промышленности, что приведет к наполнению бюджета дополнительной суммой дохода. Это будет способствовать значительному росту занятости и наполнению бюджета соответствующих регионов.

Включение в федеральный бюджет расходов, связанных с возмещением части процентных ставок и гарантий по кредитам, стимулирует российских инвесторов к вложению своих средств в гражданское судостроение. Дополнительные доходы в бюджет от строительства гражданских судов для российских заказчиков в размере около 15% стоимости судна в 2,5 раза превысят последующие расходы бюджета по частичному возмещению процентной ставки и предоставлению гарантий.

Для полноценного функционирования судостроительной отрасли необходимо в установленном порядке (отдельным законопроектом) внести ряд изменений в законодательство Российской Федерации о

налогах и сборах, в том числе – предусмотреть последующее совершенствование налогового и таможенного режимов в соответствии с общепринятой мировой практикой, в том числе:

• освобождение от уплаты НДС и таможенных пошлин за ввоз необходимого для строительства новых судов импортируемого судового комплектующего оборудования, аналоги которого в России не производятся;

• освобождение судостроительных заводов от уплаты налога на имущество в части стоимости незавершенного производства и от уплаты НДС с промежуточных авансовых платежей.

Принятие закона "О государственной поддержке судостроительной промышленности Российской Федерации" создаст нормативно-правовую базу и позволит российским судостроителям и судовладельцам привлечь финансовые средства отечественных и зарубежных инвесторов и обеспечить увеличение выпуска продукции к 2006 г. вдвое, а к 2010 г. – втрое. Объемы ВВП судостроительной промышленности страны значительно возрастут: с 1,0 млрд долл. в 2001 г. соответственно до 2,0 и 3,0 млрд долл. в год, т.е. ежегодный прирост составит 20-25 %, что отвечает основным требованиям стратегии социально-экономического развития перерабатывающих отраслей страны и способствует выполнению задачи удвоения ВВП России к 2010 г., поставленной Президентом Российской Федерации в Послании 2003 г. к Федеральному Собранию России.

Указанный законопроект, подготовленный на основании рекомендаций парламентских слушаний "О состоянии дел в судостроительной промышленности России" рабочей группой в составе представителей Минэкономразвития России, Минфина России, специалистов Россудостроения и внесенный группой депутатов Государственной Думы второго созыва, в связи со вступлением в силу в августе 2000 г. второй части Налогового кодекса и необходимостью внесения в его текст отдельных изменений был снят с третьего чтения и переведен в процедуру второго чтения.

В ходе дальнейшей работы законопроект претерпел серьезные доработки по замечаниям нового официального отзыва Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2001 года № 5388п-П7, в том числе:

• исключена статья 8, предусматривающая внесение изменений и дополнений в таможенное и налоговое законодательство;

• в статью 9 внесены изменения, устанавливающие другой порядок вступления в силу предлагаемого федерального закона;

• абзац 3 статьи 5 дан в новой редакции, предусматривающей для обеспечения государственной поддержки использование мер экономического регулирования судостроительной промышленности;

• в абзаце 5 статьи 6 дана новая редакция положения законопроекта, которым предоставление налоговых и иных льгот отнесено на усмотрение Правительства Российской Федерации в соответствии с действующим законодательством о налогах и сборах.

С учетом позиции Правительства Российской Федерации дана новая редакция статьи 6, определяющая объемы и сроки предоставления гарантий с учетом мировой практики финансирования строительства судов.

Однако принятие этого законопроекта пока задерживается. По мнению специалистов Минэкономразвития России, законопроект в отредактированном по замечаниям Правительства Российской Федерации виде не имеет предмета правового регулирования, так как нормы, оставшиеся в законопроекте после его переработки, или относятся к сфере регулирования других законодательных актов Российской Федерации, или носят декларативный характер.

Вместе с тем текущее состояние дел в судостроительной промышленности, а также положение отечественных транспортного и промыслового флотов показывает, что остается актуальной необходимость принятия нормативно-правовых актов, улучшающих условия работы судостроительной промышленности и повышающих ее конкурентоспособность. Предлагаемые доработанным законопроектом нормы позволят стимулировать развитие отрасли благодаря привлечению инвестиций, развитию системы лизинга морских и промысловых судов, создать условия строительства гражданских судов, соответствующие общепринятой мировой практике, и обеспечить рост объемов производства на отечественных судостроительных предприятиях.

В современных условиях эти формы стимулирования приобретают стратегическое значение, так как в мировой практике опыт гражданского судостроения в значительной степени определяет стандарты и правила проектирования боевых кораблей.

Уточненная редакция законопроекта одобрена и поддерживается полномочными представителями Президента Российской Федерации по Северо-Западному и Дальневосточному федеральным округам, главами администраций Архангельской, Мурманской, Нижегородской и Калининградской областей, Хабаровского края, г. Санкт-Петербурга, а также Российским союзом промышленников и предпринимателей.

Докладчики **рекомендуют:**

1. Поддержать предложение судостроительных компаний России об ускорении принятия Федерального закона "О государственной поддержке судостроительной промышленности Российской Федерации".

Просить Комитет Государственной Думы по промышленности, строительству и наукоемким технологиям при подготовке к рассмотрению на пленарном заседании в Государственной Думе

указанного законопроекта учесть рекомендации Экспертного совета по созданию экономических условий для морской индустрии России, отвечающих требованиям национальной безопасности Российской Федерации и практики судостроения развитых стран.

Считать целесообразным в целях повышения конкурентоспособности российского судостроения и повышения привлекательности российского флота для российских экспортеров в рамках государственной политики по снижению налогов подготовить изменения в Налоговый и Таможенный кодексы, предусматривающие освобождение от уплаты НДС и таможенных пошлин на ввоз необходимого для строительства новых судов импортируемого технологического и судового комплектующего оборудования, аналоги которого в России не производятся;

- освобождение судостроительных заводов от уплаты налога на имущество в части стоимости незавершенного производства при длительности цикла изготовления судна более 6 месяцев;
- снижение экспортных пошлин для российских экспортеров при транспортировании экспортных грузов российскими судами, построенными в России;
- освобождение российских грузоперевозчиков от уплаты НДС на портовые сборы.

2. Просить Правительство Российской Федерации в срочном порядке принять постановление о неотложных мерах по государственной поддержке российского судостроения (проект постановления прилагается), в котором предусмотреть:

- подготовку мероприятий для включения с 2005 года в федеральную целевую программу "Модернизация российского транспорта", предусматривающих предоставление государственных гарантий на иностранные займы, привлекаемые российскими судовладельцами для строительства судов на российских верфях;
- подготовку мероприятий по оснащению российских судостроительных предприятий средствами вычислительной техники, программным обеспечением и методико-нормативной базой для разработки документации по проектированию, строительству и эксплуатации судов на основе CALS-технологий, для включения с 2005 года указанных мероприятий в федеральную целевую программу "Электронная Россия";
- разработку мероприятий, предусматривающих увеличение финансирования научных исследований в области гражданского судостроения в рамках ФЦП "Национальная технологическая база";
- подготовку предложений о создании в 2005 году лизинговой компании с государственным участием для обновления и развития

рыболовного флота России, а также о предоставлении российским промысловым организациям, размещающим заказы на строительство рыбопромысловых судов в организациях отечественной судостроительной промышленности, гарантий выделения квоты на добычу (вылов) водных ресурсов в течение нормативного срока окупаемости новых судов.

3. Считать необходимым активизировать деятельность Российской академии наук в решении научных проблем российского судостроения и научно-исследовательских задач по освоению Мирового океана с привлечением ведущих ученых и специалистов судостроительной отрасли.

4. Просить Комитет Государственной Думы по энергетике, транспорту и связи при подготовке к рассмотрению на пленарном заседании Государственной Думы проекта федерального закона "О морских портах Российской Федерации" (в редакции от 22 апреля 2003 года) учесть предложения ОАО "Новороссийский морской торговый порт", Ассоциации портов Юга России и ОАО "Ростовский порт".

5. В целях научно-технического и организационного сопровождения подготовки редакции проекта федерального закона "О государственной поддержке судостроительной промышленности Российской Федерации" сформировать в рамках Экспертного совета Координационный совет под руководством члена-корреспондента РАН Кулакова А.В.

В состав этого совета включить специалистов судостроительной отрасли и аппаратов профильных комитетов Государственной Думы и представить его на утверждение Председателю Экспертного совета по проблемам законодательного обеспечения национальной безопасности.

Экспертным советом поддержан проект федерального закона «О государственной поддержке судостроительной промышленности», подготовленный на основании парламентских слушаний рабочей группой в составе представителей Минэкономразвития, Россудостроения и Минфина и позволяющий обеспечить привлечение инвестиций в судостроение России, создать для судостроительных компаний и российских судовладельцев экономические условия, соответствующие общепринятой мировой практике, стимулировать строительство российского транспортного и промыслового флота на отечественных предприятиях. Предлагаемые законопроектом меры носят комплексный характер и стимулируют развитие целой сферы морской деятельности – судостроения, морского транспорта, промышленного рыболовства, освоения шельфа и смежных отраслей промышленности. По рекомендациям Экспертного совета внесены также законопроекты об изменениях в Налоговый и Таможенный кодексы, в Программы «Модернизация российского транспорта» и «Электронная Россия» в части внедрения на судостроительные предприятия GALS-технологий и «Национальная технологическая база», а также поддержаны предложения

Ассоциации морских портов Юга России по уточнению проекта федерального закона «О морских портах Российской Федерации».

Создание судостроительной корпорации позволило консолидировать бюджетные ресурсы, существенно расширить Программу обновления транспортного и промыслового флота и создать в судостроительной отрасли значительные объёмы рабочих мест.

3.2.8 Развитие системы технических регламентов

Проблемы обеспечения безопасности компьютерных систем в плане реализации Федерального закона «О техническом регулировании» были обсуждены на пленарном заседании Экспертного совета 25 сентября 2003 года с заслушиванием доклада генерального директора концерна «Системпром» академика РАН Бородакия Ю.В. и с участием в обсуждении заместителя Председателя Экспертного совета Васецкого Н.А., ректора МИФИ Онукия Б.Н., Оганяна Г.А. (НИИАА), Бугаева А.С. (ИРЭ РАН), Конявского В.А. (ВНИИ ПВТИ), Горбачева В.С. (ФСБ России), Гапонова А.Е. (Гостехкомиссия), Криволапова А.Г. (РАСУ), Никитина В.П. (ФСО России), Ковалевского С.С. (Экспертный совет), Сысоевой А.А. (аппарат Комитета Государственной Думы по экономической политике и предпринимательству).

В докладе академика РАН Бородакия Ю.В. отмечается, что введение в действие Федерального закона "О техническом регулировании" предполагает отмену действовавших в течение десятилетий ГОСТов. При этом вероятное вступление в ВТО предполагает современные методы и формы контроля за качеством продукции и потребует в срочном порядке приступить к реализации основных положений нового закона. Для этого необходимо разработать и принять в законодательном порядке значительное количество технических регламентов, определяющих параметры безопасности для множества видов продукции.

Организационная работа на федеральном уровне по реализации закона практически только начинается. При этом главным действующим лицом в этом процессе становится Государственный комитет Российской Федерации по стандартизации и метрологии, который определен ответственным органом федеральной исполнительной власти по техническому регулированию.

Становление этой системы, по оценкам специалистов, осуществляется крайне медленно, многие положения закона, требующие принятия дополнительных нормативных документов на уровне Правительства Российской Федерации, пока не реализованы.

В процессе прохождения проектов законов по техническим регламентам в Правительстве Российской Федерации и в

Государственной Думе имеется ряд неопределенностей. С одной стороны, по закону любое лицо может разработать и представить на рассмотрение технический регламент. В то же время Правительство Российской Федерации обязано формировать Программу разработки и принятия технических регламентов. Отсутствие механизмов определения приоритетов и печатного органа для опубликования технических регламентов, незавершенность формирования экспертных комиссий по отдельным областям технического регулирования сдерживает реализацию Федерального закона "О техническом регулировании".

Представленный концерном "Системпром" общий технический регламент о безопасности использования систем с компьютерной обработкой информации позволит установить общие требования по безопасности, в первую очередь человека практически по всем информационным системам с компьютерной обработкой, и задать степени риска нанесения вреда человеку, обществу и окружающей среде, когда неполадки в компьютерных системах и ошибки в исполнении программных команд приводят к серьезным последствиям, в том числе с гибелью людей.

В докладе и выступлениях были предложены для обсуждения Экспертному совету следующие рекомендации:

1. Одобрить основные положения представленного ФГУП "Концерн "Системпром" проекта общего технического регламента "Обеспечение безопасности государства, общества и личности при использовании систем (продукции) с компьютерной обработкой информации" и после доработки с учетом высказанных на заседании Экспертного совета замечаний и предложений подготовить данный проект к внесению в Государственную Думу в соответствии с положениями пунктов 3-6 статьи 9 Федерального закона "О техническом регулировании".

Концерну "Системпром" на базе положений проекта указанного общего технического регламента разработать концептуальные предложения по созданию в соответствии с положениями пунктов 3 и 5 статьи 8 Федерального закона "О техническом регулировании" системы соответствующих специальных технических регламентов, обеспечивающих безопасность государства, общества и личности при использовании всего спектра систем (продукции) с компьютерной обработкой информации.

2. Просить Правительство Российской Федерации включить в программу разработки технических регламентов разработанный ФГУП "Концерн "Системпром" общий технический регламент "Обеспечение безопасности государства, общества и личности при использовании систем (продукции) с компьютерной обработкой информации".

3. Просить Государственный комитет Российской Федерации по стандартизации и метрологии как федеральный орган исполнительной власти по техническому регулированию:

• ускорить учреждение печатного издания для опубликования уведомлений о разработке проектов технических регламентов в соответствии с положениями пункта 3 статьи 9 Федерального закона "О техническом регулировании";

• завершить формирование экспертных комиссий по техническому регулированию в соответствии с "Положением о создании и деятельности экспертных комиссий по техническому регулированию", утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 августа 2003 года № 513;

• включить в состав экспертной комиссии по техническому регулированию в области безопасности систем (продукции) с компьютерной обработкой информации директора ФГУП "Концерн "Системпром" академика Российской академии наук Бородакия Юрия Владимировича.

• Одновременно целесообразно рассмотреть вопрос о включении в составы экспертных комиссий по техническому регулированию членов Экспертного совета по проблемам законодательного обеспечения национальной безопасности при Председателе Государственной Думы по вопросам:

• ядерной и радиационной безопасности – Перцева Сергея Федоровича, начальника ЦНИИ Минобороны доктора технических наук, профессора;

• биологической безопасности – Иванову Елену Борисовну, генерального директора производственного объединения "Велт", кандидата медицинских наук;

• безопасности особо важных объектов и предприятий повышенной опасности – Зуева Андрея Георгиевича, Президента группы компаний "Иста", кандидата технических наук.

4. Просить заместителя Председателя Экспертного совета депутата Государственной Думы Волковского В.И. совместно с Секретариатом Экспертного совета подготовить предложения по созданию специальной рабочей группы Совета для системной работы по анализу технических регламентов, вносимых в Государственную Думу субъектами права законодательной инициативы, с целью оказания помощи профильным комитетам Государственной Думы.

Проект распоряжения о составе рабочей группы и положении о ее работе представить на утверждение Председателю Государственной Думы.

Экспертным советом были одобрены рекомендации докладчика и выступающих, основные положения проекта технического регламента, предложен порядок их прохождения в Государственной Думе и внесены кандидатуры членов Экспертного совета для работы в экспертных комиссиях по техническому

регулированию. К сожалению, работа по разработке технических регламентов в России крайне затянулась и далека от завершения.

В заключение следует отметить, что проведенный в энциклопедическом научном издании анализ проблем обеспечения оборонно-промышленной безопасности и перспектив развития российского ОПК подтверждает необходимость незамедлительного принятия поддержанного Экспертным советом акцентированного блока законодательных актов, определяющих приоритеты военно-технического обеспечения национальной безопасности, важнейшие направления реструктуризации, интеграции и развития ОПК в XXI веке, в числе которых:

– Федеральный закон **«Об интегрированных структурах»** для обеспечения эффективной деятельности уже сложившихся и вновь образуемых структур в ВПК и более полной реализации заложенного в них финансового, производственного и научно-технического потенциала, реального задействования механизмов государственно-частного партнёрства, большей прозрачности и открытости в осуществлении финансовой и производственной деятельности, исключения монополизма и развития реальной конкуренции в их деятельности, а также приоритетного развёртывания перспективных исследований и технологического обновления предприятий;

– Федеральный закон **«О государственной поддержке промышленного комплекса высоких технологий»** в целях обеспечения инновационного развития ВПК, недопущения критического научно-технического и технологического отставания, создания системы экономических, социальных и правовых гарантий поддержания престижа профессиональной деятельности сотрудников организаций промышленного комплекса высоких технологий. сохранения и развития уникальных научных и экспериментальных установок, разработки и освоения наукоёмких технологий и технологий двойного назначения;

– пакет законодательных актов и взаимоувязанных с ним нормативных правовых актов на правительственном и отраслевом уровнях, нацеленных **на становление и развитие эффективной системы обеспечения качества вооружения и военной техники**, создание эффективных механизмов ценообразования, безусловного внедрения на предприятиях ВПК перспективных информационных технологий в области проектирования и управления качеством, развитие стандартизации продукции (включая технологическое оборудование, средства контроля и испытаний, средства технологического оснащения, материалов) и процессов её разработки и постановки на производство, создание высокоэффективных методов физико-технического контроля и обеспечения надёжности ЭКБ нового поколения, внедрения современных технологий информационной

интеграции и системной поддержки жизненного цикла продукции ВПК – ИПИ-технологии (GALS-, CAD-CAM-технологий), позволяющие отслеживать дефекты элементов, деталей, комплектующих изделий;

– Федеральный закон **«О государственной политике в области сокращения и ликвидации вооружений»** в целях создания правовых основ деятельности в этой сфере ВПК для достижения сбалансированности политических, экономических, оборонных, социальных и экологических интересов государства и отдельных граждан, определения права собственности и финансового регулирования всех видов деятельности в области сокращения и ликвидации вооружений, обеспечения эффективного надзора за безопасностью этих работ для граждан и окружающей среды, а также создания и дальнейшего развития логически, организационно и функционально завершённой системы государственного управления в этой области с ориентацией на приоритет национальных интересов России;

– Федеральный закон «Об экстренных мерах по развитию научно-технического и производственного потенциала высокоточного отечественного вооружения нового поколения» в целях концентрации материальных ресурсов для реализации перспективных программ создания этого вида вооружений, задействования механизмов нормативно-правовой поддержки предприятий, занятых в производстве высокоточного оружия, глубокой интеграции предприятий-разработчиков и производителей высокоточного оружия в интересах существенного уменьшения размерности ВПК, снижения производственных издержек и порога рентабельности, создания условий формирования современной проектно-технологической базы и унифицированного производства, а также эффективного противодействия экспансии иностранных компаний;

– законодательные предложения **о создании целостного государственного механизма**, обеспечивающего в Российской Федерации единой государственной политики в области защиты прав на интеллектуальную собственность, создаваемую при выполнении государственного оборонного заказа, с тем чтобы лишить крупнейших мировых производителей вооружений юридического закрепления за собой прав на изобретения российских авторов, а также прекратить практику заключения ФАПРИДом Минюста России без согласия государственных заказчиков лицензионных договоров на передачу третьим лицам исключительных прав на технологии, критически важные для развития вооружения и военной техники России.

Из проведенного анализа также следует, что Экспертный совет в своих рекомендациях настойчиво предлагал, чтобы принятие Государственной Программы вооружения и военной техники осуществлялось только на основе широкого Парламентского обсуждения (как это

делается во всех развитых странах) специальным федеральным законом. Отчетность по реализации Программы должна быть ежегодной перед Парламентом при принятии федерального бюджета.

Принятые Экспертным советом решения на целом ряде заседаний по проблемным вопросам ОПК настаивают на восстановлении эффективного управления оборонной промышленностью, чтобы не потерять способность разрабатывать и выпускать такие сложные современные вооружения, как современные ракетные и авиационные комплексы, высокоточные ракетные системы и боевые корабли. Для создания истребителя или военного корабля в XXI веке требуется до 10 лет совместной работы кооперации сотен предприятий, и неправомерно думать, что рынок все сам отрегулирует. Положительный результат может дать только грамотное сочетание частной инициативы с государственным управлением. Создание объединенных авиационной и судостроительной корпораций положило начало этому сложному этапу развития ОПК. Однако без эффективной законодательной базы в области интегрированных структур эти процессы не смогут привести к положительным результатам.

Экспертным советом неоднократно отмечаются проблемы технологического отставания. Только не формальная, а реализуемая инновационная политика государства способна обеспечить преодоление спада в ОПК, обеспечить его структурную перестройку и расширить оружейный рынок за счет конкурентоспособной продукции. Здесь должна быть выработана четкая промышленная политика, оформленная специальным законом. Необходима энергичная мобилизация всех внутренних ресурсов и управленческих механизмов для подъема экономики через развитие высокотехнологических отраслей промышленности. Следовало бы также, как показано в материалах Экспертного совета, незамедлительно решить проблему реального финансирования ОПК. Для этого необходимо, прежде всего, законодательно формализовать правило авансирования гособоронзаказа в объеме не менее 50% от общей его суммы и ежеквартальной индексации ассигнований для покрытия ущерба от инфляции.

Безотлагательная реализация в сжатые сроки приведенного в публикации комплекса мер сможет позволить обеспечить поддержание военно-экономического потенциала ОПК на уровне, необходимом для обеспечения обороноспособности и безопасности России в соответствии с её национальными интересами.

4. ИННОВАЦИОННАЯ ЭКОНОМИКА И ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ – ВАЖНЕЙШИЙ РЕСУРС ЭКОНОМИЧЕСКОГО И ДУХОВНОГО ВОЗРОЖДЕНИЯ РОССИИ

Мировая тенденция развития характеризуется наращиванием научно-технического потенциала, который становится одним из наиболее активных элементов воспроизводственного процесса. Такие наукоемкие отрасли, как авиационная и космическая промышленность, новые конструкционные материалы и биотехнологии, генная инженерия, информатика и телекоммуникации, микроэлектроника, точное машиностроение и др., начинают выступать в качестве приоритетных направлений экономического развития.

Исходя из задач национальной безопасности и учитывая реалии социально-экономической ситуации в России, необходимо выбрать стратегию, которая бы, опираясь на имеющийся научно-технический потенциал и создаваемые условия для эффективного инновационного процесса, была бы направлена на содействие структурным изменениям в российской экономике.

Основой структурной перестройки экономики должно стать оперативное внедрение в производство результатов перспективных научных исследований и разработок и превращение их в продукт, находящий своего покупателя на внешнем и внутреннем рынках. Таким образом, в условиях рыночных отношений наука уже не может развиваться изолированно, она должна стать главным элементом национальной инновационной системы.

4.1 Основные направления разработок Экспертного совета в области инновационной экономики и интеллектуальной безопасности

Сущность основополагающих наработок экспертного сообщества, обсуждаемых на пленарных заседаниях Экспертного совета, по проблемным вопросам инновационного развития России, обеспечения интеллектуальной безопасности и создания инфраструктуры инновационной экономики сводится к следующим основным обобщениям.

В докладе, представленном экспертным сообществом, отмечается, что российская наука сегодня представлена разветвленным научным комплексом. В него входят государственные научные центры, академические научные организации, научные организации народнохозяйственных комплексов, а также научная часть сферы

образования, которая обеспечивает воспроизводственный цикл передачи научных знаний и технологий. Политические и экономические преобразования последних лет нанесли научно-техническому комплексу в значительной степени непоправимый урон. Масштабы и глубина кризиса в этом секторе народного хозяйства превосходят как показатели общеэкономического спада, так и падения промышленного производства. Резко сократился объем проводимых исследований и разработок. Численность занятых исследованиями и разработками сократилась более чем вдвое, общие затраты на проведение исследований и разработок из всех источников упали в сопоставимых ценах почти в двадцать раз, капитальные вложения в развитие материально-технической базы науки сократились в десятки раз. Наметились необратимые тенденции к снижению исследовательской активности в ведущих предметных областях проблем национальной безопасности.

Следует отметить, что страна, которая позволяет себе тратить на науку менее 1,5% ВВП, в начале XXI века не имеет никаких шансов участвовать в соревновании с развитыми странами. Невозможно, нерационально и бесперспективно заставлять науку адаптироваться в кризисной ситуации «экономическими методами» (постоянным сокращением ассигнований). Мировой опыт показал, что именно научный комплекс совместно со сферой образования является локомотивом энергичного движения к современным высоким технологиям, к наукоемким и интеллектуально насыщенным производствам, за которыми будущее эффективное и безопасное развитие государства.

Передача функций государственной поддержки науки, образования, культуры различным зарубежным фондам, организациям и частным лицам, переориентация национальной науки на заказы зарубежных центров, перебазирование интеллектуальной элиты нации в западные страны, распад ведущих школ мировой значимости постепенно приводят к уничтожению научного потенциала, сокращению и ликвидации фундаментальной науки, распаду центров формирования высокопрофессиональных кадров будущего поколения россиян.

На российской культуре все более отражаются процессы, выражающиеся в девальвации нравственных и культурных ценностей общества, общей дегуманизации жизни, нарастании экстремизма во всех сферах общественной деятельности, разрушении нравственных и мировоззренческих идеалов человека, подмене истинно русских ценностей сиюминутными интересами выгоды и частной наживы.

4.1.1 Роль инноваций в экономическом развитии России

Человечество практически исчерпало экстенсивные пути своего развития. Применение традиционных технологий и способов производства неизбежно приводит к достаточно быстрому истощению ресурсов Земли. Основным содержанием развития человечества в третьем тысячелетии будет переход от индустриального общества к постиндустриальному. Поэтому поиск и масштабное включение в мировую экономику новых ресурсов, которые позволили бы избежать экономических бед и катастроф и обеспечили бы эффективное развитие общества, стало одной из важнейших глобальных проблем человечества.

В этой связи формирование мобильного, динамично развивающегося научно-технического потенциала, отвечающего современным требованиям и ресурсным возможностям страны, повышение эффективности его использования для перехода экономики России на путь инновационного развития является стратегической задачей создания образа «умной» России как научно-культурного лидера мирового развития.

Многоаспектность, сложность, масштабность и глубина проблем интеллектуального развития выводят сохранение интеллекта страны в разряд самых актуальных проблем современности. По своим последствиям интеллектуальный кризис может оказаться куда более опасным, чем, например, политический или военный, экономический или информационный, а его преодоление, как известно из истории, может потребовать нескольких десятилетий, а может быть, и столетий.

Переход России к инновационной стратегии научно-промышленного развития представляется сегодня безальтернативным решением сохранения России в числе развитых государств. Роль научно-технического прогресса для современных экономик не вызывает сомнений, его вклад в экономический рост наиболее развитых стран составляет до 90%. Ставка на развитие высокотехнологичных производств может обеспечить значительный рост экономики за счёт повышения конкурентоспособности и стимулирования нового качества роста.

В этой связи представляет значительный интерес анализ опыта инновационного развития мировых экономик и основных показателей научно-технического и технологического облика России в начале XXI века, возможных приоритетных направлений инновационного развития, роли инноваций в развитии отдельных сегментов экономики и сфер жизнедеятельности государства, а также в формировании инновационного сознания.

4.1.1.1 Анализ опыта инновационного развития зарубежных стран

В последние десятилетия многие государства сформировали эффективно работающие инновационные системы. Анализ зарубежного опыта подтверждает, что введение результатов научно-технической деятельности в хозяйственный оборот должно иметь особый режим правового регулирования.

Индустрия создания и использования интеллектуальной собственности за рубежом является одной из наиболее прибыльных. Так, только реализация авторских прав в США обеспечивает около 7% ВВП. Доля нематериальных активов в составе имущества крупнейших корпораций в последнее время достигла 50%.

Инновационные процессы в США

В настоящее время в США, занимающих ведущее положение в мире по мощи научно-технического потенциала, расходы на НИОКР превышают показатели других стран и достигают 2,76%. Эти расходы составляют почти $1120 на душу населения. В науке занято более миллиона человек. США являются лидером по количеству зарегистрированных патентов и выданных премий в области науки. Наукоемкая продукция составляет 27% экспорта США. Более 60% научных исследований сосредоточено в вузах, число которых достигает 3 тысяч (в т.ч. ведущие Стенфорд, Гарвард, Принстон и др.). Успех США во внедрении инноваций определяет развитие инновационного бизнеса, соединяющего науку и предпринимательство (более 100 технопарков и технополисов). США лидируют в производстве компьютеров, программного обеспечения, авиационной и космической техники.

Также США осуществляют мощную законодательную политику в отношении развития и введения инноваций. Помимо Патентного закона и Закона о товарных знаках, касающегося правовой охраны объектов интеллектуальной собственности, насчитывается более 20 законов и актов Президента США, определяющих, наряду с мерами жесткого государственного регулирования, процедуры стимулирования передачи и коммерциализации технологий.

Основополагающими в этой сфере являются два законодательных акта – так называемые законы Бай-Доула и Стивенсона-Уайдлера, принятые в 1980 году. Действие законов направлено на стимулирование коммерциализации результатов научных разработок, финансируемых федеральным правительством.

Закон Бай-Доула действует в сфере исключительных прав на запатентованные результаты НИОКР, полученные в неправительственных организациях (университетах, исследовательских

центрах, лабораториях, предприятиях малого бизнеса). Закон установил универсальные правила, реализующие цели государственных агентов (заказчиков) в сфере управления технологиями путем получения неправительственными организациями финансовой помощи от федерального правительства с сохранением за ними исключительных прав на изобретение и изготовление исключительных лицензий. Организации получили возможность выбора в отношении патентообладания. В случае их отказа от патентования исключительные права могли быть оформлены на федеральное правительство при условии, что финансирующее государственное агентство оформит и подаст заявку на патент.

При этом управление государством процессами коммерциализации обеспечивается уже на начальном этапе, когда решается вопрос о запрещении перехода исключительных прав представителю частного сектора по ряду формальных признаков.

Второй механизм управления процессом коммерциализации технологий относится к заключаемым контрактам, где частная организация, принимая финансовую помощь и сохраняя за собой право патентообладателя, обязуется предоставлять Правительству США в случае необходимости льготные лицензии. В договор о финансовой помощи включалось право правительства на выдачу принудительной лицензии. При этом подрядчик или получатель гранта должны попытаться реализовать или коммерциализировать данное изобретение. Если подрядчик или получатель гранта являются некоммерческими организациями, то они должны при лицензировании отдавать приоритет предприятиям малого бизнеса, а при исключительной лицензии изобретение должно реализовываться в США.

Закон Бай-Доула фундаментальным образом изменил взаимодействие между государством, университетами и частным бизнесом в части передачи прав на объекты интеллектуальной собственности и поощрения введения и экономический оборот изобретений, созданных за бюджетные средства, на основе предоставления лицензий частным лицам. Закон Бай-Доула явился значительным стимулом и остается существенной составляющей правительственной политики в области коммерциализации инноваций.

Закон о технологических инновациях Стивенсона-Уайдлера регулирует отношения обладателей исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, созданные в ходе совместных исследований правительственных и неправительственных научных организаций. Его основной целью явилось стимулирование эффективного использования финансируемых государством технологических разработок. Закон предусматривает создание государственных центров по сбору и передаче принадлежащих государству технологий, которые могут быть внедрены в производство. Этот закон предоставил широкие полномочия Министерству торговли США по повышению роли технологических

инноваций для коммерческих и государственных целей, поддержке трансферта технологий на национальном уровне.

Учитывая то, что федеральные лаборатории имеют значительное количество коммерчески ценных технологий, которые могли бы содействовать повышению конкурентоспособности фирм США, закон потребовал от каждой федеральной лаборатории создания офиса по выявлению таких технологий и их последующему трансферту частному сектору.

Заложенная на основе Закона Стивенсона-Уайдлера политика «передачи технологий» концептуально совпадала с положениями Закона Бай-Доула. Оба закона направлены на повышение эффективности процессов использования частным сектором результатов научных исследований и разработок, полученных при поддержке федерального правительства, либо посредством финансовой помощи (Бай-Доул), либо в форме инвестиций в национальные лаборатории, их персонал и инфраструктуру (Стивенсон-Уайдлер).

Дополнительно в 90-е годы в США принят ряд законов, определивших политику государства в сфере передачи технологий и инновационной деятельности, в том числе:

Закон о процедурах патентования в университетах и малом бизнесе, нацеленный на реформирование государственной патентной политики;

Закон о развитии инноваций в малом бизнесе, направленный на формирование правовых норм партнерства государственного и частного бизнеса;

Закон о национальном трансферте технологий и достижений, давший возможность доступа всем заинтересованным фирмам к научно-технологическим ресурсам федеральных лабораторий.

Закон о процедурах патентования в университетах и малом бизнесе давал организациям, заключившим контракт с федеральным ведомством на проведение НИОКР за счет бюджетных средств, право самим патентовать изобретения, полученные в рамках выполнения этих работ. Он также давал право федеральному ведомству предоставлять частным фирмам исключительную лицензию в качестве гранта на «свою технологию». Закон требовал, чтобы конечный продукт с использованием таких технологий производился и продавался только в США.

Закон о развитии инноваций в малом бизнесе стал важным этапом в формировании правовых норм партнерства государственного и частного сектора. На основе этого закона была принята программа SBIR. Закон обязывал федеральные агентства США выделять малому бизнесу ассигнования на НИОКР. Сейчас эти ассигнования превышают 1 млрд долларов США в год.

Одним из последних законов, направленных на активизацию инновационной деятельности, является *Закон* ***о национальном трансферте технологии и достижений,*** установивший, что выход с новыми технологиями и промышленными инновациями на рынок является основой для экономического и социального благополучия народа США, а федеральное правительство обязано оказывать поддержку частному сектору при коммерциализации новых технологий и промышленных инноваций.

Большое значение применительно к передаче технологий и инновационной деятельности имели антитрестовские законы США, отражающие приверженность государства принципам рыночной экономики.

Основополагающим элементом организационной структуры передачи технологий в США является Федеральная служба промышленной технологии, созданная при Министерстве торговли США, определяющая ключевые технологические проблемы и оценивающая влияние политических и экономических факторов на мировой рынок технологий. Созданные в соответствии с Законом о технологических инновациях Стивенсона-Уайдлера при федеральных лабораториях центры по выявлению коммерчески ценных технологий и их последующей передаче частному сектору фактически образуют разветвленную инновационную инфраструктуру.

Огромное значение при создании национальной инновационной системы в США имели программы государственной поддержки малого бизнеса в научно-технической сфере, утверждаемые Конгрессом США.

Национальная программа SBIR была призвана обеспечить начальным капиталом и помочь малому бизнесу участвовать в НИОКР, проводимых федеральными агентствами. В поддержке этой программы принимают участие 11 федеральных агентств (государственных заказчиков). Общие затраты бюджета на финансирование программы составляют более 1 млрд долларов в год. Организационная структура отражает фактор, связанный с высокими рисками продвижения нового товара на рынок, при этом государство выступает как венчурный финансист. В соответствии с законодательством программа обеспечивает поддержку только предприятий и компаний малого бизнеса. Программа регламентирует время выхода разработок на стадию промышленной инновации (2-3 года), причем финансирование на этом этапе должно производиться в основном из средств частного сектора.

Программа поддержки малого бизнеса STTR, в отличие от национальной программы SBIR, предоставляет государственную финансовую поддержку предприятиям малого бизнеса при проведении ими НИОКР совместно с некоммерческими организациями, в основном с университетами. Условия финансирования программы STTR аналогичны программе SBIR. В программе STTR сохраняются те же требования к

малому предприятию, как и в программе SBIR, – независимая коммерческая компания с собственным капиталом, оперирующая на территории США, управляемая американским гражданином и имеющая до 500 служащих.

Инновационная деятельность в университетах проводится на основе действующего законодательства США. Университеты, в составе которых имеются научно-исследовательские подразделения, являются своего рода национальными интеллектуальными центрами, в которых фундаментальные и прикладные исследовательские работы тесно связаны с программами подготовки специалистов. Объем государственной помощи вузам в США значительно превышает масштабы государственного финансирования высшего образования в большинстве других стран.

Финансирование научно-исследовательских работ в университетах осуществляется как за счет грантов, так и на основе контрактов и дотаций. При этом, как правило, за университетами сохраняются права на все созданные изобретения. При университетах созданы инновационные предприятия, задачей которых является создание фондов поддержки инноваций, в том числе венчурных. При этом предусматривается распределение доходов от данной деятельности между изобретателем, университетом, лабораторией или другой структурной единицей, в которой работает изобретатель, а также выделение средств на научно-исследовательские работы изобретателя и на поддержку фондов содействия инновациям.

Программы содействия бизнесу, осуществляемые частными компаниями, в том числе и на территории университетов, обеспечивают доступ к бизнесу и техническую помощь, предусматривают предоставление помещений для исследований или производства, а также общее офисное оборудование, включая копировальную и факсимильную технику. Они содействуют росту новых фирм, передаче технологий, экономическому развитию и многообразию инновационной деятельности.

Таким образом, законодательство США, устанавливающее механизмы передачи технологий, является основой национальной инновационной системы и базой созданных организационных структур, обеспечивающих процесс коммерциализации инноваций.

По экспертной оценке директора офиса передачи технологий, экономические последствия Закона Бай-Доула состоят в образовании рынков с объемом продаж 9-13 млрд долларов, появлении от 50 до 100 тысяч новых рабочих мест и более чем в 2 млрд долларов дохода от налогов в местные и федеральный бюджет ежегодно.

Инновационные процессы в Западной Европе

Западная Европа – один из главных в мире центров науки. Страны Западной Европы выделяют в среднем 2% от ВВП на НИОКР, а именно Франция – 2%, Германия – 2,6%, Австрия – 2,6%, Великобритания – 1,8%, Швеция – 3,75%, Дания – 2,7%. В научной деятельности европейских стран занято около 700 тыс. научных работников. Имеется сеть развитых технопарков и технополисов (в Германии – 62 технополиса, в Великобритании – 40, во Франции – 30). Научный потенциал Западной Европы ориентирован в основном на фундаментальные исследования, в том числе на строительство АЭС, производство фармацевтических препаратов, развитие техники и связи, транспортное машиностроение. Расходы на НИОКР на душу населения в Западной Европе составляют от 700 до 870 долларов.

Европейские страны активно стимулируют инновационное предпринимательство. Повышенное внимание уделяется созданию и развитию малых инновационных компаний. Государственная поддержка инновационных процессов в странах Западной Европы направлена в основном:

- на стимулирование инновационных процессов;
- поощрение сотрудничества университетов и межфирменной кооперации;
- совершенствование системы охраны интеллектуальной собственности;
- совершенствование информационных услуг;
- совершенствование антимонопольного законодательства.

Большая часть финансирования инновационных процессов приходится на так называемое косвенное финансирование, к которому относятся:

- выделение субсидий (вместо прямого финансирования НИОКР), понижающих затраты на НИОКР, и применение льготного налогообложения;
- развитие системы венчурного финансирования;
- развитие фондовых рынков;
- укрепление институциональных (пенсионных) фондов;
- содействие частным инвестициям ("бизнес-ангелы");
- развитие сферы образования;
- подготовка профессиональных и управленческих кадров;
- формирование управленческих консультационных фирм;
- создание научно-технических информационных центров;
- разработка иммиграционного законодательства.

Европейские государства стремятся содействовать кооперации университетов и

коммерческих компаний, потребляющих инновации, выступая в роли посредника (брокера).

В этих странах также действуют программы по поддержке приоритетных направлений науки, где осуществляется традиционное прямое финансирование. Широкое распространение получила кластерная философия – концентрация усилий государства на поддержке инновационной деятельности и создании новых кооперационных связей между компаниями и вузами, ранее не находившимися во взаимодействии друг с другом, для содействия научным исследованиям. Кластеры помогают предприятиям быть конкурентоспособными, так как в одном или нескольких интегрированных кластерах производится разработка нового продукта и оборудования по его производству. Цель кластеров – разработать новый вид продукта, сырья, материалов и оборудования по их изготовлению и найти потенциальных потребителей результатов НИОКР.

Значительное внимание европейские правительства уделяют развитию патентного законодательства и аспектов его практического применения. Так, например, в части поддержки малого и среднего бизнеса, занимающегося инновационным предпринимательством, европейские государства ввели бесплатное предоставление патентной информации малым и средним предприятиям.

Инновационные процессы в Китае

В настоящее время экономика Китая является наиболее динамично развивающейся в мире, чему во многом способствовало развитие научно-технического потенциала и инноваций. Китай акцентирует внимание на повышении качества образования: расширяется доступность образования, вовлекается частный сектор в развитие системы высшего образования. За последнее время увеличилось количество выпускников вузов Китая. Вследствие экономического подъема в Китай направляются высококлассные специалисты с Запада, а также возвращаются специалисты и ученые, которые когда-то уезжали на обучение в страны Запада. Доля ВВП, расходуемого на НИОКР, составляет 1,54%. Крупнейшим инвестором в сферу НИОКР является промышленный сектор Китая. Более 71% инвестиций поступают из частного сектора, 19% приходится на государство и 9% финансируют сами университеты. 34% инновационной продукции в мире принадлежит китайским производителям. Китай находится на втором месте по числу научных работников – более 1 млн чел. Также в Китае действует свыше 900 научно-исследовательских центров.

Даже в период мирового кризиса китайская экономика демонстрировала стабильность и рост инноваций. Научный потенциал Китая ориентирован на:

• развитие крупных научных проектов
• развитие промышленных инноваций
• коммерциализацию «ноу-хау»
• разработку искусственного интеллекта
• научные исследования в области физики, химии, биологии, энергетики
• производство интегральных схем
• производство реактивных космических двигателей
• запуск искусственных спутников.

В настоящее время программа развития Китая включает в себя снижение зависимости от иностранных технологий (до 30%), повышение затрат на НИОКР до 2,5% от ВВП, увеличение вклада наукоемких производств в экономическое развитие.

Инновационные процессы в Индии

Индия отстает от промышленно-развитых стран в развитии научного потенциала, но в последнее время прикладывает большие усилия к повышению доли науки в ВВП. Сейчас она составляет 0,71%, из которых 80% приходится на государство, 16% инвестиций поступают от частного сектора. В Индии активно поддерживаются патентование и коммерциализация инноваций, также индийское правительство уделяет особое внимание стимулированию притока иностранных инвестиций в основном в сектор информационных технологий и телекоммуникаций. Самым известным элементом инновационного развития является сеть технопарков, ориентированных на экспорт высокотехнологичной и наукоемкой продукции. Индия – центр некоторых видов высокотехнологичных услуг – бизнес-аутсорсинга, инжиниринга (45% рынка аутсорсинга и 65% рынка IT-аутсорсинга в мире). Успешно развивается высокотехнологичный сектор – производство программного обеспечения, лекарств.

Несмотря на некоторый упадок «чистой» науки, патентование и коммерциализация инноваций в Индии всячески поддерживаются: их стараются стимулировать через множество правительственных и общественных программ разной степени масштабности и успешности, осуществляющих поддержку проектов на различных стадиях развития. Некоторые из этих программ приведём для примера.

Так, в рамках «Программы поддержки инноваторов» (Technopreneur Promotion Programme– TePP) все граждане, имеющие оригинальные ноу-хау, могут получить финансовую помощь в размере около 1 000 долларов на воплощение своих идей. За 8 лет было профинансировано более 150 проектов; в результате на свет появились технологии создания пятилитрового пульверизатора, экстракта из

сосновых иголок, масла дерева ним для лечения труднозаживающих ран и десятки других полезных в хозяйстве вещей.

Программа развития и демонстрации технологий (TDDP) помогает инноваторам пройти этап от концептуального прототипа до опытного производства. Программой поддержаны более 150 проектов на общую сумму около 1 млн долларов. В числе успешных проектов – создание автомата для лепки кирпичей и разработка процесса промышленного синтеза пиразинамида. Аналогичная Программа поддержки отечественных технологий (HGTP), нацеленная на масштабирование инновационного производства, позволяет получить льготный кредит, обычно не превышающий половины требуемой на проект суммы.

Индийский Фонд развития технологий (TDF), напоминающий российский Фонд Бортника, был сформирован ещё в 1987 году. Вслед за ним появились и другие национальные и государственные квазивенчурные фонды, из которых несколько принадлежат крупным индийским банкам, например работающему и в России ICICI.

В 1992 году была создана Индийская ассоциация венчурного инвестирования (IVCA), до недавнего времени объединявшая лишь индийских игроков. Крупнейшие из них основаны Банком поддержки малого и среднего бизнеса.

Чтобы оставаться лидером рынка обслуживания иностранных инноваций, стране необходимо уметь быстро внедрять собственные инновации. В Индии инноваторов поддерживают через множество правительственных и общественных программ (SIBDI) – это Национальный венчурный фонд программного обеспечения и информационных технологий объёмом 250 млн долларов и Фонд развития мелких и средних предприятий (SME Growth Fund) объёмом более 1 млрд долларов.

Основные задачи фондов – понижение характерных для инновационных отраслей долгосрочных рисков, поиск и инвестирование в новые компании в таких секторах, как «живые системы», информационные технологии, ритейл, инжиниринг, пищевая промышленность, инфраструктура здравоохранения, логистика и т.д. Венчурное подразделение банка ICICI, управляющее фондами более чем в 2 млрд долларов, занимаясь традиционными прямыми инвестициями, часть средств выделяет на инновационные стартапы, в основном в ИТ.

В последние годы в состав IVCA вошли многие американские и европейские фонды, что значительно ускорило рост венчурных инвестиций. В прошлом году в Индии было зафиксировано 299 сделок прямого инвестирования в венчурные проекты, объём прямых венчурных инвестиций достиг 7,5 млрд долларов в год. (Россия сильно отстаёт от Индии по этим показателям. По данным Российской ассоциации прямого и венчурного инвестирования, в 2005 году прошло всего 33 сделки прямого

венчурного инвестирования. Сумму прямых венчурных инвестиций наблюдатели оценивают примерно в 100 млн долларов в год – такую оценку приводит, например, Олег Кужиков, директор венчурного подразделения «Тройки-Диалог» в интервью «Коммерсанту»).

Основные направления инвестиций в венчурные компании в Индии – информационные и коммуникационные технологии, ритейл и биомедицина. Многие венчурные фонды Силиконовой долины, зачастую имеющие индийцев-менеджеров, открывают офисы в Бангалоре и других центрах процветающей индустрии ИТ, нацеливаясь на проекты, ориентированные на обслуживание трёхсотмиллионного индийского среднего класса, который всё активнее приобщается к сотовой связи, интернету и прочим благам современной цивилизации. Так, например, в 2006 году Yahoo приобрела долю bharatmatrimony.com – сайта знакомств, демонстрирующего, что традиционная индийская культура и кастовое устройство вовсе не препятствуют проникновению хай-тека в общество.

Поддержку компаниям на стадии расширения оказывает также созданный в 1996 году правительством Индии Совет по технологическому развитию (TDB). Он предоставляет льготные кредиты, а также участвует в уставном капитале инновационных компаний, планирующих коммерциализовать разработки аккредитованных научно-исследовательских центров или получивших поддержку в рамках госпрограмм типа вышеупомянутой TePP. Предлагаемые суммы редко превышают 50%, а то и 25% стоимости проекта, при этом получателям запрещается их тратить на создание лабораторий, проведение фундаментальных исследований, рефинансирование и т.п. Общие средства, которыми располагает TDB, составляют порядка 1,5 млрд долларов, причём большая часть их уже инвестирована. Согласно отчёту Совета, наиболее активно он поддерживает компании, работающие в сфере здравоохранения, а также транспорта, инжиниринга, в химии и в сельском хозяйстве. Биомедицина по объёму привлечённых госсредств лидирует с большим отрывом, и, стоит заметить, серьёзная поддержка сектора со стороны государства изменила отношение к нему и частных инвесторов: в 2006—2007 годах число венчурных сделок в секторе биомедицины начало стремительно расти. Помимо TDB, биомедицинские технологии поднимают с помощью специальной целевой программы, схожей с нашей ФЦП по науке и технике, и льготных кредитов на разработку лекарств по ставке 3% годовых.

Программа «Инициативы по развитию технологий в Индии в новом тысячелетии» (New Millenium Indian Technology Initiative) также схожа с ФЦП Минобрнауки – тематики исследований и коммерциализации инноваций в ней также задаются правительством. По данной программе уже финансируется 42 проекта на общую сумму около 750 млн долларов. Каждый проект разбивается на несколько задач, главные исполнители

которых отбираются, как указано на сайте программы, путём проведения «строгого и прозрачного» конкурса. Государственным учреждениям средства выделялись в форме грантов, частным – в форме льготных кредитов под 3% годовых. Мониторинг результатов проводился в два этапа: сначала на уровне советов директоров организаций-исполнителей, затем каждые шесть месяцев шла проверка советом экспертов.

Сеть технопарков – самый известный элемент индийской инновационной системы – начала формироваться в стране ещё в 1984 году. К сегодняшнему дню только правительственное агентство по созданию научно-технологических парков и поддержке науки и технологий (STEP) создало более 30 парков. Технопарки рассматриваются как ещё одна мера поддержки предприятий, ориентированных, прежде всего, на экспорт высокотехнологичной и наукоёмкой продукции. На их резидентов – организации или компании – не распространяется ограничение на иностранные инвестиции; им предоставляются серьёзные налоговые и таможенные льготы; поощряются их связи с вузами, в том числе иностранными; в их распоряжении развитая инфраструктура – недорогие офисные помещения, дешёвый широкополосный интернет (его, к слову, обеспечивает всеиндийская сеть, созданная чтобы исключить зависимость от иностранных серверов и сетей).

Интересно отметить, что два крупнейших индийских технопарка были основаны не правительственным агентством STEP, а администрациями штатов. Наиболее известный из них – технопарк в Керале, учреждённый 17 лет назад. Он обслуживает 110 компаний, в которых работают в общей сложности 15 000 человек, бизнес-инкубатор и два университета, один из них готовит программистов, а другой – менеджеров. Поскольку парк специализируется на производстве программного обеспечения, то и инфраструктурой располагает соответствующей: здесь самый дешёвый в Индии интернет-канал пропускной способностью в 2,4 Тбита и Wi-Fi на всей территории в 31 га.

В качестве заключения стоит привести выводы из недавних отчётов индийских исследователей, свидетельствующих о довольно высокой эффективности работы инновационной системы Индии. При этом Индия станет ключевым центром клинических испытаний и исследований стволовых клеток; генетически изменённые сельхозкультуры изменят агропромышленность, а развитие фармацевтического рынка будет происходить не только за счёт дженериков, но и благодаря разработанным и произведённым в стране вакцинам и лекарствам.

Не менее оптимистичны и представители телекоммуникационного сектора. В своём Strategic Review за 2007 год аналитики NASSCOM прогнозируют к 2010 году увеличение экспорта продукции и услуг до 60 млрд долларов. В 2007 году рост сектора составит 28%, а общая выручка –

47,8 млрд долларов (в 10 раз больше, чем в 1998 году). Число занятых непосредственно в секторе превысит 1,6 млн человек, а его доля в ВВП – 5,4%. На долю США будет приходиться 67% экспорта. Оптимизм аналитиков вполне объясним, если учитывать динамику телекоммуникационного сектора в самой Индии: в 2001 году в стране было лишь 4 млн владельцев сотовых телефонов, к концу прошлого года – 98 млн.

Инновационные процессы в Японии

Правительство Японии финансирует примерно 25% от общего объема НИОКР, выполняемых в стране. Причем преимущественно финансируются исследования, осуществляемые в интересах гражданского общества. Основная доля бюджетного финансирования приходится на университеты и государственные научные организации. Фундаментальные исследования финансируются главным образом государством. Преимущественное развитие получили косвенные формы государственного финансирования инновационного предпринимательства. Фирмы, занимающиеся НИОКР, если и получают прямую финансовую поддержку, то только частично. В основном для таких компаний предусматриваются налоговые льготы. Кроме того, государство стимулирует малое инновационное предпринимательство через контракты и государственные заказы на разработку новых технических решений и изделий. Структуру инновационной деятельности в Японии можно представить следующим образом: 13% – фундаментальные исследования; 25% – прикладные исследования; 62% – опытно-конструкторские разработки.

Правительство Японии создало систему финансирования НИР и ОКР, позволяющую направлять средства кредитно-финансовых учреждений страны в приоритетные производства и отрасли экономики. Для этого в государственной промышленной политике предусмотрены как прямое, так и косвенное распределение кредитно-финансовых ресурсов, внедрение практики перекредитования; применяется стратегия заниженного уровня процентных ставок, создаются согласительные советы "банк – правительство – субъект экономии", которые координируют кредитование по специально выделяемым кредитным линиям. Основной объем работ по реализации государственной программы займов и инвестиций для развития инновационного предпринимательства в Японии выполняют Бюро трастовых фондов и Японский банк развития. Государственная инвестиционная программа отличается гибкостью, подвержена изменениям с учетом экономических процессов, происходящих в стране.

Основными направлениями комплексного подхода со стороны государства к инновациям и научно-инновационной деятельности являются:

* финансирование частных компаний, занимающихся НИОКР, с последующим или одновременным предоставлением государственного госзаказа;

* финансирование НИОКР из различных фондов;

* льготное налогообложение или освобождение от налогов научно-исследовательской и производственной деятельности в области перспективных НИОКР;

* государственные дотации крупным промышленным компаниям для закупки лицензий на использование ноу-хау;

* льготное кредитование перспективных НИОКР;

* национализация отдельных отраслей промышленности с последующей передачей их в частное владение по достижении ими прибыльности и финансовой устойчивости (все расходы относятся на счет государства);

* защита японского производителя от конкуренции;

* создание условий для получения новых технологий из других стран;

* импорт капитала в японскую промышленность, находящуюся на территории Японии, а не за ее пределами;

* привлечение внебюджетных источников финансирования НИОКР;

* согласование государственной инвестиционной программы с интересами национальной промышленности.

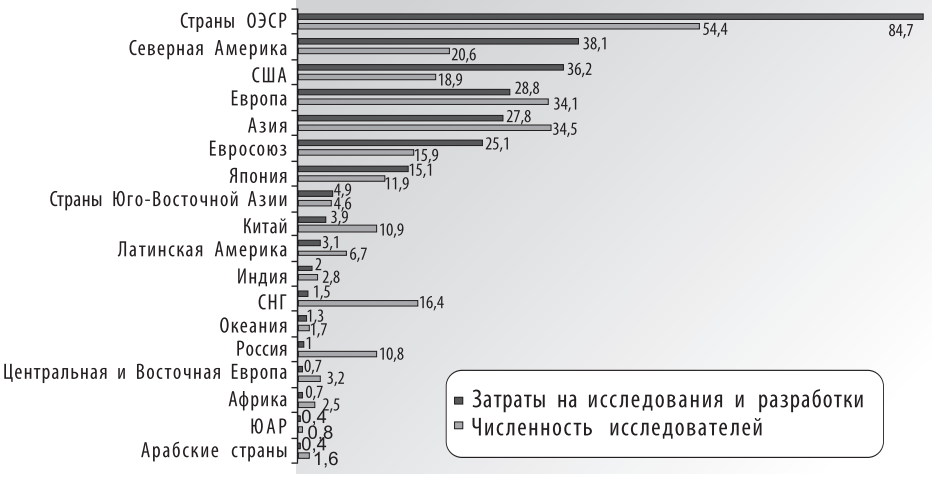
Организации, поддерживающие малое инновационное предпринимательство:

Японский центр ключевых технологий помогает малому и среднему инновационному бизнесу в установлении необходимых им деловых связей, финансирует фундаментальные и прикладные разработки;

Организация по развитию новых источников энергии способствует созданию научных центров для частных предпринимателей и организует международные коллективы предпринимателей для проведения совместных исследований. Кроме этого, в Японии разработаны и реализуются *«Программа распространения научных знаний",* в рамках которой для частных компаний-подрядчиков создаются научные центры в префектурах, и *«Основополагающий закон по науке и технологиям",* нацеленный на создание ученым-разработчикам благоприятных условий и обеспечение государственных гарантий финансовой поддержки и финансовой помощи при разработке НИОКР. В рамках этого плана на НИОКР только в 2000 г. в Японии было выделено свыше 38 млрд долл. США.

4.1.1.2 Инновационные процессы в России

В 90-е годы СССР был вторым в мире после США по развитию научно-технического потенциала. 3,5% ВВП выделялось на научные исследования, в науке было задействовано почти 2 млн чел. Научный потенциал был ориентирован на исследования по всем направлениям и примерно 75% научных исследований и разработок были посвящены оборонному комплексу.



При переходе к рыночной экономике Россия потеряла свои позиции в мире науки. Доля ВВП на НИОКР снизилась до 1,12%, вдвое уменьшилась численность занятых специалистов в науке. На исследования на душу населения выделяется около $80. Доля наукоемкой продукции в российском экспорте составляет всего 1,5% (в США – 33%). По количеству выданных патентов наша страна также отстает (19 тыс. патентов против американских 200 тыс.).

Причиной такого явного отставания является то, что в России не удалось переломить ряд значимых для инновационного развития негативных тенденций:

• не происходит существенного ускорения процесса интеграции российской инновационной системы в мировую систему;

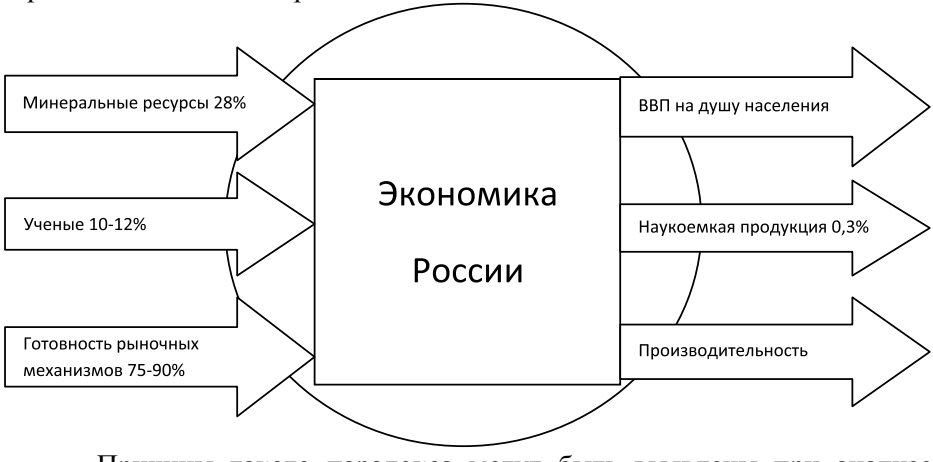
• не повышена инновационная активность и эффективность работы компаний, в том числе государственных;

• не создана конкурентная среда для стимулирования использования инноваций;

• уровень коммерциализации научных разработок РАН и Высшей школы не соответствует уровню развитых стран.

Стратегия развития науки и инноваций в России пока не нацелена на решение приоритетных задач по поддержке инновационной активности бизнеса, инноваций в регионах, развитию человеческого капитала, что не позволяет обеспечить комплексность подхода к развитию инновационной системы страны. Сохраняются проблемы по достижению надлежащего качества образования на всех уровнях. Российские вузы по международным рейтингам практически не попадают в первую сотню мировых лидеров.

Если экономику России рассматривать как большую систему, то на входе имеются прекрасные предпосылки – 10-12% ученых мира работают в России, 28% основных минеральных ресурсов мира принадлежат России, на 75-90% завершены все институциональные преобразования экономики для перевода ее на рыночные механизмы. На выходе этой системы в качестве итогов складывается поразительная картина – выпуск наукоемкой продукции находится на уровне 0,3% от мирового, производительность труда составляет 8-12% от производительности труда в развитых странах и 10-15% ВВП приходится на душу населения в сравнении с показателями стран «Большой восьмерки».



Причины такого парадокса могут быть выявлены при анализе макроэкономических показателей России в сравнении с промышленно развитыми странами.

За последние годы существенно изменилась структура российской экономики. Ключевые позиции стал занимать сырьевой сектор экономики, включающий топливную промышленность, электроэнергетику, черную и цветную металлургию. Доля этих отраслей промышленности в общем объеме промышленной продукции уже составила более 50%, а в объеме экспорта – до 70%. И как следствие – отечественный сектор наукоемкой продукции практически не развивается, обладая слабой конкурентоспособностью на мировом рынке наукоемкой продукции, а экономика России стала значительно отставать в технологическом развитии от развитых государств мира.

Позиции отраслей российской промышленности на мировом рынке

Позиция на рынках	Отрасли промышленности
Сильные на внешних рынках	Нефтяная промышленность Газодобывающая Металлургия Базовые химические и нефтехимические производства ОПК (военная авиация, средства ПВО, судостроение)
Слабые на внешних и внутренних рынках, при сильных позициях зарубежных конкурентов	Электротехника Станкостроение Приборостроение Автомобилестроение Строительно-дорожное машиностроение Фармацевтика

Анализ эффективности различных моделей мировых экономик по стоимости одного килограмма продукции однозначно складывается в пользу инновационного типа экономики, основанного на широком использовании современных наукоемких технологий, созданных на базе последних достижений фундаментальной науки.

Эффективность моделей мировых экономик (по стоимости продукции)

№ п/п	Тип модели	Виды продукции	Стоимость 1 кг ($)
1	Сырьевая модель	Сырая нефть, газ	0,1
		Древесина необработанная	0,1
2	Технологическая модель	Древесина обработанная	1
		Легковые автомобили	15-30
		Компьютеры	100-500
		Электронная техника	500-2000
		Микропроцессоры	10-20 тыс.
3	Инновационная модель (высокие технологии)	Авиационная техника	1-20 тыс.
		Космическая техника	150-200 тыс.
		Новые лекарственные средства и медицинская техника	1-50 тыс.
		Искусственные материалы	1млн

Сопоставляя приведенные в таблице показатели, можно убедиться, что различия в эффективности сырьевой, технологической и инновационной экономик измеряются десятичными порядками. В особенности это относится к такой продукции, как микроэлектроника,

новые лекарственные препараты и средства медицинской техники, авиационная и аэрокосмическая техника, искусственные материалы.

В отличие от промышленно-развитых стран мира в России освоение новых наукоемких технологий имеет крайне замедленные темпы.

Как показывает анализ статистических данных, на долю новых технологий в развитых государствах мира приходится до 85% прироста ВВП. Объем мирового рынка наукоемкой продукции превысил 1 трлн долларов США. До 20% этого объема в денежном выражении приходится на США, 11% – на Японию, 8,5% – на Германию, доля России – лишь 0,3%.

В ходе экономических реформ научно-технический задел в России был омертвлен и не использован для развития экономики страны. По данным Минэкономразвития России, использование объектов новой техники, в том числе содержащих объекты интеллектуальной собственности, в период проведения реформ сократилось почти в 20 раз. В общем объеме российского экспорта удельный вес наукоемкой продукции не превышает 1,5-2% (в 1990 г.- 23%). Доля инновационной продукции в общем объеме промышленной продукции снизилась до 4,8%. Число инновационно-активных предприятий в России не превышает 10% (в конце 90-х годов – 60-70%). Удельный вес затрат на технологические инновации в общем объеме промышленной продукции не превышает 1,5%. До 50% используемых в производстве технологий имеют возраст более 20 лет.

Объем выпуска в денежном выражении наиболее наукоемкой авиационной, судостроительной и станкостроительной техники снизился в России более чем в 10 раз и составил по воздушным судам 2,5% от мирового уровня, по дедвейту – 0,6% и станкам с ЧПУ – 0,25%.

Как показывает анализ, возросшие в последние годы проблемы с финансированием отраслей промышленности и отраслевой науки способствовали увеличению отставания отечественной техники и технологии от передовых зарубежных на 10-15 и более лет. И это отставание продолжает увеличиваться, в определенной мере создавая предпосылки для увеличения импорта техники и технологий.

Более детальный анализ отраслевой структуры промышленности показывает ряд структурных диспропорций по отношению к промышленно развитым странам. В промышленно-развитых странах мира машиностроение и металлообработка составляют 40-50% от всего объема промышленности, а вместе с ключевыми отраслями (химической, нефтяной, лесной, деревообрабатывающей) объемы доходят до 70%. В России эти базовые отрасли составляют около 30%, хотя имеют прочную сырьевую и производственную базу, а доля машиностроения составляет всего лишь 18%.

Россия пока еще обладает значительным научно-техническим потенциалом. До настоящего времени существует несколько тысяч НИИ и КБ, в оборонной промышленности насчитывается более полутора тысяч

крупных предприятий и почти столько же – в машиностроении. В России также создана инфраструктура, не уступающая по составу атрибутов промышленно развитым странам, в том числе кадры, минеральные ресурсы, производственные мощности, законодательная база. Практически в условиях рыночной экономики в этой сфере сложился рынок капитала.

Однако значительные отличия от развитых стран имеются в самой технологической среде, которая характеризует уровень имеющегося производственного потенциала. Технологическая среда пока не отвечает современным требованиям: физически и морально устаревшее оборудование, недостаточный парк ПЭВМ, практическое отсутствие телекоммуникационных сетей и другие технологические издержки, связанные с уровнем электронного управления производством (ERP), электронного проектирования (PDM, ЭОИ), систем качества (TQM) и наличием безбумажных технологий (CIM).

Процесс слияния производственных мощностей в монополии и холдинги, характерный для промышленно развитых стран, в России находится в зачаточном состоянии. На мировом рынке в сфере авиакосмоса функционируют всего 9 фирм-лидеров, имеющих доход в размере 150-160 млрд долларов США, в России существует более 500 авиакосмических предприятий и организаций, имеющих доход всего 3-4 млрд долларов США.

В последние годы на мировом рынке высокотехнологичной продукции конкурируют в основном международные корпорации. Они имеют научно-технические и производственные филиалы в нескольких странах и сбытовую сеть в мировом масштабе. Международные корпорации обеспечивают себе конкурентные преимущества на мировом рынке в основном за счет эффективного использования научно-технического потенциала (продукции сферы НИОКР), закупок патентов и ноу-хау, не стремясь увеличивать численность ученых и разработчиков.

Параллельно с концентрацией и информатизацией производств в мировом пространстве наблюдается тенденция создания интеллектуальных производственных систем и оборудования, совместимых с современными CAD/CAM-системами и ЭОИ. Эти тенденции в эволюции технологической среды в XXI веке связаны, прежде всего, с развитием:

– технологий GALS, CIM, ЭОИ, RPM и КИМП;

– технологий интеллектуального производства;

– технологий строительства, обрабатывающих центров с ЧПУ и искусственным интеллектом,

– технологий сверхскоростного резания;

– технологий TQM, ИАСУ, КС и ACE. Кроме того, на базе последних достижений фундаментальной науки будут разработаны технологии для создания:

– виртуальных мировых производственных систем;
– безбумажного и безлюдного производства;
– выращивания деталей,
– высокоинтеллектуальных информационных систем и средств производства.

Россия обладает мощной материально-технической базой, но парк оборудования не соответствует мировому уровню. Прежде всего, он морально и физически изношен. По существу, в последнее десятилетие не проводилось технологическое перевооружение ведущих отраслей промышленности. Базой для технологического перевооружения всегда являлось станкостроение. Однако выпуск станков в России, как уже упоминалось, резко снизился и, что особенно следует отметить, неблагоприятно меняется структура парка. Только 14% всех станков можно отнести к прогрессивным, а станки с ЧПУ и прецизионные станки составляют 1,1 и 3,3% соответственно.

Анализ вклада макротехнологий показывает, что применение ПЭВМ и информационных технологий в процессах производства, управления и проектирования имеет наибольший эффект на мировых рынках промышленно развитых стран. Российский же рынок информационных технологий в настоящее время не насыщен и поглощает практически все продукты (в том числе и явно устаревшие), которые предлагают дилеры крупнейших компаний. Отечественный рынок компьютерных технологий отличается бессистемностью, плохой структурированностью и слабым рекламно-методическим обеспечением. Отсутствует необходимая в условиях России общегосударственная, структурированная по отраслям хозяйства программа закупок и оснащения отечественных производителей необходимыми программно-аппаратными средствами.

Таким образом, за рассматриваемый период российский экспорт наукоемкой продукции практически не развивался и имел тенденцию к уменьшению. Товарная структура экспорта характеризуется сырьевой направленностью с преобладанием в ней энергоносителей.

Также следует отметить, что негативные тенденции в развитии экспорта наукоемкой продукции в России обусловлены рядом принципиальных факторов:

– низкой конкурентоспособностью промышленной продукции из-за отсталой технологии,

– низким уровнем технологической оснащенности предприятий, изношенностью производственных фондов, отсутствием у предприятий финансовых средств для внедрения научных разработок;

– недостатком средств для сертификации экспортной продукции в зарубежных фирмах и недостаточное развитие отечественной системы сертификации;

– введением валютного коридора, элементами дискриминации российских экспортеров, низким международным рейтингом надежности России для кредитов и инвестиций;

– разрывом традиционных связей с традиционными партнерами в странах СНГ;

– недостатком опыта и знаний в сфере экспорта у предприятий при отмене государственной монополии на внешнюю торговлю и незначительной ролью государственных организаций как посредников.

Отсюда следует, что в основу стратегии России в освоении международного рынка должно быть положено освоение рынка наукоемкой продукции. Ключевым элементом этой стратегии будут конкурентное качество, конкурентная цена, соответствующее сервисное обеспечение продукта и услуг.

При реализации этой стратегии будет обеспечен социальный спрос на науку и образование. Благодаря росту доли наукоемкой продукции увеличится доля оплаты труда и стоимости товара, что повысит платежеспособный спрос внутри страны и создаст конъюнктуру для других отраслей промышленности.

4.1.1.3 О законодательной базе развития инновационной экономики России

В этом разделе экспертного доклада рассмотрены проблемы законодательного обеспечения развития инновационной экономики России, насколько адекватно действующее в России законодательство об инновационной деятельности, чьи интересы оно защищает, соответствует ли оно реалиям сегодняшнего дня, а также почему создаваемые продукты интеллектуального труда не находят спроса в России и за рубежом.

Анализ имеющейся законодательной базы с этих позиций показывает, что при формировании законодательства об инновационной деятельности основной акцент был сделан на развитие интеллектуального продукта. И действительно, в этой части действующее законодательство, будучи заимствованным у развитых стран, отвечает современным требованиям свободы творчества, охраны интеллектуальной собственности и реализации демократических начал в этой сфере.

Однако в период создания законодательства об интеллектуальной собственности законодателями не было учтено то, что в России в этот момент интеллектуальные ресурсы были омертвлены, инновационная деятельность практически не велась, быстрыми темпами деградировало интеллектуальное производство и, соответственно, не существовало никакого рынка наукоемкой продукции.

А следовательно, и потребность в защите интеллектуальных продуктов ввиду их отсутствия была весьма эфемерной. В то же время в

действующем законодательстве были упущены функции и нормы, стимулирующие развитие инновационных процессов, вовлечение в хозяйственный оборот результатов научно-технической инновационной деятельности (научных разработок, перспективных технологий, изобретений и открытий) и их коммерциализацию.

Принятый Государственной Думой в 1999 году Федеральный закон «Об инновационной деятельности», разработка которого была предусмотрена Концепцией инновационной политики Российской Федерации на 1998-2000 годы, в январе 2000 года был отклонен Президентом Российской Федерации, несмотря на то, что все поправки Правительства Российской Федерации и Президента Российской Федерации при подготовке законопроекта ко второму чтению были учтены.

В этом законе, разработанном по рекомендациям Экспертного совета высокопрофессиональным научным коллективом юристов, ученых и специалистов заинтересованных ведомств, НИИ, промышленности, коммерческих и общественных структур, впервые в России были предложены оригинальные разработки и нормы, регламентирующие правовые условия создания и использования интеллектуальных продуктов, осуществления инновационной деятельности, формирования и реализации государственной инновационной политики, в том числе посредством разработки ее приоритетов и реализации федеральных инновационных программ.

По-видимому, в связи с отклонением федерального закона Концепция инновационной политики Российской Федерации на 1998-2000 годы, нацеленная на значительное увеличение ВВП страны за счет освоения производства принципиально новых видов продукции и технологий, формирования инфраструктуры инновационной деятельности и принятия неординарных мер в области государственных инвестиций, кредитной и налоговой политики, осталась полностью нереализованной.

Поэтому в настоящее время вопросы правового регулирования инновационной деятельности всего лишь затронуты, а точнее, упомянуты в федеральных законах:

– «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» (от 14.06.1995 № 88-ФЗ п. 2 ст. 7);

– «О науке и государственной научно-технической политике» (от 23.08 1996 Л» 127-ФЗ ст. 11, 12);

– «О статусе наукограда Российской Федерации» (от 07.04.1999 №70-ФЗ ст. 1,3,7, 10);

– «Об охране окружающей среды» (от 10,01.2002 № 7-ФЗ ст. 14);

– «Бюджетный кодекс Российской Федерации» (от 31.07.1998 № 145-ФЗ ст. 67);

– «Налоговый кодекс Российской Федерации» (часть I, от 31.07 1998 № 14-ФЗ ст.67).

Сущность этих упоминаний сводится к некоторым приведенным ниже положениям, касающимся инновационной деятельности.

Федеральным законом «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» в статье 7 установлено, что государственные и муниципальные программы поддержки малого предпринимательства включают в себя меры по обеспечению передачи субъектам малого предпринимательства результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, а также инновационных программ.

Бюджетным кодексом Российской Федерации в статье 67 установлено, что «капитальные расходы бюджетов – часть расходов бюджетов, обеспечивающих инновационную и инвестиционную деятельность, включающая статьи расходов, предназначенные для инвестиций в действующие или вновь создаваемые юридические лица в соответствии с утвержденной инвестиционной программой, средства, предоставляемые в качестве бюджетных кредитов на инвестиционные цели юридическим лицам, расходы на проведение капитального (восстановительного) ремонта и иные расходы, связанные с расширенным воспроизводством, расходы, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, находящееся в собственности соответственно Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, другие расходы бюджета, включенные в капитальные расходы бюджета в соответствии с экономической классификацией расходов бюджетов Российской Федерации».

Налоговый кодекс Российской Федерации в части первой декларирует, что «инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен организации, являющейся налогоплательщиком соответствующего налога, при наличии хотя бы одного из следующих оснований, а именно: осуществление этой организацией внедренческой или инновационной деятельности, в том числе создание новых или совершенствование применяемых технологий, создание новых видов сырья или материалов».

Федеральный закон «О статусе наукограда Российской Федерации» в статье 1 устанавливает, что «научно-производственный комплекс наукограда – совокупность организаций, осуществляющих научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетами развития науки и техники».

В статье 3 этого закона указывается, что «при присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Президент Российской Федерации утверждает определенные Правительством Российской Федерации приоритетные для данного наукограда направления научной,

научно-технической, инновационной деятельности, экспериментальных разработок, испытаний, подготовки кадров в соответствии с государственными приоритетами развития науки и техники, а также представленную Правительством Российской Федерации программу развития наукограда, в которой определены меры государственной поддержки данного наукограда с учетом его специфики».

В статьях 7 и 10 этого закона упоминается о финансировании инновационной деятельности наукоградов.

Федеральным законом «Об охране окружающей среды» в статье 14 к методам экономического регулирования в области охраны окружающей среды отнесена поддержка предпринимательской, инновационной и иной деятельности (в том числе экологического страхования), направленной на охрану окружающей среды.

Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике» в статье 11 установлено, что «государственная научно-техническая» политика осуществляется исходя из следующих основных принципов:

– стимулирование научной, научно-технической и инновационной деятельности через систему экономических и иных льгот;

– развитие научной, научно-технической и инновационной деятельности посредством создания системы государственных научных центров и других структур;

– стимулирование научной деятельности субъектов Российской Федерации и интеграция их научно-технического потенциала».

В статье 12 этого закона установлено, что:

– к ведению органов государственной власти Российской Федерации относится содействие развитию научной, научно-технической и инновационной деятельности субъектов Российской Федерации;

– к совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов субъектов Российской Федерации относятся размещение объектов научно-технического потенциала, создание инфраструктуры научно-технической и инновационной деятельности;

– по вопросам совместного ведения органы государственной власти Российской Федерации при осуществлении своих полномочий взаимодействуют с соответствующими органами государственной власти субъектов Российской Федерации в форме подготовки совместных предложений о совершенствовании организационно-экономического механизма научной и инновационной деятельности.

Законодательство, регулирующее в какой-то степени отношения в области инновационной деятельности и интеллектуальной собственности

в России, в том числе Патентный закон, законы об авторском праве, о науке и научно-технической политике и о товарных знаках, в последние годы практически не изменялось.

Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации обращались к этой теме в своих нормативно-правовых документах, в частности, были приняты: Указ Президента Российской Федерации «О правовой защите результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских работ военного, специального и двойного назначения», Постановление Правительства Российской Федерации «Об использовании результатов научно-технической деятельности» и распоряжение Правительства Российской Федерации, утвердившее «Основные направления реализации государственной политики по вовлечению в хозяйственный оборот результатов научно-технической деятельности».

В этом распоряжении впервые был сформулирован разумный подход к коммерциализации результатов исследований и разработок, но это не было подтверждено конкретными механизмами реализации. Более того, активная федерально-региональная инновационная научно-техническая деятельность практически была приостановлена, так как поправки, внесенные в законодательство Российской Федерации Федеральным законом «О монетизации льгот» (№ 122-ФЗ, 2004 г.), практически лишили субъекты Российской Федерации и федеральные ведомства возможности финансировать совместные исследования и разработки в интересах развития регионов.

В этой связи весьма актуальной остается необходимость разработки специального федерального закона, нацеленного на формирование и развитие национальной инновационной системы и предусматривающего:

– дополнительное регулирование отношений участников инновационного процесса, включая организацию взаимодействия государственных научных организаций и высших учебных заведений с промышленными предприятиями в целях продвижения новых технологий в производство, повышения квалификации производственного персонала;

– принципы действенной экономической политики в отношении участников инновационного процесса;

– стимулирование внебюджетного финансирования, а также создание институциональных и правовых условий для развития венчурного инвестирования в наукоемкие проекты;

– правовые механизмы создания и развития инновационно-технологических центров, технопарков и других объектов инновационной инфраструктуры, сети организаций по оказанию консалтинговых услуг в области инновационной деятельности, а также механизмы содействия

созданию и развитию в научно-технической сфере малых инновационных предприятий, специальных бирж интеллектуальной собственности и научно-технических услуг.

В рамках этого закона необходимо также закрепить особое место научно-технической, опытно-конструкторской и образовательной деятельности. В частности, к инновационной деятельности должен быть отнесен процесс разработки новых технологий, новых видов продукции, новых процессов, подготовки специалистов, обеспечивающих инновационную деятельность.

Затягивание с разработкой и принятием такого федерального закона не позволяет сформировать в экономике России среду, экономически заинтересованную в потреблении результатов интеллектуальной деятельности и внедрении инноваций, что делает перевод России на инновационный путь развития крайне проблематичным.

Принятый Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» установил особый режим осуществления предпринимательской деятельности с предоставлением льгот в налоговой и таможенной сферах. Этот закон может сыграть положительную роль в активизации инновационной деятельности, но для его реализации, опять же, необходим пакет подзаконных нормативных правовых актов, принятие которых в сложной иерархии исполнительных структур может быть растянуто на очень длительный период, что может погубить и это весьма полезное направление становления и развития инновационной экономики России.

4.1.2 Об обеспечении интеллектуальной безопасности

Интеллектуальная безопасность предполагает выработку системы мер, обеспечивающих государственную поддержку развития образования, культуры, науки и высокотехнологичных отраслей экономики.

Формирование мобильного, динамично развивающегося научно-технического потенциала, повышение эффективности его использования в целях обеспечения духовного и физического здоровья нации, конкурентоспособности экономики, реформирования научно-технического и оборонно-промышленного комплекса, создания технологической и законодательной базы для перехода экономики России на путь инновационного развития являются стратегической целью обеспечения интеллектуальной безопасности России.

Интеллектуальная безопасность (далее – ИБ) является одной из основополагающих составляющих национальной безопасности, что обусловлено рядом объективных причин.

Во-первых, определяет научное обеспечение и реализацию всех других видов национальной безопасности.

Во-вторых, сложившаяся сегодня в России ситуация дает основание говорить о проблемах ИБ как о важнейшей государственной, экономической, социальной и политической проблеме.

В-третьих, по своим последствиям интеллектуальный кризис может оказаться куда более опасным, чем, например, политический или военный, экономический или информационный, а его преодоление потребует нескольких десятилетий, а может быть, и столетий.

В-четвертых, многоаспектность, сложность, масштабность и глубина проблем развития и сохранения интеллекта выводят обеспечение ИБ страны (наряду с экологическими проблемами) в разряд самых актуальных проблем современности.

В отечественных научных разработках интеллектуальная безопасность рассматривается с различных позиций. В одних источниках интеллектуальная безопасность представляется как защита продуктов умственной деятельности. В других – ставится знак равенства между интеллектуальной безопасностью и интеллектуальной собственностью. В третьих источниках понятие «интеллектуальная безопасность» включает в себя не только защищенность продуктов умственного труда, но и рациональное использование, воспроизводство и повышение качества умственных способностей людей, определяющих их деятельность.

В ряде работ исследуются генетические корни ИБ. Отмечается, что генетика и интеллектуальная безопасность взаимосвязаны: с одной стороны, нарушение ИБ страны приводит к генетическим последствиям для народа, результаты которых трудно представить, с другой – состояние и изменение генофонда общества оказывают прямое влияние на ИБ государства.

С позиций системного подхода интеллектуальную безопасность рассматривают в виде сложной многоуровневой системы, включающей в себя, по крайней мере, подсистемы более высокого уровня и составные части более низкого порядка. В своей основе ИБ, как и национальная безопасность, имеет такие базовые понятия, как «интеллектуальные интересы», «интеллектуальные угрозы» и «интеллектуальная защита».

Интеллектуальные интересы Российской Федерации являются жизненно важными и долгосрочными. Суть интеллектуальных интересов, в конечном счете, сводится к эффективному использованию и воспроизводству интеллектуальных возможностей нашего народа, а также к развитию, сохранению и накоплению интеллектуального потенциала и интеллектуальных ресурсов государства. Особая роль в системе интеллектуальных интересов принадлежит научному интеллекту, поскольку именно он определяет уровень развития, подлинную независимость, авторитет и мощь любого государства.

Угрозы интеллектуальной безопасности России исходят как изнутри, так и извне. Внутри страны – от отдельных физических и юридических лиц (и государства в целом), деятельность которых значительно снижает, а в отдельных случаях исключает эффективное использование учеными своего научного интеллекта. Извне – деятельность других государств, с одной стороны, «переманивающих» высококвалифицированных специалистов, подготовленных нашей страной, а с другой – умышленно занижающих или дискредитирующих достижения российского научного интеллекта в мировом сообществе.

Интеллектуальная защита предполагает создание системы мер, направленных на обеспечение ИБ страны. Очевидно, это меры, связанные с предупреждением угроз интеллектуальным интересам, а также меры, направленные на ограничение и ликвидацию последствий от ущерба интеллектуальным интересам.

В обеспечение интеллектуальной безопасности следовало бы осуществить ускоренную разработку и принятие **пакета законов**, необходимых для более ответственного обеспечения развития отечественной науки, образования и культуры, а также принять на законодательном уровне **Комплексную программу** восстановления в России системы патриотического воспитания по всем аспектам жизнедеятельности государства.

Разработка комплексной Программы, формирование национальных приоритетов послужат своеобразной «технологической линией» для обеспечения координации деятельности всех ветвей исполнительной власти. Результатом совместной работы мог бы стать Федеральный закон о долгосрочных целях и приоритетах духовного развития России, этапах и механизмах реализации этих приоритетов на базе достижений научно-технического прогресса. Народу страны подобный закон позволит обрести критерии национальной идентичности и лучше ориентироваться в приложении творческих усилий по обустройству безопасной жизни и эффективного развития России.

Состояние научных учреждений, направления развития тематических областей, крупные научно-технические проекты и программы должны в условиях рыночной экономики постоянно подвергаться экспертизе и оценке, что необходимо закрепить законодательно. Оценка состояния важнейших научно-технических направлений может концентрироваться в виде итогового документа, который можно охарактеризовать как «Белую книгу о состоянии развития отечественной науки и технологий».

Повышению действенности подобного механизма экспертизы должно способствовать принятие закона о научной экспертизе, в соответствии с которым экспертные заключения станут обязательным элементом регламента при обсуждении важнейших проектов научно-

технической и социальной политики, особенно по проблемам национальной безопасности. Система экспертизы может в дальнейшем быть развита до уровня общенациональной системы научно-технического аудита.

В условиях недостаточности средств федерального бюджета, выделяемых на финансирование науки и инновационной сферы, становится актуальной задача создания внебюджетных фондов финансирования НИОКР и инноваций, включая федеральный, региональный и отраслевой уровень управления.

Для рыночной экономики неприемлемым является принудительное изъятие средств хозяйствующих субъектов для наполнения подобных фондов, как это практиковалось ранее. Более адекватным является формирование внебюджетных фондов путем добровольного объединения финансовых возможностей инвесторов, заинтересованных в конкретных инновациях. При этом речь может идти о новом механизме привлечения средств – создании рынка налоговых льгот. В этом случае квоты налоговых скидок будут использоваться в качестве основного инструмента первоначального формирования средств целевых внебюджетных фондов, возвратного финансирования научно-технической и инновационной сферы, причем фондодержателями должны быть органы федеральной и региональной власти.

Особенно важным моментом, включая возможность технологического экспорта, является вопрос законодательного закрепления интеллектуальной собственности, подавляющая часть которой в нашей стране создавалась государственными научно-исследовательскими организациями. Успех предлагаемого механизма программно-целевой мобилизации и концентрации инвестиционного потенциала во многом зависит от формирования нормативно-правовой базы, от интеллектуальной собственности некоммерческих научных организаций, а также создания целостной системы государственного регулирования технологического экспорта, особенно двойного назначения.

Передача технологий является одним из важнейших аспектов обеспечения национальной безопасности. Необходима система учета и контроля трансферта отечественных и импортных технологий, нужен общероссийский банк данных о технологиях как реализованных, так и перспективных. Эти данные должны быть структурированы по отраслям, регионам, формам собственности. Введение в действие подобного банка возможно на базе биржи интеллектуальной собственности как основного механизма реализации законодательных инициатив в области интеллектуальной собственности.

Наряду с усилением контроля и учета следует обеспечить расширение информационного обмена о состоянии развития научно-технической деятельности со странами, технологический уровень развития которых сопрягается с уровнем развития нашей экономики

(потенциальные рынки научно-технической продукции и услуг), а также принять меры по экономически и социально целесообразной открытости экономики и международного сотрудничества российского научного сообщества. Интеллектуальная безопасность России при этом должна быть обеспечена мерами государственного протекционизма, государственного контроля и лицензирования.

Обеспечение интеллектуальной безопасности России должно сопровождаться дальнейшим реформированием научной сферы и образования с позиций национальной безопасности, усиления роли науки и образования в социальном обществе.

Основными направлениями в этой деятельности государства, по нашим оценкам, могут быть:

• разработка реально действующей концепции реформирования научно-технической сферы и образования, отвечающей целям сохранения и развития научного потенциала страны, создания рынка научно-технической продукции, построения высокотехнологичных отраслей экономики;

• реструктуризация научной сферы и образования на основе проведения государственной аккредитации, повышения эффективности использования недвижимого имущества и земли, переданных научным организациям и вузам в оперативное управление и хозяйственное ведение, создания на этой основе дополнительных источников финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, развития материальной базы науки и ее инфраструктуры;

• радикальное обновление принципов инновационной деятельности промышленности с целью повышения востребованности результатов науки, повышение социальной защищенности работников науки и образования, создание системы моральных и материальных стимулов, обеспечивающих приток в сферу науки и образования талантливой молодежи.

Разумная и реальная государственная научно-техническая политика может приостановить негативные тенденции в науке и образовании, использовать еще сохранившийся высокий творческий потенциал для решения проблем интеллектуальной безопасности в новых исторических условиях.

4.1.2.1 Проблемы правового регулирования обеспечения интеллектуальной безопасности

Конституцией Российской Федерации (ст. 44, 71) установлено, что интеллектуальная собственность охраняется законом, а ее правовое регулирование отнесено к ведению Российской Федерации и регламентируется федеральными законами». Порядок осуществления исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности в

соответствии с п. 1 ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации регулируется гражданским законодательством.

Законодательство в этой сфере развивалось опережающими темпами по сравнению с нормативной правовой базой в области инновационной деятельности, но все же не в полной мере обеспечивало единство подхода к решению комплекса задач, связанных с учетом и закреплением за Российской Федерацией исключительных прав и эффективным вовлечением в экономический оборот результатов интеллектуальной деятельности.

Опыт правоприменительной практики и тенденции к развитию рыночных экономических отношений позволяет предложить наиболее существенные направления дальнейшего совершенствования нормативной правовой базы в сферах, представляющих область интеллектуальной собственности.

Прежде всего, требуется незамедлительное урегулирование вопросов о правах Российской Федерации на объекты интеллектуальной собственности и особенно промышленной собственности, создаваемые за счет государственных средств, и обеспечение с учетом этого баланса прав и законных интересов участников правоотношений в указанной области, а также в области создания и использования объектов интеллектуальной собственности и других результатов интеллектуальной деятельности.

Эта проблема является главной проблемой, до сих пор не решенной в российском законодательстве. Исполнительные органы власти и законодатели прекрасно знают основные положения американского Закона Бай-Доула в этой части, внимательно изучали зарубежный опыт, но принятие нормативных актов по этой проблеме, несмотря на ряд поручений, затягивается уже длительное время. Без этих норм практически невозможно осуществлять коммерциализацию результатов исследований и разработок.

Разработанный и проходящий сложный этап согласования с заинтересованными органами власти проект Положения о закреплении и передаче хозяйствующим субъектам прав на результаты научно-технической деятельности, полученные за счет федерального бюджета, содержит механизмы распределения прав на результаты НИОКР, в том числе вне рамок государственного контракта. В нем также предусмотрено введение в Российской Федерации механизма возмездной передачи прав на использование результатов интеллектуальной деятельности, созданных за счет средств федерального бюджета, в том числе при передаче их за рубеж.

Принципиально важно сейчас осуществить на уровне законодательных актов достаточные организационные, правовые и экономические условия для стимулирования творческой, изобретательской и инновационной деятельности главным образом в научно-технической среде и тем самым обеспечить использование результатов интеллектуальной деятельности в различных отраслях экономики.

Как уже упоминалось, для решения этой задачи крайне необходимо принятие Федерального закона «Об инновационной деятельности», а также незамедлительное приведение бюджетной, налоговой, тарифной и таможенной политики в соответствие с требованиями инновационного рынка. Надо признать, что отклонение этого закона в 2000 году было ошибкой и уже почти десятилетие серьезных законодательных инициатив в этой сфере не предпринимается.

Необходимо также дальнейшее совершенствование государственного регулирования правоотношений и упорядочение действий государственных органов в сфере авторского права и смежных прав, в том числе по обеспечению охраны объектов авторского права, охраны интересов исполнителей и производителей.

Несмотря на внесенные в Патентный закон Российской Федерации изменения и дополнения (февраль 2003 г. и январь 2004 г.), целый ряд вопросов авторского права остался неурегулированным.

Например, не ясно, как государственные заказчики смогут получить патент, если средства для оплаты патентной пошлины законодательным или иным способом не предусмотрены. Не решены вопросы выплаты вознаграждения авторам изобретений и лицам, содействовавшим в освоении их производства. Авторы разработок юридически не защищены от последующего использования их изобретений. Поэтому они вынуждены не раскрывать содержание своих разработок и тем самым тормозят их внедрение и сдерживают эффективность инновационных процессов.

Существующее законодательство ставит вне юридической защиты практически половину интеллектуальных ресурсов страны. Так, по Патентному закону выдаются патенты на способы и устройства, а в соответствии с законом «Об авторском праве и смежных правах» авторское право на способы (почти 50% патентов) не распространяется. Кроме того, по законодательству патент – это исключительные права, а опубликованные научные результаты, открытия – это неисключительные права. Таким образом, на сегодняшний день российским законодательством интеллектуальные ресурсы общества не защищаются. Не в полной мере урегулированы правоотношения в области секретных изобретений, а также вопросы о снятии грифа «ДСП» с описаний изобретений, на которые были выданы авторские свидетельства СССР. С точки зрения новизны, применимости и результативности эти изобретения представляют большую ценность, но законодательно не решен вопрос оформления их патентами. Не упорядочены вопросы патентования российских изобретений и других объектов промышленной собственности за рубежом и ответственности за нарушение порядка их патентования, требуется также совершенствование правовой базы, регулирующей передачу российских технологий за рубеж.

До сих пор законодательно не регламентирована деятельность по оценке стоимости объектов интеллектуальной, в первую очередь промышленной, собственности, ее лицензирования и учета при проведении приватизации, акционирования и реструктуризации предприятий, НИИ и научных центров. Этим самым можно было бы сформировать условия для эффективного контроля государства за процессом передачи прав на объекты промышленной собственности, созданные за счет государственных средств.

Для обеспечения высокой эффективности защиты объектов интеллектуальной собственности и усиления ответственности за нарушение исключительных прав на эти объекты требуется законодательно установить размеры крупного ущерба, усилить меры борьбы с нарушениями при пересечении таможенной границы, эффективно пресекать недобросовестную конкуренцию при приобретении и осуществлении исключительных прав на товарные знаки и фирменные наименования.

Подготовленные и принятые в рамках совершенствования законодательной базы в области, интеллектуальной собственности предложения по третьей части раздела V Гражданского кодекса Российской Федерации «Исключительные права (интеллектуальная собственность)» содержат положения, позволяющие осуществить полноценное упорядочение законодательства в сфере интеллектуальной собственности, устранить имеющиеся издержки в действующем законодательстве и подойти к решению задач кодификации законодательства об исключительных правах.

Принятие этих нормативных актов хотя и крайне затянулось, но это позволит исключить несовершенство действующего законодательства и даст возможность ослабить хищнический вывоз за рубеж результатов творческой деятельности. России крайне нужен Интеллектуальный кодекс.

Патентным законом Российской Федерации предусмотрено создание Высшей патентной палаты Российской Федерации, которая должна рассматривать, прежде всего, апелляции на решения государственных патентных ведомств по вопросам выдачи или аннулирования охранных документов на объекты промышленной собственности. Основными условиями, необходимыми для нормального функционирования этого специального судебного органа, являются его независимость от Патентного ведомства и других структур исполнительной власти, правильное и единообразное толкование законодательства в области охраны интеллектуальной и промышленной собственности, доступность и демократичность процедуры рассмотрения дел и окончательность принимаемых решений.

Подготовленный законопроект «О Патентной палате Российской Федерации» уже длительное время не находит поддержки в исполнительных и законодательных органах власти.

Особенно важно наличие такой Палаты в связи с возможным вступлением Российской Федерации во Всемирную торговую организацию и выполнением важных международных договоров, по которым Россия обязалась обеспечить реальную охрану интеллектуальной собственности.

4.1.2.2 О необходимости разработки Интеллектуального кодекса

Исходя из приведенного в докладе анализа, можно утверждать, что целостная нормативно-правовая база инновационной деятельности в России пока не сформирована, политика в этой сфере фрагментарна, роль государства в инновационных процессах еще не определена, не сформированы эффективные правовые механизмы взаимодействия государства с коммерческими структурами.

Обеспечение правовой защиты интересов государства в процессах хозяйственного оборота результатов интеллектуальной деятельности в гражданской сфере до настоящего времени нормативно не урегулировано.

Правовая основа государственной поддержки российских негосударственных инновационных организаций, реально действующих на рынке интеллектуальной собственности и способствующих продвижению и финансированию венчурных научно-технических проектов, отсутствует. Не создан правовой механизм передачи организациям-разработчикам либо иным хозяйствующим субъектам прав государства на результаты интеллектуальной деятельности для введения их в хозяйственный оборот.

Контроль за использованием прав Российской Федерации на результаты интеллектуальной деятельности, вовлекаемые в хозяйственный оборот, нормативно не обеспечен. Организационный и правовой механизм системы контроля не сформирован. Система экономических стимулов, обеспечивающих заинтересованность в создании и вовлечении в хозяйственный оборот результатов интеллектуальной деятельности, отсутствует.

Главным образом, по этой причине продолжает оставаться значительное отставание российского рынка интеллектуальной собственности от аналогичных рынков не только зарубежных стран (США, Германия, Япония, Китай), но и стран, бывших в составе СССР (Белоруссия, Казахстан, Узбекистан). Отставание состоит в ограниченности использования нововведений и в скорости их реализации, степени доведения до потребителей. Наукоемкая продукция России пока с трудом пробивается на западный рынок.

Изменить такое положение можно только за счет принятия комплекса достаточно кардинальных мер, в первую очередь в законодательной сфере. Необходим единый *Кодекс интеллектуальной собственности* или *Интеллектуальный кодекс,* способный

систематизировать действующие и предполагающиеся к принятию нормативные акты. Следует предусмотреть налоговые и другие экономические стимулы для развития наукоемких производств, срочно разработать пакет документов, позволяющих предприятиям полноценно использовать активы интеллектуальной собственности в своей хозяйственной деятельности. Правоприменительную практику по ней следует привести в соответствие с законодательством.

При разработке Кодекса следовало бы иметь в виду, что в проведении инвентаризации, стоимости оценки и вовлечения интеллектуальной собственности в хозяйственный оборот имеется два принципиально разных подхода. Один из них является фискальным и нацелен на пополнение федерального бюджета за счет изъятия вложенных бюджетных средств из сферы науки и наукоемкой промышленности. Этот подход ведет к снижению творческой активности, бюрократизации научно-технической деятельности и резкому сокращению объемов использования ее результатов.

В технологически развитых странах реализуется, главным образом, инвестиционный подход, ориентированный на стимулирование производства и использование ценных знаний и технологий, а также максимально возможное привлечение дополнительных средств в наукоемкий сектор экономики, включая уменьшение налогов и сборов.

Ситуация с созданием и использованием интеллектуальной собственности во многом предопределяется позицией большинства министерств и федеральных агентств, которая сводится к фискальному варианту. Качественный анализ результатов деятельности государственных структур свидетельствует скорее об ущербе, причиненном российской промышленности, чем о доходах государственного бюджета за счет ее использования.

В стране до настоящего времени интеллектуальная собственность и нематериальные активы практически не учитывались при проведении приватизации и реструктуризации предприятий. Те органы, которые работают на интеллектуальном рынке, явно не справляются с поставленными задачами. Отсутствуют взаимодействие и координация деятельности соответствующих государственных органов, ученых, хозяйствующих субъектов, правообладателей интеллектуальной собственности как на федеральном, так и региональном уровнях.

Организационной формой такого взаимодействия мог бы стать Всероссийский общественный центр или Фонд. Основными целями его создания можно было бы определить защиту прав на интеллектуальную собственность, мобилизацию государственных и частных финансовых ресурсов на поддержку инноваций предприятий и граждан, содействие в их реализации путем организации и использования многоуровневого

информационного пространства (муниципального, регионального, федерального и международного), развертывание рынков заказов и сбыта достижений науки и производства, создание временных творческих коллективов на предприятиях и производствах в регионах по разработке и освоению новшеств.

Источниками финансирования этого Центра могли бы стать учет интеллектуальной собственности в процессе приватизации и адресное предоставление научно-технической информации, формирующейся в Центре и оцениваемой им совместно с авторами и потребителями.

Создание механизмов обеспечения интеллектуальной безопасности при выполнении оборонного заказа является важнейшим элементом государственной политики в интеллектуальной сфере.

В последние годы крупнейшие мировые производители вооружений ведут беспрецедентную в международной практике работу по юридическому закреплению за собой прав на изобретения российских авторов, полученные в процессе выполнения государственного оборонного заказа.

Анализ фонда патентной информации показывает, что только в США зарегистрировано несколько сотен патентов на технологии военного и двойного назначения, где авторами являются российские изобретатели, а обладателями патентов – американские фирмы или сами США в лице министра торговли США. Можно отметить практику блокирования наиболее перспективных направлений развития авиационной техники в России патентами, оформленными на неизвестные офшорные компании, а также на иностранных физических лиц, например арабского происхождения, как характерное явление в данной сфере.

Сохранение данной ситуации создает реальную угрозу обороноспособности страны и технологической независимости государства. Блокирование отмеченными выше патентами производства вооружения и военной техники в России становится особенно актуальным после присоединения нашей страны к процедурам разрешения споров по интеллектуальной собственности, принятым во Всемирной торговой организации.

Таким образом, созданный механизм, при котором государственные заказчики оказываются отстраненными от защиты интеллектуальной собственности, создаваемой при выполнении оборонного заказа, не отвечает интересам обеспечения интеллектуальной и национальной безопасности Российской Федерации.

Крайне целесообразно подготовить законодательные предложения о создании целостного государственного механизма, обеспечивающего проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области защиты прав на интеллектуальную собственность, создаваемую при выполнении государственного оборонного заказа.

4.1.3 Развитие высокотехнологичных и наукоёмких производств – основа инновационной экономики России

В докладе подчёркивается, что переход к инновационной стратегии научно-промышленного развития России представляется сегодня безальтернативным решением для сохранения России в числе развитых государств.

Сегодня стало очевидным, что положенный в основу реформирования страны антикоммунизм не мог и не может служить ни идеологической основой общественных преобразований, ни методом технологической модернизации страны. Истинный смысл новой экономики, как свидетельствует мировой опыт, заключается не в самоцельной приватизации и не во внедрении рыночных отношений в «тело» каждой производственной операции, а в смене технологического уклада, развитии наукоемкого производства и информатизации общества.

К началу экономических реформ 90-х годов Россия была не развивающейся аграрной страной, для которой были составлены программы МВФ, а промышленно развитой державой, достаточно успешно решившей задачу индустриализации еще в середине минувшего столетия. Но в последней четверти XX века страна не смогла найти достойного ответа на исторический вызов новой экономики – экономики знаний. Поэтому жестко организованная и иерархически выстроенная индустриальная модель социализма проиграла не классическому капитализму, а набирающему силу интеллектуальному капиталу постиндустриальных обществ.

Из этого следует, что целями социально-экономических преобразований в нашей стране может и должна быть технологическая модернизация России с переходом к постиндустриальным формам хозяйственной деятельности. Рыночные же механизмы играют инструментальную роль в достижении названных содержательных целей, которые напрямую не связаны ни с идеологиями, ни с социально-политическими формами организации общества.

Историческая судьба России сложилась так, что ее самый качественный интеллектуально-кадровый потенциал сконцентрировался в оборонно-промышленном комплексе (далее – ОПК). Характер чрезмерно милитаризированной советской экономики объективно выдвинул крупномасштабную конверсию на роль ведущего направления экономического реформирования страны.

Однако идея талантливого отечественного экономиста Ю. Яременко о трансформации военно-промышленной мощи России в источник ее экономического развития не была реализована, что привело страну в структурную ловушку. Примитивное же «освобождение» от государственного контроля низкокачественного в технологическом и

интеллектуально-кадровом отношении гражданского сектора с постановкой рыночных идей на службу интересам новых собственников, не отягощенных производственно-технологическим опытом, привело к формированию примитивной экономической среды. Без ввода в действие качественных ресурсов ОПК другого результата трудно было бы ожидать.

Приватизация значительной части государственных предприятий не привела к инвестированию развития технологий и не способствовала повышению рыночного спроса на НИОКР и появлению альтернативных государству источников финансирования. Новые бизнес-сообщества не поддержали ни одного нового крупного научно-технического проекта. Оружейный экспорт поддерживался на созданном ранее технологическом заделе и государственных инвестициях.

Анализ складывающейся в России ситуации не позволяет воспринимать происходящие сегодня отдельные улучшения экономических показателей в качестве доказательства правильности научно-промышленной политики государства. Угрожающими темпами разрушается созданная прежними поколениями промышленная база, инфраструктура экономики страны и жизнедеятельности населения. Россия, по данным Мирового банка, скатилась на 58-е место (из списка 75 оцениваемых стран) по показателю текущей конкурентоспособности и в дальнейшем может остаться в числе «устойчивых» аутсайдеров.

Непосредственно связанные с высокотехнологичным оборонным производством специалисты видят основную проблему нынешнего ОПК не только и не столько в плачевном состоянии его производственных мощностей, сколько в резком ослаблении кадрового и интеллектуального потенциала. Ведь для строительства корпусов и приобретения новых технологий достаточно простого привлечения финансовых ресурсов, а для формирования корпуса квалифицированных кадров необходимы долгосрочные инвестиции в образование и десятилетие на их «выращивание».

К сожалению, и сейчас не принимается серьезных шагов по преодолению деградации научно-промышленного и оборонного комплекса России. Слабо регламентированный институт интеллектуальной собственности стал использоваться в качестве дополнительного средства передела материальной собственности. Реальные же проблемы ОПК и задачи коммерческой реализации ценных знаний не решаются, в полной мере дискредитируется сам институт интеллектуальной собственности, являющийся важным инструментом обеспечения перехода страны на инновационный путь развития.

Многие государственные институты и конструкторские бюро влачат сегодня жалкое существование, и это – прямое следствие неквалифицированного менеджмента при отсутствии внятной политики государства, являющегося их главным собственником. Рациональным

единственным действием рачительного собственника в данной ситуации было бы не проведение инвентаризации результатов НИОКР с фискальной направленностью, а осуществление технологического аудита, предусматривающего комплексную оценку интеллектуальных ресурсов НИИ и КБ с капитализацией их коммерческого потенциала и оказанием содействия по рыночной реализации ценных бумаг.

Эта проблема сложная и долгая, но другого пути эффективного участия государства в решении проблемы активизации интеллектуального потенциала пока не просматривается.

Сегодня становится все более очевидным, что проводившийся ранее и продолжающийся поныне путь экономического развития за счет форсированного потребления массовых низкоуровневых ресурсов ведет страну в тупик с неизбежным финалом – углублением экономического, сырьевого, экологического и социального кризиса. Альтернативой является переход к инновационной стратегии развития.

Роль научно-технического прогресса для современных экономик сегодня не вызывает сомнений, его вклад в экономический рост наиболее развитых стран составляет до 90%. Ставка на развитие высокотехнологичных производств может обеспечить значительный рост экономики страны за счет повышения национальной конкурентоспособности и стимулирования нового качества роста. Но интересы экспортно-сырьевого бизнеса России воспроизводятся на политическом уровне в виде форсирования потребления низкоуровневых (по технологической шкале) ресурсов России и блокирования развития производительных сил новой экономики.

Поэтому президентский импульс по переходу на инновационный путь развития страны оказался погашенным в полном соответствии с классическим пониманием социально-политической сущности правительства как управляющего делами господствующего класса. Ведь переход к активной научно-промышленной политике актуализирует необходимость поиска финансовых ресурсов для инвестирования в технологическую модернизацию национальной экономики. А это требует нарушения статус-кво, что чревато серьезным конфликтом государственного руководства с нынешними бизнес-элитами.

Поскольку весьма слабые сегодня силы «новой экономики» могут оказать правительству только морально-политическую поддержку в вопросе создания механизма привлечения финансовых ресурсов в развитие высокотехнологичных и наукоемких производств, то и его роль в сфере высоких технологий носит пока малозаметный характер.

Отсюда – двойственность позиции государства по отношению к проблеме разработки и реализации научно-промышленной политики. Проекты документов по этой проблеме еще только разрабатываются, а сомнения в необходимости такой политики и целесообразности

государственной поддержки наукоемкого сектора экономики уже тиражируются в экономической литературе. Вновь пускаются в ход аргументы о всемогуществе «невидимой руки» рынка и нецелесообразности нарушения естественного хода экономической жизни.

Позиция государства как главного предъявителя спроса на высокие технологии и единственного социального института, способного изменить положение дел с развитием научно-технической сферы страны, имеет особое значение в решении проблемы эффективного встраивания ОПК в нынешнюю социально-экономическую реальность. Но этого пока не происходит. После того как произошла приватизация двух третей национального богатства, государство уповает на «патриотическую сознательность» новых собственников. Крупный национальный капитал, сформировавшийся на «залоговых аукционах» и технологически низкой сырьевой промышленности, не способствует решению проблем инновационного развития России.

Становится все более очевидным, что эффективное использование потенциала ОПК путем перехода к инновационной стратегии развития при дальнейшей «неприкасаемости» политических и экономических элит практически невозможно. И, тем не менее, промышленная политика, несмотря на столь неблагоприятную для ее разработки и реализации социально-экономическую и политическую ситуацию, остается императивом прогрессивного развития российского общества.

Переориентация экономического курса на стимулирование инноваций невозможна без соответствующей социальной политики, обеспечивающей формирование продуктивно-творческого человеческого потенциала как главного ресурса современной экономики. Такая переориентация должна сопровождаться масштабными программами образования и государственными капиталовложениями в информационно- технологическую инфраструктуру.

В конечном же счете от экономических реформ не следует ожидать чудес до тех пор, пока результаты преобразований не воплотятся в изменения социальной структуры российского общества и выведение на верхние ступени иерархии его самых достойных созидательно-творческих сил. Только эти силы в состоянии сформировать прогрессивный вектор развития страны и увлечь за собой своей активностью российское общество.

Таким образом, стремление государства к постепенному переходу в качественно новое состояние, с доминированием «новой экономики», должно сопровождаться, прежде всего, активной государственной политикой, направленной на использование нашего основного и наиболее перспективного потенциала для развития научных знаний. Именно оттого, насколько нам удастся обратить на пользу этот потенциал, и будет зависеть ответ на вопрос о том, какое же место займет Россия в быстро меняющемся и противоречивом мире.

Кризис и его последствия предоставляют нам уникальную возможность для радикального совершенствования основополагающей законодательной базы, регламентирующей отношения «труд – общество» с целью восстановления труда как приоритетной ценности и основного источника экономического развития государства.

Для обеспечения выпуска конкурентной на мировом рынке продукции необходимо радикальное переоснащение основных отраслей промышленности и развитие их инфраструктуры. Учитывая огромную капиталоемкость современных технологий, решение этой задачи в ближайшие 5-10 лет вряд ли возможно в принципе.

Отсюда следует необходимость в концентрации ограниченных ресурсов на главных направлениях. Такими направлениями, безусловно, являются сфера науки и оборонно-промышленный комплекс, в котором сосредоточен основной научный и технологический потенциал, являющийся необходимым условием для экономического развития страны

Эффективное применение развиваемых в мире «общих» технологий 5-го и 6-го поколений весьма жестко связано с необходимостью использования современных информационных технологий во всех «иных» сферах деятельности, включая исследования, разработку, производство товаров, маркетинг, их использование и утилизацию.

В свою очередь, это предполагает необходимость создания и развития современных систем управления и повышения доверия к используемой информации и в полной мере касается необходимости формирования и использования баз знаний и применения современных методов доступа к ним, а также использования современных методов принятия решений, опирающихся на базы знаний как на государственном, так и на корпоративном уровнях управления.

Принятие на государственном уровне комплекса мер по эффективной реализации научно-технической и промышленной политики стало бы реальным свидетельством стремления властных структур содействовать развитию наукоемкого сектора реальной экономики на инновационных принципах. И это вполне отвечало бы национальным интересам России.

4.1.4 О создании инфраструктуры инновационного развития России

Основной целью инновационной политики следует считать создание такой системы, которая позволит в кратчайшие сроки и с высокой эффективностью использовать в производстве интеллектуальный и научно-технический потенциалы. Достижение этой цели возможно на основе реализации комплекса мероприятий, обеспечивающих инновационное развитие России.

Прежде всего, это создание условий для развития инфраструктуры инновационной деятельности, основными элементами которой должны стать выставочно-маркетинговые, консалтинговые, информационные и инновационно-технологические центры, венчурные фонды и технопарки.

В создаваемой системе на одно из первых мест необходимо поставить проведение маркетинговых исследований рынка, изучение спроса и отбора действительно конкурентоспособных проектов, выявление и подбор для них потенциальных инвесторов и партнеров, использование современных информационных технологий управления инвестиционными проектами, разработку реального финансового плана организации производства и сбыта продукции.

Незнание текущих потребностей мирового рынка не дает возможности оперативной ориентации на эти потребности разработчиков и производителей инноваций. В результате на рынке высоких технологий Россия часто действует интуитивно, представляя покупателям то, что есть, а не то, что востребовано сегодня. При этом специалисты сферы прикладных, фундаментальных и поисковых исследований вынуждены ориентироваться в большей степени на научно-техническую ценность разработок, нежели на потребительскую.

Отсюда актуальным становится реализация государственной научно-технической политики в интересах создания эффективной инновационной инфраструктуры, которая наряду с организациями, создающими и осваивающими производство новой или усовершенствованной продукции, должна содержать маркетинговые подразделения, профессионально занимающиеся инновационной деятельностью.

Эффективность такого подхода можно проследить на примере США, где при федеральной и региональной поддержке действуют более 300 инновационно-технологических центров; в ФРГ их более 160; в Китае, где уже более 10 лет реализуется программа инновационно-технологического развития страны, функционируют 52 технопарка, в каждом из которых от одного до трех инновационных центров.

Немаловажным элементом инновационно-технологической системы является создание базы данных наиболее перспективных технологий и проектов, поскольку важно знать, какими интеллектуальными (нематериальными) активами располагает Россия и как они используются.

Организация системного процесса коммерциализации научной продукции на профессиональном уровне требует подготовки кадров в области стоимостной оценки ОИС, перевода их в нематериальные активы и коммерциализации РИД.

Теория решения изобретательских задач разработана советским ученым Т.С. Альтшуллером, создавшим ее основы, инструментарий и систему решения изобретательских задач в различных областях

жизнедеятельности. Сейчас его ближайшие ученики успешно работают в США и консультируют ведущие американские концерны – «Дженерал моторс», «Дженерал электрик» и «Боинг».

Положительный эффект может принести создание демонстрационных инновационных структур на основе организационного объединения ключевых государственных субъектов инновационной деятельности. Такими инновационными структурами могут стать исследовательские консорциумы, объединяющие на акционерной основе исследовательские организации, крупные производственные и внедренческие фирмы. Основными вкладчиками могут быть крупные производственные предприятия, ориентированные на высокие технологии.

В консорциум могли бы входить исследовательские организации с высоким уровнем концентрируемого ими научно-технического и технологического потенциалов (наиболее эффективные государственные научные центры, вузы, исследовательские институты, лаборатории и другие научные организации). Основной целью консорциума должно стать генерирование инновационных разработок и содействие трансферу создаваемых инноваций в предприятия-вкладчики.

За счет создания такой организационной формы достигался бы позитивный комплексный эффект стимулирования инновационного процесса. *Во-первых,* путем образования инвестиционного пула средств компании-вкладчиков достигалась бы задача мобилизации и концентрации значительных средств для инновационного инвестирования. В то же время каждый участник рисковал бы в случае неудачи инновационных проектов, осуществляемых консорциумом, только в пределах своего вклада в консорциум. Таким образом, осуществляется своеобразное страхование инновационных вложений.

Во-вторых, все участники в случае успеха инновационного проекта имеют возможность получить разработки, стоимость которых во много раз превосходит затраты каждого отдельного участника на эти исследования.

В-третьих, за счет значительного сокращения индивидуальных фирменных затрат на разработки, исследования в рамках такого консорциума не приводят к значительному росту цены на новую продукцию (технологию), что делает ее более доступной для местного рынка.

В-четвертых, объединение крупных производственных предприятий, располагающих значительными средствами, создаст предпосылки для ускоренного внедрения разрабатываемых инноваций в производство в отличие от сектора малого бизнеса, которому для этого потребуются дополнительные средства.

В-пятых, отработка такой формы соединения исследовательской и производственной деятельности создаст положительный демонстрационный эффект для всей экономики. К тому времени, когда результаты от создания

такого консорциума станут очевидны для частного предпринимательского сектора, появится значительное число инновационно-активных фирм, заинтересованных в повышении конкурентоспособности своей продукции за счет наращивания научно-технического потенциала.

Целесообразно также параллельно стимулировать появление инвестиционных институтов, играющих ключевую роль в активизации инновационного процесса. Одним из таких институтов является венчурное инвестирование. Однако возникновение венчурного капитала в таких формах, в каких он существует, например в США, в современной российской экономике представляется маловероятным, поскольку такой процесс предполагает развитую финансовую систему, представленную мощным банковским сектором, пенсионными, страховыми организациями, взаимными фондами и другими структурами, аккумулирующими огромные средства, которые могут позволить отвлечь некоторую их часть на рисковые проекты.

В условиях российской экономики, не располагающей достаточными средствами даже для замены выбывающих основных фондов, возникновение таких форм инвестирования инновационного процесса со стороны частного сектора заранее представляется нереальным. В то же время важность венчурного инвестирования для инновационного бизнеса трудно переоценить. Отсюда возникает необходимость первоначального формирования структур венчурного капитала на базе государственного сектора, а также за счет создания льготных условий функционирования для подобных иностранных структур. Возможно, имеет смысл сотрудничество в этой области с Банком реконструкции и развития, который уже создал венчурный фонд в российской экономике, а также совершенствование практики привлечения различных источников финансирования в рамках программы TACIS.

Принципиально важно осмыслить роль наукоградов, крупных научных центров и производств высоких технологий с их потенциалом в реализации инновационной стратегии развития России.

Необходимо активизировать механизмы, заложенные в Федеральном законе «О статусе наукограда Российской Федерации», для развития инновационной системы и повысить роль наукоградов как реальных точек роста экономики России.

Положительное продвижение этого вопроса сконцентрирует интеллектуальный и научно-технический потенциал для становления инновационных процессов в экономике России.

В организационном плане было бы целесообразно создать Российский общественный центр инновационной деятельности, обеспечивающий организацию взаимодействия на уровне административных структур, хозяйствующих субъектов, ученых и правообладателей интеллектуальной собственности. Основными целями создания такого Центра могли бы стать:

– проведение инвентаризации и создание банка инновационных проектов в масштабе Российской Федерации;

– оценка и учет интеллектуальной собственности в процессе приватизации предприятий России;

– содействие реализации инноваций путем организации и использования многоуровневого информационного пространства (муниципального, регионального, федерального и международного);

– развертывание рынка заказов и сбыта достижений науки и производства;

– создание научно-технических коллективов на предприятиях и производствах по разработке и освоению новшеств;

– организация подготовки кадров, способных решать на профессиональном уровне изобретательские задачи, проводить функционально-стоимостный анализ и осуществлять оценку и защиту интеллектуальной собственности.

Реализация этого предложения может быть осуществлена с привлечением инвестиционных ресурсов крупных научных центров и ассоциации «Высокие технологии».

Инновационное развитие России в XXI веке в значительной степени будет зависеть от мощи и направленности интеллектуального российского потенциала и в конечном итоге от состояния отечественного образования вообще и высшего образования в частности.

Одним из целесообразных путей решения этой задачи является создание в России института исследовательских университетов, а в плане инженерно-технического образования – исследовательских технических университетов.

Так, опыт Гарвардского университета как современного исследовательского университета США подтверждает возможность интеграции образования с эффективными исследовательскими школами, осуществляющими фундаментальные исследования и подготовку научных кадров, а также с профессиональными школами, ведущими прикладные исследования и подготовку специалистов-практиков. Ежегодный экономический эффект от внедрения изобретений и новых технологий, разработанных в таких университетах, достигает десятков млрд долларов.

Количество исследовательских университетов, как правило, ограничено. В тех же США, например, из более чем 3300 высших учебных заведений элитными считаются лишь 104, или 3,1%. На их долю приходится более 80% федеральных ассигнований на научные исследования, осуществляемые в вузах.

В рамках новой экономики России роль исследовательских университетов резко возрастает. Теперь это не только общенациональная научно-исследовательская лаборатория, но и механизм, обеспечивающий

прирост «человеческого капитала страны» – фактора, наиболее важного для сохранения глобальной конкурентоспособности. То есть, необходима такая эволюция системы образования, которая привела бы ее в соответствие с современными требованиями инновационной экономики и создала условия для интеграции вузовской и академической науки, реализации междисциплинарного подхода к подготовке специалистов, мобилизации всех общественных сил на восстановление престижа образования и интеллектуального труда.

Таким образом, стабильное инновационное развитие страны (без которого немыслимо будущее России в XXI веке) возможно обеспечить лишь в том случае, если будут созданы адекватные рыночным условиям способы и инфраструктура соединения науки с производством, сформирована и отлажена институциональная среда, позволяющая генерировать новые идеи и разработки, быстро и эффективно внедрять их в промышленное производство.

Принятие на государственном уровне комплекса мер по обеспечению интеллектуальной безопасности и эффективной реализации научно-технической и промышленной политики стало бы реальным свидетельством стремления властных структур содействовать развитию наукоемкого сектора реальной экономики на инновационных принципах. И это вполне отвечало бы национальным интересам России.

4.1.5 О системном подходе в решении задач инновационного развития России

Для нашей страны, большая часть которой расположена в некомфортных природно-климатических условиях, очень важны специализированные инновации, поддерживающие социально-экономическое единство государства, стимулирующие рациональную интеграцию региональных инновационных систем в общенациональный механизм, способствующие превращению межрегиональной дифференциации в источник национальных конкурентных преимуществ инновационного развития.

Системный подход к инновационному развитию страны должен исходить из чётко сформулированных на 30 – 40 лет долгосрочных целей социально-экономического развития страны и разработанных на этой основе программ на длительную перспективу, а также из глубокого осмысления внешних и внутренних для национальной инновационной системы вызовов и угроз, таких как:

– обострение внешнеполитической обстановки, возрастание глобальной нестабильности, финансово-экономических потрясений и возможных глобальных конфликтов;

– обострение проблем внешнеэкономической агрессии, вызванное глобализацией, сокращением внутреннего производства жизненно важной продукции и ростом её импорта, вступлением России в ВТО, необходимостью разработки особых стандартов и требований к качеству продукции;

– стремление соседних стран к развитию российской инфраструктуры в выгодном для себя направлении, что создаёт серьёзные геополитические угрозы, особенно в части развития транспортной сети;

– всё более нарастающие общемировые тенденции технологического развития требуют интенсивных действий для развития нового машиностроения, альтернативной энергетики, информационных технологий будущего, биотехнологий, робототехники и других перспективных технологий, в области которых в последние 20 лет отставание России от развитых стран усиленно наращивалось;

– следующий вызов – это непомерно высокий уровень коррупции, причём коррупционные механизмы подменяют основной стимул инноваций – достижение конкурентоспособности продукции, т.е. нацеливают инновации на достижение различного рода преференций (подчас незаконных) и подавление конкурента неэкономическими методами. Коррупция искажает функциональную направленность органов государственного управления и приводит к криминализации общества;

– всё ещё сохраняется крайне низкий в целом спрос на инновации, крупнейшие российские компании практически не вкладывают средства в сферу НИОКР (в международном рейтинге тысячи таких компаний, только три российские компании осуществляют исследования и разработки);

– несостыкованность гражданской части национальной инновационной системы с научно-техническим блоком оборонно-промышленного комплекса, особенно в части фундаментальных исследований в сфере обороны и безопасности. У нас нет даже единого законодательного акта, определяющего понятие, виды инноваций и порядок осуществления инновационной деятельности;

– продолжающееся реформирование сферы генерации инноваций, прежде всего науки и образования, за счёт перемещения науки в вузы и национальные исследовательские центры, встроенные в жёсткую вертикаль административной власти, а также смены концепции высшего образования со школы знаний на школу компетенций весьма негативно сказывается на становлении в России инновационной экономики;

– и ещё крайне опасная тенденция или угроза – это совершенно недостаточная встроенность отечественной науки в общемировые процессы, удручающе низкое участие в общепризнанных изданиях и крайне низкая цитируемость, падение до недопустимо низкого уровня престижности труда учёного и инженера весьма пагубно влияет на гармонизацию России в мировых инновационных процессах.

Безусловно, нельзя не учитывать при планировании инновационного развития и такие общесистемные угрозы и вызовы третьего тысячелетия, как резко растущий дефицит чистой воды и умирание «лёгких планеты», падение естественного плодородия почв и сокращение пахотных земель, дошедший до опасной черты рост социально-экономического расслоения стран и регионов мира, глобализация деятельности мировых технологических лидеров, массовые миграции трудоспособного населения**.** Специфические российские угрозы в «среде обитания инноваций» включают такие, как обезлюдивание российской глубинки (особенно за Уралом), тихая эмиграция из России частных капиталов, а также социально состоявшихся или профессионально подготовленных молодых и креативных людей (более миллиона в год), ухудшающийся выбор «стейкхолдеров» внутри правящей элиты и, конечно, коррупция как системный фактор всех общественных отношений (не только по поводу инноваций), из-за которой блокируются практически все важные институциональные реформы (точнее выхолащивается их суть).

Желание достичь требуемого уровня и нужных темпов инновационного развития страны обуславливает необходимость создания политического инструментария, адекватно реагирующего на все изложенные угрозы и вызовы, и легитимных правил совместной эффективной работы во всех звеньях инновационной цепочки – наука, образование, технологическая среда, бизнес и человек.

Главным в содержании этих правил должно быть повышение качества жизни как стратегический приоритет инновационного развития государства. В качестве индикаторов можно использовать, например, параметры качества жизни развитых европейских стран. Совершенно ясно, что экономическую основу такого общества составляет научно-производственный сектор, обеспечивающий получение новых фундаментальных научных знаний, создание на этой основе техники и технологий для опережающего развития сектора услуг. То есть отличительной чертой этого общества является преобладание интеллектуального труда над индустриальным, а институциональную основу экономики составляет национальная инновационная система, построенная на системных принципах и базирующаяся на институтах генерации и распространения знаний.

Опыт развитых стран свидетельствует о том, что активная политика в сфере инновационной деятельности обеспечивается путём принятия эффективного законодательства, федеральных программ инновационного развития, создания эффективной инфраструктуры для реализации инновационных процессов, крупных корпораций, специальных государственных структур и фондов поддержки.

Россия имеет хорошие предпосылки для формирования конкурентоспособной технологической среды, так как имеет в наличии фундаментальную и прикладную науку, высокий уровень образования, наличие минеральных ресурсов и высокотехнологичных промышленных производств. России не удалось своевременно провести интеллектуализацию производства и создать основы информационного общества. Развитые страны политически, технологически и информационно интегрировались, что позволило им монополизировать права и возможности на выпуск наукоёмкой продукции.

Становление и развитие инновационной экономики в России возможно, главным образом, за счёт интеграции в мировой рынок наукоёмкой продукции, гармонизации технологической среды России и развитых стран, значительного сужения поля конкурентной борьбы до 5-7 наиболее приоритетных макротехнологий и создания крупных интегрированных объединений, способных осуществить свою программу гармонизации и работать на принципах разделённого риска партнёров. Это будет первый шаг к мировому разделению труда в наукоёмком бизнесе и частичной интеграции в технологическую среду развитых стран. Гармонизация и технологическое перевооружение крупных структур на принципах инновационного развития должно осуществляться с опорой на российские научные школы, ориентированные на конечный результат. Это даст экономию средств, поднимет уровень науки и будет стимулом для собственного производства современных программно-инструментальных средств для обновления активных фондов страны.

Наличие интегрированных структур и программ по гармонизации позволит снять основные ограничения для западных инвесторов в наукоёмком бизнесе, так как бизнес-процессы становятся прозрачными и управляемыми, а технологическая среда гармонизирована и сертифицируема по западным стандартам.

Таким образом, **становление в России инновационной экономики должно осуществляться в рамках единого пакета законодательных правил и комплексной системообразующей Программы, нацеленной на формирование целостной и эффективной национальной инновационной системы**. При этом все действующие технологические программы, такие как национальная технологическая база, электронная Россия, научно-технологический комплекс, информационное общество, и многие другие (всего таких приоритетных программ более 55 с общим объёмом финансирования около 1,5 трлн руб.) должны быть интегрированы в эту Программу, увязаны по целям, задачам и срокам, а главное должны быть нацелены на достижение интегральных показателей инновационного развития России.

Стратегия пока не имеет системного характера, она не различает мероприятия научной, технологической и собственно инновационной политики, которые требуют разных инструментов и разных государственных решений. Она также не предусматривает эффективного мониторинга, анализа и оценки планируемых мероприятий для коррекции Стратегии и тактики инновационного развития страны.

4.2 Мероприятия Экспертного совета в области становления инновационной экономики и обеспечения интеллектуальной безопасности

Основные взгляды, оценки и принципиальные позиции Экспертного совета по актуальным проблемам становления и развития инновационной экономики России, создания инфраструктуры привлечения инвестиций в проекты, реализуемые на базе отечественных научных и промышленных предприятий, были обсуждены на двух пленарных заседаниях Экспертного совета 31 октября 1996 года и 5 марта 1998 года под председательством Председателя Государственной Думы Селезнёва Г.Н. с заслушиванием доклада президента Группы "НОВОТЭК" Шамарина А.В. и с участием в обсуждении заместителя начальника департамента стран Азии Министерства иностранных дел Островенко Е.Д., проректора Московского энергетического института Смольского С.М., директора Всероссийского НИИ гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций Шахраманьяна М.А., генерального директора НПО им. С.А.Лавочкина Куликова С.Д., директора Государственного научно-испытательного полигона авиационных систем Сафронова Л.К., заместителя главы Администрации Самарской области Калмыкова А.А., представителей Минэкономики Везирова В.Н., Миннауки Ващенко В.П., Минобороны Кутахова В.П., Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации Прохожева А.А., консалтингово-аудиторской фирмы "ЭНПИКОНСАЛТ" Нестерова А.А., Администрации Московской области Седых А.С. и Бочарова В.С., ОКБ Московского энергетического института Черноплекова А.Н., ЦНИИ специального машиностроения Кулькова А.А., Корпорации "Компомаш" Моисеева В.А., РИНКЦЭ Белоусова В.Л., Государственного научного центра “Карповский институт” Путилова А.В.

Актуальность этих пленарных заседаний Экспертного совета была обусловлена прогнозируемым объёмом инновационного рынка России на тот период не менее сотен трлн руб., что позволило бы

эффективно внедрить передовые научные идеи в отечественные технологии, материалы и изделия, конкурентоспособные на мировом рынке. Кроме того, эти обсуждения были ориентированы на активизацию рыночных инновационных процессов для обеспечения экономической безопасности и технологической независимости ключевых российских производств, в том числе оборонного комплекса.

4.2.1 О комплексной Программе инновационного развития России

Разработанный в рамках представленного экспертным сообществом доклада под руководством президента группы «Новотэк» Шамарина А.В. проект комплексной Программы «Развитие инфраструктуры инновационно-технологической деятельности и привлечение инвестиций в инновационные проекты, реализуемые на базе российских научных организаций и промышленных предприятий в составе президентской Программы «Национальная технологическая база», был поддержан Экспертным советом и представлен в Правительство Российской Федерации.

Проект Программы разработан на основе отечественного опыта реализации инновационных программ с учетом состояния и обновления текущего экономического и нормативно-правового механизма обеспечения научной и научно-технической базы в России и зарубежного опыта функционирования инновационных рынков. В Программе предложен вполне реальный механизм привлечения негосударственных инвестиционных ресурсов посредством эмиссий ценных бумаг инновационных фирм, что позволит создать на отечественном рынке привлекательную для инвесторов принципиально новую группу ценных бумаг, обладающих высокой доходностью.

Важной особенностью Программы является также то, что создаваемая инфраструктура инновационной деятельности (модель рынка инноваций) может быть внедрена как отраслевая или региональная, а также в рамках объединений предприятий (финансово-промышленных групп).

Комплексная программа представляет собой взаимоувязанную систему проектов, направленных на объединения усилий национальных государственных структур, научно-исследовательских организаций, высших учебных заведений, промышленных предприятий и кредитно-финансовых институтов с целью создания и

развития принципиально новой для России рыночной инфраструктуры, способствующей интенсификации научно-технических и инновационно-инвестиционных процессов в российской экономике.

В свою очередь, проект Программы включает в себя формирование и функционирование ранее не известной российской экономике системы финансово-кредитных, коммерческих, межзвенных и посреднических структурных подразделений, обеспечивающих практическую реализацию идей рынка инноваций.

Практическая реализация проекта, по мнению экспертов, может быть осуществлена поэтапно в течение 5-7 лет.

На первом этапе предполагается создание, в первую очередь, Российской биржи инноваций как центрального проекта Комплексной программы, проведение консультаций с отечественными фондовыми биржами и внебиржевыми торговыми системами, другими отечественными и зарубежными торговыми площадками с целью обеспечения допуска на инновационный рынок наиболее ликвидных ценных бумаг инновационных фирм. Кроме того, предполагается налаживание устойчивого информационного сотрудничества с российскими и зарубежными организациями, специализирующимися на операциях технологического трансферта, и взаимодействие с международными выставками высоких технологий.

Реализация **второго этапа** предусматривает постепенный отказ от жесткого контроля за деятельностью всех участников программы, обобщение и распространение полученного опыта, инициализацию аналогичных отраслевых и региональных программ.

В методическом плане Программа может стать базовой при формировании отношений в сфере финансирования исследований и разработок, внедрения новых наукоемких технологий в отраслевые или региональные производственные структуры, а также при формировании и развитии финансово-промышленных групп.

Комплексный подход к реализации группы проектов Программы позволяет создать рыночную инфраструктуру, обеспечивающую функционирование полного цикла – от фундаментальных и прикладных научных исследований до их реализации. Причем полученный в результате реализации инноваций доход снова возвращается в качестве инвестиций в новые перспективные исследования.

Одновременно с организацией специальным постановлением Правительства Российской Федерации предлагаемой системы инновационной деятельности требуется более четкая увязка программы с проводимыми в стране структурными изменениями, установление

тесного взаимодействия с государственными и коммерческими структурами, принятие пакета нормативно-правовых актов для эффективного функционирования этой системы в обеспечение задач экономической безопасности.

Экспертным советом признано целесообразным создание и внедрение в России в сжатые сроки системы инновационной деятельности, обеспечивающей привлечение негосударственных инвестиций в инновационные программы отечественных научных и промышленных предприятий (организаций).

Одобрено также предложение инвестиционной компании "НОВОТЭК", поддержанное министерствами и ведомствами – участниками заседания Совета, о подготовке специального постановления Правительства Российской Федерации по первоочередным мерам создания и развития инфраструктуры национального рынка инноваций.

Поручено Секретариату Экспертного совета создать рабочую группу экспертов для подготовки в недельный срок соответствующего представления в Правительство Российской Федерации.

В целях более эффективного задействования законодательных механизмов для ускорения формирования национального рынка инноваций в интересах обеспечения экономической безопасности рабочей группе экспертов с участием специалистов аппаратов комитетов Государственной Думы по законодательству и судебно-правовой реформе, экономической политике, конверсии и наукоемким технологиям считать целесообразным разработать проект федерального закона, регламентирующего основы инновационной деятельности в Российской Федерации, а также подготовить предложения по внесению поправок в действующие федеральные законы Российской Федерации и уточнению нормативно-правовой базы. При необходимости обсудить эти предложения на рабочем совещании Экспертного совета.

Считать целесообразным придать пакету этих законодательных актов особую значимость, рассмотреть их в первоочередном порядке на заседании Государственной Думы.

В интересах детальной проработки организационно-технических вопросов внедрения в России системы инновационной деятельности считать целесообразным участие Минэкономики, Минпрома, Миноборонпрома, Минатома, Минтопэнерго, Минсельхозпрода, РКА, РАН, Госкомитета по науке и технологиям, Высшей школы в формировании инфраструктуры привлечения инвестиций в

инновационные программы отечественных научных и промышленных предприятий.

При этом целесообразно учесть возможность взаимодействия в рамках программ экономической интеграции Российского национального рынка инноваций с государствами СНГ и странами дальнего зарубежья.

Секретариату Экспертного совета в месячный срок выйти в указанные министерства и ведомства с соответствующими ходатайствами.

Экспертному совету совместно с Группой "НОВОТЭК" при непосредственном участии Комиссии "Россия – АСЕАН", заинтересованных министерств и ведомств организовать разработку директивных документов Правительства Российской Федерации по формированию дееспособной инфраструктуры инновационного рынка, в том числе:

• по Выставочно-маркетинговому центру – распоряжение Правительства РФ в рамках Постановления от 19 декабря 1997 г. № 16-5;

• по выставке "TechXchange-XX-XXI-Россия-АСЕАН" и конференции "Россия – АСЕАН: программа научно-технического, промышленного и инвестиционного сотрудничества в XXI веке" – Постановление Правительства РФ (при участии Министерства внешних экономических связей и торговли РФ, Торгово-промышленной палаты РФ и организаторов выставки);

• по Международному университету высоких технологий – Постановление Правительства РФ (при участии Министерства науки и технологий РФ и Министерства общего и профессионального образования РФ);

• по Фонду венчурных инвестиций – распоряжение Правительства РФ (при участии Министерства науки и технологий РФ);

• по Центру охраны и защиты прав интеллектуальной собственности – Постановление Правительства РФ (при участии Министерства юстиции РФ).

Придать законопроекту "Об инновационной деятельности в Российской Федерации" приоритетное значение как основополагающему законодательному акту в системе правового обеспечения инновационного развития России.

При этом в качестве основных направлений государственной инновационной политики целесообразно законодательно определить:

• формирование и реализацию федеральных целевых инновационных программ и инновационных проектов, выбор важнейших базисных инноваций;

• создание системы государственной поддержки и стимулирования инновационной деятельности, проведение политики протекционизма отечественных производителей наукоемкой продукции;

• развитие информационной инфраструктуры инновационной деятельности, создание конкурсной системы отбора инновационных проектов.

В интересах детальной проработки организационно-технических вопросов реализации Комплексной программы, координации и кооперации с действующими программами считать целесообразным создание:

• Наблюдательного совета Программы с участием представителей заинтересованных министерств, ведомств и общественных организаций;

• Консорциума и Совета консорциума в составе разработчиков и участников Программы;

• рабочих групп по отдельным инвестиционным проектам с привлечением представителей Наблюдательного совета и Консорциума, а также независимых экспертов.

Экспертному совету совместно с Группой "НОВОТЭК" в месячный срок выйти с соответствующими ходатайствами о выделении специалистов в состав вышеуказанных структур заинтересованными министерствами и ведомствами.

Таким образом, по результатам обсуждения на заседаниях Экспертного совета был принят и представлен в Правительство Российской Федерации **проект первой Комплексной Инновационной Программы**, предусматривающей в период до 2010 года реализацию ряда важных мероприятий для формирования основ инновационного развития России, в том числе:

• создание инфраструктуры привлечения инвестиций в инновационные программы российских научно-производственных предприятий и их объединений;

• обеспечение интегрирования российских научных и промышленных предприятий в международную научно-техническую и производственную кооперацию;

• обеспечение условий для дальнейшего осуществления реформ и повышения деловой активности в области создания национального рынка инноваций.

С участием МИД России (Карасин Г.Б.) при поддержке Председателя Правительства Российской Федерации Черномырдина В.С. и премьер-министра Малайзии были проведены мероприятия, к

сожалению незавершённые, по продвижению научно-технической и промышленной продукции российских предприятий на рынки стран-членов АСЕАН, были организованы Экспертным советом и проведены в столице Малайзии г. Куала-Лумпур выставка «TechXchange-XX-XXI-Россия-АСЕАН" и конференция «Россия-АСЕАН: программа научно-технического, промышленного и инвестиционного сотрудничества в XXI веке».

Однако реализация этой нижеприведенной Программы была свёрнута по формальным причинам, изложенным в письме заместителя Министра экономического развития Сало В.В., согласованном с Миннауки (Козлов Г.В.), Минобразования (Суворинов А.В.), Минфином (Ковалёв В.Н.). И до сих пор в России отсутствуют эффективное законодательство в области становления и развития инновационной экономики и соответствующие реально работающие Федеральные Инновационные Программы. Инициатор же этой первой Программы – член Экспертного совета Шамарин А.В. был смертельно ранен и скончался. Жаль, что погиб такой талантливый учёный, обладающий огромными способностями интеграции научных достижений и их коммерциализации. Ему удалось привлечь к реализации Программы инвесторов из стран АСЕАН, Китая, Германии, Англии и довести эти отношения до конкретных контрактов. А это, видимо, было уже недопустимо, ибо страшно мешало нефтегазовому лобби. Поэтому только через десятилетия руководство России снова вспомнило об инновационном развитии России.

ПАСПОРТ
Комплексной программы развития инфраструктуры привлечения инвестиций в инновационные программы, реализуемые на базе российских научных и промышленных предприятий (организаций)

Наименование Программы	Комплексная программа развития инфраструктуры привлечения инвестиций в инновационные программы, реализуемые на базе российских научных и промышленных предприятий (организаций)
Актуальность разработки Программы	Реализация государственной стратегии по оживлению инновационно-инвестиционного процесса в России на основе законов Российской Федерации, указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ: • Концепции национальной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300); • Программа Правительства Российской Федерации "Структурная перестройка и экономический рост в 1997-2000 годах"; • Концепции реформирования российской науки на период 1997-2000 годы; • постановления Правительства РФ "О дополнительных мерах по стимулированию деловой активности и привлечению инвестиций в экономику Российской Федерации" (от 19 декабря 1997 г. № 1605); • постановления Правительства РФ "О Комиссии Российской Федерации по делам Ассоциации государств Юго-Восточной Азии" (от 22 ноября 1997 г. №1475).
Цели и задачи Программы	Обеспечение условий для дальнейшего осуществления реформ в научно-технической сфере, стимулирования деловой активности, продвижения научно-технической и промышленной продукции российских предприятий на рынки стран-членов АСЕАН, привлечения инвестиций в российскую экономику и содействие улучшению на этой основе социально-экономической ситуации в Российской Федерации.
Дата принятия решения о разработке Программы	Решение Экспертно-консультативного совета по проблемам национальной безопасности при Председателе Государственной Думы от 4 декабря 1996 г. № 13-55, поручение Правительства Российской Федерации от "20" ноября 1996 г № ВФ-П8-38271.
Основной разработчик и координатор Программы	Ассоциация "Новые технологии в экономике и конверсии" Группа "НОВОТЭК".

Разработчики и участники Программы	Администрация Московской области, Администрация Самарской области, Академия изучения проблем национальной безопасности, АХК “ВНИИметмаш им. акад. А.И. Целикова”, ВНИИ ГОЧС, Государственная академия сферы быта и услуг, ГКНПЦ им. М.В. Хруничева, ГНЦ “НИФХИ им. Л.Я. Карпова”, ГНЦ.
	“ЦАГИ им. проф. Н.Е. Жуковского”, ГосНИИ приборостроения, Государственный казенный научно-испытательный полигон авиационных систем, “Дом оптики” ВНЦ ТОЙ им. С.И. Вавилова”, Информационно-аналитический центр Министерства РФ по атомной энергии, Межрегиональная общественная организация оценщиков интеллектуальной собственности “Софт – оценка”, Московский авиационный институт (МАИ), Московский авиационно-технологический институт (МАТИ), Московский инженерно-физический институт (МИФИ), Московский энергетический институт (МЭИ), НПО им. С.А. Лавочкина, промышленно-финансовая корпорация “Компомаш”, НПП “Перспективные прикладные технологии – АпАТэК”, НПО “Радиевый институт им. В.Г. Хлопина”, объединение патентных поверенных “Союзпатент”, Региональный учебно-научный центр ЮНИДО по анализу и управлению риском для России, стран СНГ, Центральной и Восточной Европы, Российская академия государственной службы при Президенте РФ, Российское страховое народное общество “РОСНО”, САО “Ингосстрах”, ТПФГ “Оптроника”, ФЦДТ “Союз”, ЦНИИ специального машиностроения.
Этапы и сроки реализации Программы	*Подготовительный этап (1996-1998 гг.):* концептуальный анализ, разработка стратегии и механизмов реализации проектов Программы *I этап (1998-2000 гг.):* • развитие инфраструктуры инновационной деятельности; • проведение мероприятий по привлечению инвестиций, в том числе внебюджетных и негосударственных, в инновационные проекты; • реализация проектов в рамках международной научно-технической и промышленной кооперации и формирование базы для выработки долгосрочной программы сотрудничества России и стран АСЕАН в научно-технической и инвестиционной сферах; • разработка предложений по совершенствованию правового обеспечения инновационной деятельности.
	II этап (2000-2010 гг.): • реализация проекта создания национального маркетингового центра инноваций;

	• реализация программы создания системы региональных и отраслевых фондов венчурного инвестирования; • реализация проекта создания технопарка нового поколения; • реализация долгосрочной программы научно-технического и инвестиционного сотрудничества России и стран АСЕАН в наукоемких областях.
Перечень проектов Программы	*I этап (1998-2000 гг.)* *Инфраструктурные проекты:* • *Выставочно-маркетинговый центр;* • *Центр технологического аудита;* • *Центр оценки, правовой охраны и защиты объектов интеллектуальной собственности;* • *Пилотный Фонд венчурных инвестиций.* *Международные проекты:* *Проект продвижения научно-технической и промышленной продукции российских предприятий на рынки стран-членов АСЕАН "TechXchange"(Россия -АСЕАН):* • *Международный университет высоких технологий "Россия – АСЕАН";* • *Программа бизнес – семинаров с презентацией предприятий и инвестиционных проектов;* • *Выставка "TechXchange-XX-XXI-Россия-АСЕАН" и конференция "Россия – АСЕАН: программа научно-технического, промышленного и инвестиционного сотрудничества в XXI веке".* *Исследовательские проекты:* • *Национальная инновационная политика;* • *Разработка проекта создания технопарка нового поколения (структура, бизнес-план);* • *Исследование вопроса научно-технического и инвестиционного сотрудничества России со странами Европы и Азии;*
	II этап (2000-2010 гг.) *Инфраструктурные инвестиционные проекты:* • Реализация проекта "Технопарк-2000"; • Создание и развитие системы отраслевых и региональных фондов венчурного инвестирования; • Национальный маркетинговый центр инноваций *Международные* проекты; • Проект развития научно-технического и инвестиционного сотрудничества в наукоемких отраслях "TechXchange-2010" (Россия – АСЕАН);

	• Проект развития научно-технического сотрудничества России со странами Европы и Азии.
Исполнители и участники проектов Программы	• федеральные, субъектов Российской Федерации, муниципальные органы законодательной и исполнительной власти; • государственные и негосударственные научные центры, промышленные предприятия, вузы, НИИ и их объединения; • финансово-кредитные и инвестиционные институты (российские и зарубежные); • международные фонды и организации.
Источники финансирования	• бюджетные (федеральные, субъектов Российской Федерации, муниципальные), включая целевые инвестиционные программы и гарантии; • средства финансово-кредитных и инвестиционных институтов (российских и зарубежных); • собственные средства исполнителей и участников Программы.
Ожидаемые конечные результаты реализации Программы	реализация Программы позволит: • создать инфраструктуру привлечения инвестиций в инновационные программы российских научно-производственных предприятий и их объединений; • обеспечить интегрирование российских научных и промышленных предприятий и их объединений в международную научно-техническую и производственную кооперацию; • обеспечить условия для дальнейшего осуществления реформ и повышения деловой активности в области создания национального рынка инноваций; • улучшить социально-экономическую ситуацию в Российской Федерации.
Система организации контроля за исполнением Программы	контроль за реализацией Программы осуществляют: • Государственная Дума РФ через Экспортно-консультативный совет по проблемам национальной безопасности при Председателе Государственной Думы РФ, Министерство иностранных дел РФ через Комиссию Российской Федерации по делам Ассоциации государств Юго-Восточной Азии, Министерство экономики РФ, Министерство науки и технологий РФ, Министерство образования РФ, Министерство по атомной энергии РФ, Торгово-промышленная палата РФ, через наблюдательный совет и рабочие комиссии по целевым подпрограммам; • специально созданный Консорциум из числа разработчиков и участников Программы.

4.2.2 О поддержке инновационного развития наукоградов

Экспертным советом разработаны, обсуждены на совместном с Советом Федерации под председательством Миронова С.М. заседании Экспертного совета и поддержаны меры инновационного развития наукоградов, которые были положены в основу уточнений и дополнений Федерального закона «О статусе наукограда Российской Федерации».

Сущность этих предложений сводится к следующим основным обобщениям.

Наукограды России – это города с градообразующими научно-производственными предприятиями и комплексами государственного значения, в которых сосредоточены научно-технический и технологический потенциал. В наукоградах сформировалась элита научных, конструкторских, управленческих и профессиональных кадров страны, которая представляет собой основу интеллектуального потенциала государства.

Социально-экономическая инфраструктура наукоградов сформировалась вокруг градообразующих предприятий и комплексов и обеспечивалась на основе бюджетного финансирования этих предприятий.

Настоящее положение наукоградов признается катастрофическим. Снижение государственного интереса к оборонным, научным, производственно-технологическим приоритетам, сокращение или прекращение бюджетного финансирования прежней и нынешней тематики градообразующих предприятий привели на грань деградации не только эти предприятия, но и сами наукограды как места жизни людей. В условиях ликвидации системы государственного управления в этой области и вынужденной устремленности предприятий и городов на самостоятельное выживание происходит поляризация интересов предприятий и руководства городов, возникает разобщенность их деятельности.

На уровне предприятий, ввиду недостатка начальных средств и переориентации на быстрооборотную коммерческую продукцию, происходит не простое прекращение масштабных разработок, а распад инфраструктуры проведения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, освоения наукоемких технологий, создания сложных современных систем, производства конкурентоспособной продукции.

В наукоградах происходит распад интеллектуального потенциала, обостряются бюджетные и социальные проблемы в области занятости, воспитания молодежи, обеспечения условий жилья, социальной защиты.

На государственном уровне происходит распад научно-производственных кооперации, "утечка мозгов", переориентация специалистов на коммерцию, незаинтересованность молодежи в научном росте и деятельности. Как следствие этих процессов – наносится урон научно-

техническому, технологическому и интеллектуальному потенциалу страны, международному престижу, создается угроза национальной безопасности.

Вместе с тем в наукоградах с определенной поддержкой руководства регионов и страны идет активный процесс поиска возможностей и путей выхода из сложившегося положения и становления на путь устойчивого развития в современных условиях. Начат процесс создания в городах научно-производственных комплексов в составе ряда организаций научно-исследовательского, научно-производственного, инновационного и образовательного профиля, налаживание деятельности в форме "город и градообразующее предприятие" с разработкой собственных программ перспективного развития, определение мер государственной поддержки для начала реализации программ развития и перехода на бездотационную жизнедеятельность наукоградов.

Несмотря на принятие в апреле 1999 г. Федерального закона "О статусе наукограда Российской Федерации", ни один город не получил официального статуса наукограда и не получил государственной поддержки программы своего развития, в том числе лидер движения – г. Обнинск. До сих пор не в полной мере конкретизированы правила и механизмы отнесения территориальных образований к наукоградам, нет реально функционирующей рабочей Комиссии по рассмотрению программ наукоградов, не определены критерии анализа программ, не выработана единая концепция развития наукоградов, в которой были бы согласованы цель и направления деятельности как градообразующих предприятий, так и городов в обеспечение интересов национальной безопасности государства в целом.

На согласовании программ наукоградов первые энтузиасты уже набили себе шишек. Например, подготовленная и согласованная программа технополиса Дубна в свое время в Минэкономики была признана нецелесообразной, не согласована программа Обнинска. Глава муниципального образования "Город Заречный" Свердловской области Леонтьев Г.К. в свою программу уже 4 года вносит поправки по рекомендациям заинтересованных министерств и ведомств. Причем отношение к этой работе в ведомствах, как всегда, чиновничье-формальное. Например, уже в 1999 году после выхода закона "О статусе наукограда" чиновники стали увязывать программы наукоградов с существующими положениями для федеральных целевых программ. Этот пример показывает, как просто формальные требования могут уничтожить идею, ради которой эти требования создавались.

Всё это говорит о том, что в течение уже длительного времени с момента выхода закона наукограды не смогли выбраться из бюрократических коллизий и практически не начали реализацию требований Федерального закона.

В рамках государственной поддержки градообразующих предприятий наукоградов заслуживает серьезного внимания система мер, предложенных муниципальным научным центром города Реутов Московской области и нацеленных на:

– государственное кредитование;

– разрешение на зарубежное кредитование с государственной гарантией;

– государственные гарантии на иностранные и отечественные инвестиции;

– льготы на уплату налогов (на землю, имущество, прибыль), пошлин и сборов, зачисляемых в федеральный бюджет и бюджет субъекта Федерации;

– льготы на энергоносители, воду, газ и другие ресурсы;

– формирование муниципальных фондов научно-технического и социально-экономического развития.

На заседании Экспертного совета целесообразно обсудить предложения по механизмам реализации положений Федерального закона "О статусе наукограда Российской Федерации" и подготовить соответствующий проект постановления Правительства Российской Федерации.

Понятно, что без скоординированных действий государственных, муниципальных органов и научной общественности эту задачу решить будет трудно.

При этом можно согласиться с решением расширенного заседания Правления Союза развития наукоградов России, где было заявлено о необходимости:

– координации деятельности по поддержке развития наукоградов и стимулированию инновационной деятельности в них;

– доработки необходимой нормативной базы;

– консультационной и экспертной поддержки разработки программ развития наукоградов и территорий научно-промышленного развития;

– внесения в федеральный бюджет соответствующей статьи расходов на реализацию программ наукоградов, имеющих статус "Наукоград Российской Федерации";

– разработки и реализации комплекса мер государственной поддержки и стимулирования развития наукоградов на период до получения ими статуса "Наукоград Российской Федерации".

Изложенная ситуация с реализацией Федерального закона «О статусе наукограда Российской Федерации» была обсуждена Экспертным советом с участием практически всех глав городов – потенциальных претендентов на получение статуса «Наукоград Российской Федерации». На Совете были разработаны рекомендации, и меры государственной

поддержки инновационного развития наукоградов, которые были представлены в Правительство Российской Федерации для подготовки соответствующих уточнений в федеральное законодательство.

В заключение следует отметить, что основные взгляды, оценки и принципиальные позиции Экспертного совета особенно актуальны в современных сложных экономических условиях, когда развитие России серьёзно затрудняется введенными практически всем западным миром санкциями.

В этой обстановке становление и развитие инновационной экономики России является одним из важнейших аспектов общей проблемы повышения национальной безопасности и существенного усиления роли науки в современном обществе.

Инновационное предпринимательство может существовать только в условиях инвестиционного подъема и развития высокотехнологичной промышленности. Для России жизненно необходимо, чтобы финансовые вложения направлялись в высокотехнологичные производства. Однако в настоящее время большая часть инвестиций направляется в топливно-энергетический комплекс и проекты, связанные с торговлей. Сохранение такой ситуации будет препятствовать реструктуризации экономики и повышению ее технологического уровня. Отсюда возникает необходимость создания специальной системы управления инновационными процессами, обеспечивающими эффективное взаимодействие промышленных предприятий и научных организаций.

Экономический опыт развитых стран свидетельствует о том, что активная политика в сфере инновационной деятельности обеспечивается путем принятия эффективного законодательства, федеральных программ развития, создания крупных корпораций, специальных государственных структур и фондов поддержки.

Низкая эффективность практически недееспособных, сложившихся в настоящее время в России инновационных структур, отсутствие целостной системы взаимосвязанных правовых и организационно-экономических нормативов, направленных на активизацию разработок и передачу их в производство, не позволяет России занять передовые позиции на мировом рынке наукоемкой продукции.

Первоочередными задачами обеспечения интеллектуальной безопасности России являются незамедлительное принятие Кодекса Инновационного развития России, или Интеллектуального кодекса, формирование целостной и эффективной национальной инновационной системы, включающей систему правовых, экономических и организационных мер на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, направленных на стимулирование и повышение экономической эффективности инновационной деятельности.

5.ВОЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ – КРАЕУГОЛЬНЫЙ КАМЕНЬ В ФУНДАМЕНТЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В документе «Актуальные задачи развития Вооруженных Сил Российской Федерации», впервые опубликованном Министерством обороны Российской Федерации, показано, что, вопреки многим оценкам, господствовавшим в первой половине 1990-х годов, значение военной силы в постбиполярном мире не уменьшилось. Более того, в начале XXI века обозначились процессы повышения роли военной силы для обеспечения политических и экономических интересов государств мира, тогда как целый ряд политических институтов в сфере международной безопасности вступил в полосу жесткого кризиса. Это ставит на повестку дня задачу переосмысления всего комплекса вопросов, связанных как с основными аспектами международной безопасности, так и с принципами обеспечения военной безопасности Российской Федерации.

5.1 Основные направления разработок Экспертного совета по актуальным проблемам законодательного обеспечения военной безопасности

Наработки экспертного сообщества в составе специалистов Минобороны (Генерального штаба, ВМФ, РВСН, 12 ГУМО), МВД, ФПС, Минатома и других ведомств были проведены по таким аспектам обеспечения военной безопасности, как система законодательного обеспечения военной и морской безопасности, оценка последствий выхода США из Договора по ПРО 1972 г., концептуальные предложения по развитию военной доктрины.

Подготовка экспертным сообществом этого доклада и проведение пленарного заседания Экспертного совета была вызвана необходимостью поиска скоординированных действий президентских и правительственных структур, силовых министерств и ведомств, профильных комитетов палат Федерального Собрания с тем, чтобы сформировать систему законодательного обеспечения военной безопасности России.

5.1.1 Основные тенденции обеспечения военной безопасности

Анализ тенденций мирового развития в начале XXI века, проведенный в этом разделе данной публикации, свидетельствует о том, что спектр вызовов военной безопасности России расширяется, а

неопределенность нарастает. Прежде всего, это связано с настойчивостью проводимой США политикой расширения НАТО на Восток, нестабильностью на Кавказе, в ряде центрально-азиатских и ближневосточных государств, а также распространением оружия массового уничтожения, ростом религиозного и политического экстремизма, в том числе его крайней формы – терроризма.

В последнее время именно международный терроризм часто упоминается в качестве главной угрозы, противодействие которой предполагает радикальную корректировку военной доктрины и задач Вооруженных Сил. Терроризм, однако, представляется лишь одним из фрагментов складывающейся системы угроз. На наш взгляд, в «Белой книге» приведен адекватный перечень внешних, внутренних и трансграничных угроз, нейтрализация которых является в той или иной степени функцией Вооруженных Сил Российской Федерации.

По мнению авторского коллектива, надо сразу решить, что в условиях существующих ресурсных ограничений: или укреплять и модернизировать существующие Вооруженные Силы в условиях невысокого уровня явных военных угроз, или пойти на разумный риск ради получения действительно современных, принципиально иного качества Вооруженных Сил, обладающих потенциалом своевременного и успешного реагирования на самые неожиданные вызовы и опасности.

В строительстве вооруженных сил Запад уже начал ориентироваться не столько на существующие угрозы, сколько на создание возможностей для отражения трудно предсказуемых будущих угроз. Например, министр обороны США Д. Рамсфельд еще в сентябре 2001 года в предисловии к «Четырехлетнему обзору по вопросам обороны» поставил задачи перевести оборонное планирование с «модели угроз», ориентирующейся на конкретные угрозы (threat-based model), доминировавшей в прошлом, на «модель возможностей», ориентирующуюся на создание возможностей отражения трудно предсказуемых будущих угроз (capabilities-based model). Эта модель возможностей уделяет больше внимания тому, как противник будет воевать, без уточнения, кто этот противник или где может вспыхнуть война. По оценке американских военных экспертов, это означает отказ от стратегии ведения одновременно двух обычных войн и создание взамен потенциала для быстрого наращивания силы, достаточно мощной, чтобы выиграть в любом конфликте и в любой части мира.

Как показывает проведенный анализ, российская военная доктрина также признает растущее значение «факторов неопределенности». В частности, в документе Министерства обороны «Актуальные задачи развития Вооруженных Сил Российской Федерации» отмечается, что под фактором неопределенности понимается

ситуация, конфликт или процесс политического или военно-политического свойства, развитие которого может существенно изменить геополитическую обстановку в приоритетном для интересов России регионе или создать прямую угрозу военной безопасности России.

В качестве наиболее значимых факторов неопределенности в российском военном планировании выделяются такие, как развитие внутренней в ключевых странах мира; развитие ситуации в странах СНГ; ситуация в приграничных с СНГ регионах; возможность возвращения ядерному оружию свойств реального военного инструмента.

В целом, на наш взгляд, России нужна армия, которая коренным образом отличалась бы от той, что имеется сейчас. Прежде всего, гораздо лучше подготовленная и технически оснащенная, обладающая высоким моральным духом, обеспечивающая достойный материальный уровень и социальный статус военнослужащих. Такая армия должна быть способна эффективно выполнить разумно и четко поставленные военные задачи как на ближайшую, так и на отдаленную перспективу, а также эффективно взаимодействовать с вооруженными силами других стран в рамках борьбы с общими угрозами.

Главное – от нынешней все еще громоздкой и негибкой армии, построенной под конкретные задачи и угрозы, в первую очередь со стороны НАТО, новая армия должна отличаться высокой скоростью реагирования на изменения характера угроз, высокой морально-психологической готовностью высшего командного и всего офицерского состава к неожиданным принципиальным переменам. Наконец, важнейшей целью и одновременно средством трансформации Вооруженных Сил должно стать повышение социального статуса воинской службы.

Проблемы создания новой армии требуют тщательного обсуждения, детальной проработки. В любом случае России придется еще долгие годы опираться на унаследованные от СССР Вооруженные Силы при всех их очевидных или все еще скрытых недостатках.

Задачи глубокого качественного преобразования Российской армии тем более своевременны, что большинство ведущих стран мира еще в конце XX века пришли к выводу о том, что существующие структуры их вооруженных сил не соответствуют вызовам и угрозам XXI века, и уже приступили к созданию качественно новых армий взамен существующих.

В соответствии с рекомендациями независимой правительственной комиссии новый бундесвер должен быть создан в течение 10-15 лет и обеспечить в новых условиях реализацию германской оборонной политики. В частности, в США перед военной организацией страны поставлены задачи трансформации всех ее элементов. Каждому виду вооруженных сил США предписано ежегодно

предоставлять министру обороны обновленную «дорожную карту трансформации». Сухопутные силы США уже приступили к трансформации по трём осям – поддержание *существующих сил* (the Legacy Force), развитие *промежуточных сил* (the Interim Force) и создание *армии будущего* (the Objective Force). При этом конкретный срок создания армии будущего – 2010 год.

Поставленная Президентом Российской Федерации Путиным В.В. задача глубокого преобразования (трансформации) Вооруженных Сил и военной организации в целом, то есть создания качественно новой армии, не противоречит выдвинутой им же общенациональной задачи их модернизации. Речь идет, на наш взгляд, о двух хотя и разных, но взаимосвязанных процессах. Результатом модернизации должно стать, прежде всего, оснащение существующей армии новым оружием. Последний раз такая задача ставилась в конце 40-х – начале 50-х годов, когда стало ясно, что армия нуждается в радикальном перевооружении.

Создание же качественно новой Российской армии, то есть трансформация вооруженных сил и военной организации, хотя и включает в себя модернизацию вооружения, означает в первую очередь изменение взглядов на весь спектр военных вопросов – структуру вооруженных сил; характер военных и иных опасностей, к противодействию которым должны готовиться; способы их применения; боевую подготовку; военное образование; кадровую политику; комплектование; мобилизационную подготовку вооруженных сил и экономики.

Оборонно-промышленный комплекс – это отрасль и сфера жизнедеятельности страны, наиболее пострадавшая в процессе государственно-политических и социально-экономических преобразований в последние 10-15 лет. ОПК фактически прекратил выполнять свою функцию – обеспечивать Вооруженные Силы современным оружием, выживая, главным образом, за счет вооружения иностранной армии. Падение производства в ОПК составило до 70- 80%, что существенно превосходит показатели общего промышленного спада. Поэтому наметившееся увеличение гособоронзаказа не должно вводить в заблуждение, оно свидетельствует скорее о глубине вчерашнего падения, чем о сегодняшнем нарастании позитивных тенденций. К тому же оборонные предприятия отреагировали на рост оборонного заказа не столько увеличением количества поставляемой военной продукции, сколько повышением цен на нее.

Состояние российского ОПК, как показано в разделе 4 публикации, можно оценить как кризисное. Причем этот кризис гораздо глубже и острее, чем кризис Вооруженных Сил.

Российская военная промышленность практически не обновляла свои производственные фонды и все в большей мере утрачивает способность к производству современного вооружения и техники. В сочетании с углубляющейся сырьевой специализацией российской экономики это означает, что российские Вооруженные Силы при сохранении нынешней численности (около 1,13 млн человек) и при существующем уровне финансирования обречены на отставание от армии передовых военных держав мира. Может сложиться ситуация, когда при увеличении финансирования армия будет вынуждена закупать оружие за рубежом, а экспортный потенциал будет слабеть.

Принимаемые правительством меры носят, по существу, косметический характер и не в состоянии кардинально повлиять на ситуацию в ОПК. Попытки собирать фрагменты полуразрушенной и деградирующей оборонной промышленности в холдинги вряд ли способны сами по себе дать существенный результат. Речь идет не только и не столько о том, рациональна избранная система управления ОПК (например, в виде вновь созданного Федерального агентства по промышленности, что стало уже шестым изменением системы управления ОПК за последние 12 лет), сколько о том, что отсутствует системное видение проблем материально-технического обеспечения национальной обороны, а также перспектив создания гражданского высокотехнологичного сектора промышленности.

По нашему мнению, военно-промышленная политика России требует радикального изменения. Пора признать, что Россия не в состоянии загрузить заказами, а значит – содержать непомерную для сегодняшних масштабов своей экономики специализированную военную промышленность, унаследованную от СССР. По числу занятых (2 млн человек) она не уступает военной промышленности США и в несколько раз превосходит все страны Европы вместе взятые. США во второй половине 80-х годов при наличии столь грозного противника, как СССР, перестали рассматривать специализированную (кадровую) военную промышленность в качестве основы своей военной мощи и решительно отказалась от нее в пользу радикальной реформы своего оборонного комплекса. Была сделана ставка на необходимость сближения гражданского и военного секторов промышленности и активного привлечения гражданских фирм к выполнению оборонных заказов, на решение задач интеграции военных гражданских технологий как в области НИОКР, так и в области производства.

России также необходимы решительная деспециализация военной промышленности и ее интеграция с гражданским сектором промышленности как основной мобилизационной базой для производства вооружения. В тех случаях, когда подобная деспециализация и интеграция невозможны (например, в производстве стратегических ракет,

артиллерийских систем, боеприпасов), должна осуществляться передача соответствующих предприятий в собственность и на полное финансирование Министерства обороны (по типу армейских арсеналов, заводов по производству танков и боеприпасов США). Все остальные предприятия оборонной промышленности (имеющие отношение к авиакосмической технике, средствам связи, радиоэлектроники и другим высокотехнологичным отраслям) должны функционировать в соответствии с законами рыночной экономики без директивного вмешательства со стороны государства. Основой для отношений государства с промышленностью должен стать государственный оборонный заказ с циклом планирования два-три года и более.

В современных условиях традиционное мобилизационное развертывание промышленности может просто не понадобиться. Период такого развертывания, равно как и сроки производства сложнейших современных образцов вооружений – ракет, самолетов, космических систем, не говоря уже о кораблях и подводных лодках, как правило, значительно превышает вероятную продолжительность даже широкомасштабной обычной войны. Следовательно, нужна принципиально новая система мобилизационной подготовки экономики. Она должна ориентироваться на способность гражданской промышленности выпускать в случае необходимости новые системы оружия, которые не требуют длительных сроков изготовления и содержания в мирное время специальных мобилизационных мощностей по производству вооружения и военной техники с длительными производственными циклами. Всякое участие в такой системе негосударственных предприятий и компаний должно быть добровольным и финансироваться (в случае согласия предприятий на участие в ней) из бюджета Минобороны. Государственные унитарные предприятия по-прежнему обязаны выполнять все мобилизационные предписания правительства.

В условиях растущей сырьевой специализации России и отсутствия национальной промышленной политики есть лишь одна реальная сила, объективно заинтересованная в развитии технологий – Вооруженные Силы. Поэтому контроль за состоянием и развитием ОПК, а также все финансовые ресурсы, выделяемые на оборону (включая средства, выделяемые на мобилизационную подготовку, развитие военно-технической базы, НИОКР и другие средства), должны быть, переданы в полное распоряжение Министерства обороны, как это принято во всем мире. Безусловно, при условии радикального изменения его структуры, функций и задач. Первый шаг в этом направлении уже сделан. С 2004 года Министерству обороны Российской Федерации стало подведомственным по вопросам ядерного оборонного комплекса Федеральное агентство по атомной энергии. Возложение прямой ответственности за состояние всего

ОПК на военное ведомство вынудит руководство страны создать, наконец, полноценное гражданское министерство обороны. В целях подготовки гражданских специалистов для Министерства обороны России следует создать специализированные учебно-исследовательские учреждения Минобороны типа военно-промышленных институтов и академий оборонного менеджмента, давно уже существующих в основных развитых странах.

На наш взгляд, чрезвычайно важно создать систему сдержек и противовесов ведомственным интересам в российском военном строительстве с тем, чтобы избежать опасных для безопасности страны ошибок, чрезмерных затрат и тупиковых путей развития. Сделать это крайне сложно в условиях отсутствия в стране развитого, авторитетного и независимого экспертного сообщества по вопросам обороны. Из-за этого в ходе военной реформы в стране была подтверждена низкая эффективность ряда подзаконных нормативно-правовых актов, относящихся к обеспечению военной безопасности. В частности, нередко принимались противоречивые решения по принципиальным вопросам военного строительства. Вначале провели упразднение Главного командования Сухопутных войск, а затем его восстановление. Недостаточно продуманным было объединение Военно-космических сил и войск ПРО с Ракетными войсками стратегического назначения, а затем их разъединение.

Анализ, проведенный экспертным сообществом, показал, что создание полной законодательной базы по проведению основных мероприятий обеспечения военной безопасности позволит более эффективно использовать выделяемые ресурсы, избежать ошибок. Прежде всего, необходимо принятие закона, регламентирующего весь процесс военного строительства как единого целого, связующего между собой различные, в том числе правовые, административные, экономические аспекты взаимоотношений субъектов военного строительства. Таким законом мог бы стать Федеральный конституционный закон «О военном строительстве в Российской Федерации».

Анализ мирового опыта военного строительства подтверждает, что практически во всех современных армиях мира имеются в вооруженных силах в мирное время структуры, объединяющие разнородные силы и средства, и соответствующие органы управления, необходимые при ведении военных и антитеррористических действий. В СССР и в России такие структуры создавались только с началом боевых действий, что всегда приводило к длительной потере управления и неоправданным потерям личного состава, вооружения и военной техники, большему времени для отработки в условиях ведения боевых действий взаимодействия и рациональных способов переброски войск.

Так, например, ходом любых операций, которые проводят США и НАТО, управляет командование объединенной группировки наземных, воздушных и морских сил и средств. Объединенные группировки создаются и проходят боевую подготовку в мирное время и давно уже существуют во всех развитых странах. Только такие группировки, объединяющие разнородные силы и средства, способны вести боевые действия в современных войнах. Отдельные виды рода войск и военные округа для этого не приспособлены. В России сохраняется архаичная структура Вооруженных Сил, при этом Генеральный штаб предполагает управлять всем планированием и руководством, не желая делегировать свои функции и полномочия другим структурам.

Весь опыт строительства Вооруженных Сил в СССР и России, включая и опыт Второй мировой войны, убедительно свидетельствует, что военные округа не способны сколько-нибудь эффективно выполнять функции объединенных группировок войск под руководством соответствующих командований. На них возложен значительный объем административных функций. Командования же объединенными группировками выполняют только функции оперативного руководства, в мирное время их главная задача заключается в проведении всесторонней боевой подготовки, включая подготовку органов управления. Такое командование в России стало создаваться только после начала боевых действий в Чеченской Республике. Однако оно периодически передавалось из одного ведомства в другое, что вело к неустойчивости управления и неоправданным потерям личного состава. Поэтому приведенные в книге предложения о создании объединенных оперативных командований требуют незамедлительной реализации. Необходимо также создать командование стратегических и оперативно-тактических переброс, в задачи которого должны входить оперативное управление и контроль всех военных транспортных средств воздушного, наземного и морского базирования, а также учет всех аналогичных средств гражданского назначения.

Таким образом, военное строительство предполагает проведение мероприятий не только в Вооруженных Силах Российской Федерации, но и во всей военной системе, включающей войска силовых ведомств, органы государственного и военного управления, а также в системе мобилизационной подготовки государства и оборонно-промышленном комплексе. В ходе военного строительства должен в полной мере реализовываться конституционный принцип – человек является высшей ценностью. Обязанность государства – создать военную систему и иметь военно-техническую политику, которые направлены на максимальное сохранение жизни граждан России, в том числе военнослужащих, в мирное время и минимизировать потери личного состава в ходе боевых действий.

Военная организация России, включающая в себя различные войска (Вооруженные Силы, войска Гражданской обороны, войска ФПС, внутренние войска МВД и другие воинские формирования), должна быть основана на единой системе управления, заказов вооружения и подготовки военных кадров, воспитания личного состава войск, его социально-экономической защиты. Инфраструктура войск, включая систему тылового и финансового обеспечения, должна быть максимально унифицирована и централизована.

Должен быть создан приоритет технических средств в решении боевых задач и условия для максимально возможного жизнеобеспечения личного состава войск, а также соответствующего пересмотра основ боевого применения войск. Необходимо обеспечить высокий уровень материального обеспечения и повышения престижности службы военнослужащих, гуманизации военного образования офицерских кадров на основе традиций Российской армии и мировой культуры.

Следует незамедлительно провести оптимизацию структуры систем оружия, ранжирование средств вооруженной борьбы, видов Вооруженных Сил и родов войск по их вкладу в обеспечение военной безопасности, увеличить долю НИОКР и перспективных образцов оружия, прекратить производство устаревших образцов и – в результате – установить соответствующие приоритеты финансирования разработки и производства и образцов систем оружия. Всемерно внедрить программно-целевые методы не только для планирования развития систем вооружения, но и для развития всей военной организации государства.

Реализацию приведенных тенденций военного строительства и обеспечения военной безопасности следовало бы проводить только на базе своевременно принятого пакета военных законов.

5.1.2 Законодательное обеспечение военной безопасности Российской Федерации

На основе приведенных геополитических оценок можно было бы сформировать системные подходы к обеспечению безопасности Российской Федерации и отработать блок военных законопроектов для рассмотрения в Государственной Думе.

Принципы политики Российской Федерации в области военной безопасности, направления и решаемые государством задачи для обеспечения военной безопасности определены основными положениями военной доктрины Российской Федерации, введенными в 1993 г. Указом Президента Российской Федерации № 1333.

Военная *безопасность,* являясь составной частью национальной безопасности страны, представляет собой систему экономических,

политических, социальных, информационных, военных и иных факторов, обеспечивающих благоприятное развитие личности, общества, государства, их жизни и деятельности, а также гарантирующих способность и возможность государства нейтрализовать и предотвращать внешние и внутренние угрозы (в том числе и военные) и пресекать военную агрессию либо любые другие формы посягательства на суверенитет, территориальную целостность, экономическую, политическую и информационную независимость государства в соответствии с его национально-государственными интересами и целями.

Представленное для обсуждения понятие системы военной безопасности подтверждает, что эта система *формируется* под воздействием национальных интересов государства, целей государственной политики в области национальной безопасности и возможных угроз национальной безопасности. Взаимодействие этих элементов, а также анализ факторов и условий, влияющих на систему военной безопасности Российской Федерации, позволяют заключить, что причины возникновения и существования системы военной безопасности России носят объективный характер.

Ключевое положение в "надстройке" системы военной безопасности занимают объективно обусловленные национальные интересы России. Для категории "национальные интересы" существует много определений разных по форме, но фактически идентичных по существу.

Национальные интересы – это реальная причина социальных действий государства, лежащая в основе непосредственных побуждений – мотивов этих действий. Национальные интересы, являясь по своей форме категорией идеальной, в то же время имеют объективную основу, выражают сущностную характеристику первопричин, побуждающих государство к принципиально важным политическим и иным действиям и свершениям.

Если относительно самого определения категории "национальные интересы" у разных авторов нет существенных расхождений, то на рассмотрении конкретного содержания национальных интересов, как правило, останавливаются меньше. Обычно ссылаются лишь на то, что национальные интересы отражают, учитывают и исходят из главных особенностей государства, таких как:

- социально-экономическое и политическое устройство;
- уровень экономического развития;
- исторически сложившееся место в международном разделении труда;
- специфика географического положения;
- национальные, культурные и другие традиции.

Рассуждая о национальных интересах, следует выделить постоянно действующие причины, которые обусловлены наиболее существенными особенностями Российского государства и мало зависят от конъюнктуры и приходящих факторов. Национальные интересы и "общечеловеческие ценности" это не одно и то же. По нашему мнению, можно выделить несколько *направлений или сфер жизни общества и государства, в которых сосредоточены национальные интересы России*.

Знание основных сфер национальных интересов Российской Федерации позволяет выявить существующие и спрогнозировать возможные в будущем источники причинения национальным интересам ущерба, а следовательно, и оценить степень угрозы национальной безопасности России. Кроме того, правильное понимание сущности национальных интересов России позволяет сформировать и цель государственной политики в области национальной безопасности.

Цель государственной политики в области национальной безопасности России – это официально принятая (декларируемая) установка высшего государственного органа (Президента, Федерального Собрания, Правительства), определяющая направление усилий всех государственных институтов власти для обеспечения защиты национальных интересов Российской Федерации.

Цель государственной политики в области национальной безопасности занимает важное место в системе приоритетов Российского государства. Исходя из объективных условий существования России, эта цель играет организующую и направляющую роль в усилиях государства по созданию и укреплению системы своих национальных интересов. Цель должна предвосхищать результаты деятельности государства, четко обозначать желаемые результаты его деятельности. Цель и национальные интересы тесно связаны, так как они имеют общую объективную основу, а также потому, что эта цель реализуется путем развития, закрепления и защиты национальных интересов.

В настоящее время у ведущих государственных и политических деятелей России и в целом в обществе практически нет разногласий о том, что такой целью должна быть:

"Остаться одной из мировых великих держав
в прямом значении этого слова".

Такая формулировка в ряде случаев расходится с формулировками зарубежных политиков, которыми в лучшем случае за Россией признается роль регионального лидера.

По нашему мнению, сформулированная выше цель базируется на трех основных принципах:

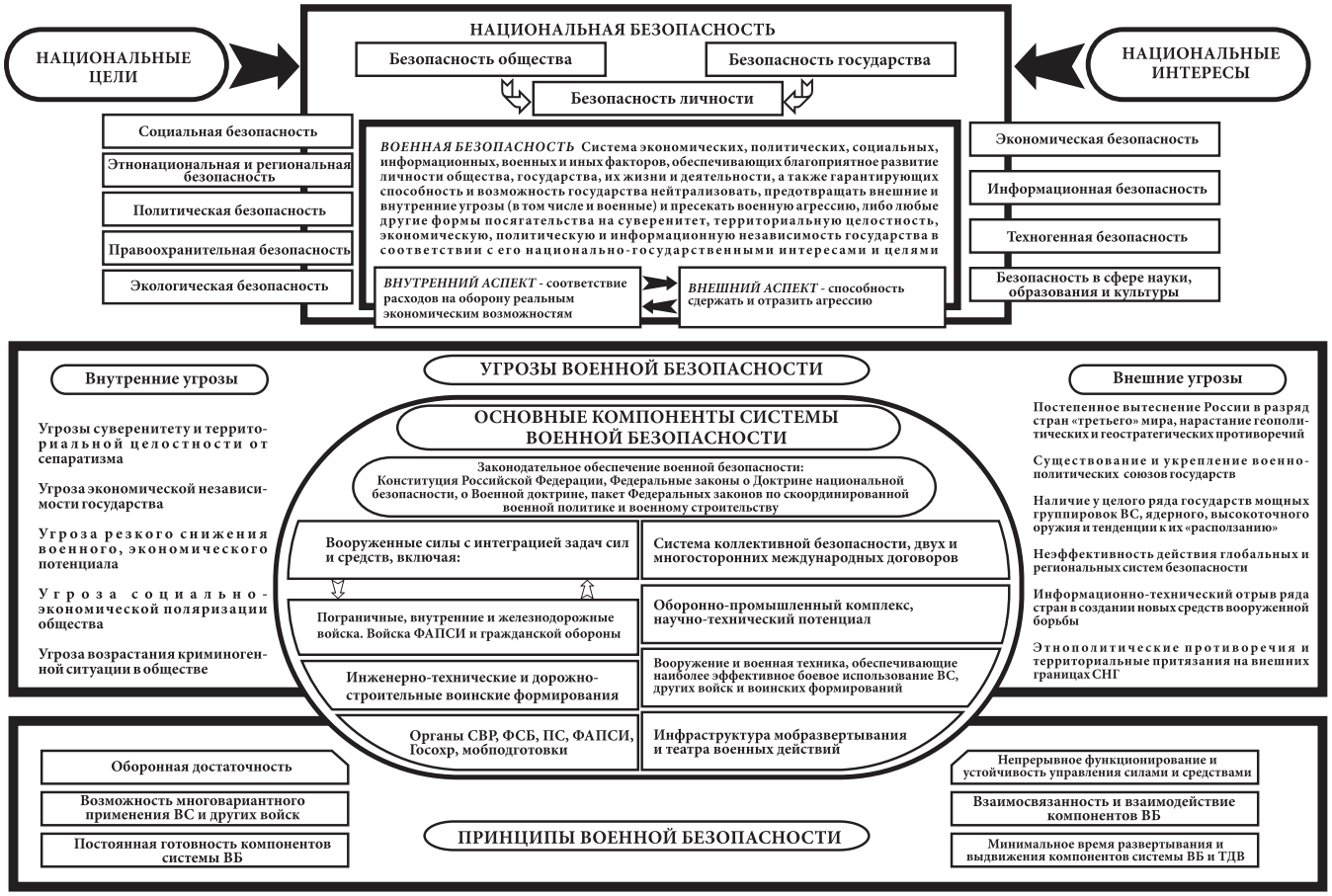
- самодостаточность;
- державность;
- идентификация интересов субъектов Федерации и государства в целом.

Самодостаточность. В соответствии с этим принципом Российская Федерация представляет собой такое государственное образование, которое способно существовать и прогрессивно развиваться, опираясь целиком на собственные силы, свои материальные и духовные ресурсы, быть в этом отношении полностью независимым от других субъектов геополитики. Объективным основанием для реализации этого принципа являются население, территория, экономика, сырьевая база и военная мощь. Самодостаточность России крайне необходима, так как такая страна, как Россия, не может рассчитывать на то, что кто-то ее сможет "содержать".

Державность. Этот принцип означает, что Российская Федерация является полностью независимым государством, способным проводить действенную политику на международной арене в соответствии со своими национальными интересами. В свое время Столыпин достаточно четко сформулировал этот принцип державности, сказав, что, "по мнению русских юристов, в международном праве нет такого закона, который бы запрещал России поступать так, как она предполагает". Принцип державности по существу и по форме означает наличие экономической и военной базы, международного престижа (признание статуса великой державы) и поддержки союзников.

Идентификация интересов субъектов Федерации и интересов государства в целом. Этот принцип обусловлен спецификой федеративного устройства России. Он предполагает тесную национальную сплоченность, внутреннюю стабильность страны и на этой основе укрепление могущества государства в целом.

В обобщенном виде структура системы военной безопасности Российской Федерации может быть представлена в виде, изображенном на приведенной ниже схеме.


НАЦИОНАЛЬНЫЕ ЦЕЛИ
НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ
Безопасность общества
Безопасность государства
Безопасность личности
НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРЕСЫ
Социальная безопасность
Этнонациональная и региональная безопасность
Политическая безопасность
Правоохранительная безопасность
Экологическая безопасность
ВОЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ Система экономических, политических, социальных, информационных, военных и иных факторов, обеспечивающих благоприятное развитие личности общества, государства, их жизни и деятельности, а также гарантирующих способность и возможность государства нейтрализовать, предотвращать внешние и внутренние угрозы (в том числе и военные) и пресекать военную агрессию, либо любые другие формы посягательства на суверенитет, территориальную целостность, экономическую, политическую и информационную независимость государства в соответствии с его национально-государственными интересами и целями
ВНУТРЕННИЙ АСПЕКТ - соответствие расходов на оборону реальным экономическим возможностям
ВНЕШНИЙ АСПЕКТ - способность сдержать и отразить агрессию
Экономическая безопасность
Информационная безопасность
Техногенная безопасность
Безопасность в сфере науки, образования и культуры
УГРОЗЫ ВОЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
Внутренние угрозы
Угрозы суверенитету и территориальной целостности от сепаратизма
Угроза экономической независимости государства
Угроза резкого снижения военного, экономического потенциала
Угроза социально-экономической поляризации общества
Угроза возрастания криминогенной ситуации в обществе
Внешние угрозы
Постепенное вытеснение России в разряд стран «третьего» мира, нарастание геополитических и геостратегических противоречий
Существование и укрепление военно-политических союзов государств
Наличие у целого ряда государств мощных группировок ВС, ядерного, высокоточного оружия и тенденции к их «распознанию»
Неэффективность действия глобальных и региональных систем безопасности
Информационно-технический отрыв ряда стран в создании новых средств вооруженной борьбы
Этнополитические противоречия и территориальные притязания на внешних границах СНГ
ОСНОВНЫЕ КОМПОНЕНТЫ СИСТЕМЫ ВОЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
Законодательное обеспечение военной безопасности: Конституция Российской Федерации, Федеральные законы о Доктрине национальной безопасности, о Военной доктрине, пакет Федеральных законов по скоординированной военной политике и военному строительству
Вооруженные силы с интеграцией задач сил и средств, включая:
Пограничные, внутренние и железнодорожные войска. Войска ФАПСИ и гражданской обороны
Инженерно-технические и дорожно-строительные воинские формирования
Органы СВР, ФСБ, ПС, ФАПСИ, Госохр, мобподготовки
Система коллективной безопасности, двух и многосторонних международных договоров
Оборонно-промышленный комплекс, научно-технический потенциал
Вооружение и военная техника, обеспечивающие наиболее эффективное боевое использование ВС, других войск и воинских формирований
Инфраструктура мобразвертывания и театра военных действий
ПРИНЦИПЫ ВОЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
Оборонная достаточность
Возможность многовариантного применения ВС и других войск
Постоянная готовность компонентов системы ВБ
Непрерывное функционирование и устойчивость управления силами и средствами
Взаимосвязанность и взаимодействие компонентов ВБ
Минимальное время развертывания и выдвижения компонентов системы ВБ и ТДВ

Из анализа этой структуры следует, что система военной безопасности России является фундаментальным элементом обеспечения национальной безопасности страны. Законодательное обеспечение военной безопасности представляет собой один из важных компонентов этой системы, и в этой области требуется незамедлительное принятие согласованных мер.

О системе законодательного обеспечения военной безопасности Российской Федерации

В ходе последующего обсуждения предлагаются некоторые подходы и механизмы по формированию ***системного правового поля*** в области военной безопасности, реализация которого может позволить стабилизировать ситуацию в военной сфере и наметить ***скоординированные действия*** силовых структур в вопросах военного строительства.

Первое. Имеющиеся наработки в Совете Безопасности, Совете Обороны, силовых министерствах и ведомствах, в комитетах Государственной Думы позволяют в кратчайшие сроки при согласованных действиях отработать и безотлагательно рассмотреть на пленарных заседаниях Государственной Думы законопроекты о доктрине национальной безопасности и о военной доктрине.

На наш взгляд, эти основополагающие государственные документы целесообразно рассматривать и принимать как федеральные законы.

Основные положения военной доктрины утверждены в 1993 году, но механизмы и реализация этих положений практически не сложились. Более того, в сложившейся новой геополитической обстановке в мире и ситуации в России многие положения доктрины нуждаются в уточнении. Прежде всего, в четком определении военных угроз и приоритетности военных задач.

Позиция Государственной Думы по этим вопросам заявлена в декабре 1996 г. в обращении к Президенту и Правительству Российской Федерации о проведении военной реформы. В этом документе приоритеты в области обороны страны отданы задачам ядерного сдерживания и оперативного пресечения локальных конфликтов.

Следует также поддержать позиции, нацеленные на интеграцию задач имеющихся в нашем государстве сил и средств обеспечения военной безопасности, создание единой системы военного руководства страны и поиск разумных путей приведения некоторых федеральных законов и нормативно-правовых актов в этой области к конституционным нормам.

В рамках этих основополагающих законопроектов было бы желательно сформировать первоочередные национальные программы, определяющие бюджетную политику в области национальной безопасности. Они могли бы стать основными критериями формирования оборонного бюджета.

Второе. Стратегической задачей ответных действий России на процессы расширения НАТО могло бы стать незамедлительное принятие на основе положений доктрины национальной безопасности и военной доктрины военно-политических и законодательных актов, направленных на качественно *новое международно-правовое оформление* создания всеобъемлющих европейских структур безопасности, перевод на договорную основу партнерства России и НАТО, замедление процесса расширения НАТО за счет предоставления двусторонних гарантий безопасности странам Восточной Европы и Балтии.

При этом с позиций решения первостепенных задач военной безопасности России целесообразно в сжатые сроки выработать и ратифицировать в Государственной Думе *широкомасштабное соглашение* (договор) с НАТО, предусматривающее адаптацию НАТО к новым геополитическим условиям, превращение блока в организацию, ориентированную на предотвращение и урегулирование кризисов, коллективное миротворчество по мандату Совета Безопасности ООН и ОБСЕ, развитие сотрудничества с Россией в военно-технической сфере, включая использование российских стандартов вооружений.

В рамках этого соглашения при необходимости в последующем можно было бы внести ряд уточнений в действующие договорные и нормативные акты, в том числе:

Договор о сокращении стратегических наступательных вооружений (СНВ-2);

Договор об обычных вооружениях в Европе;

Договор о РСМД;

Заявление о выводе тактического ядерного оружия.

Третье. Приоритетным направлением в решении задач законодательного обеспечения военной безопасности в современной геополитической обстановке является обязательное *развитие согласованных законодательных и нормативно-правовых механизмов функционирования системы коллективной безопасности* и осуществления военно-интеграционных процессов России со странами СНГ на основе Договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 года и двусторонних соглашений.

Было бы крайне важно также ускорить подготовку и ратификацию *всеобъемлющего соглашения со странами Черноморского бассейна,* отражающего национальные интересы России и этих государств, обеспечение решения задач военной безопасности Российской Федерации на базе имеющихся сил и средств Черноморского флота, а также пакета *законопроектов об обеспечении пограничной безопасности* в Российской Федерации с отражением правовых вопросов

участия российских войск в охране границ СНГ, с проработкой принципов охраны границ и приграничного пространства на основе интеграции сил и средств, имеющихся в России и странах СНГ, привлечения для решения этих задач нетрадиционных воинских формирований (казачество, национальные дивизии, легионы) и определением статуса российских военных баз на территории стран СНГ.

Четвертое. Во многом расхождения мнений по проблемам военной безопасности, на наш взгляд, можно объяснить некоторой увлеченностью социально-экономическими вопросами в подходах к военному строительству вместо сбалансированных взглядов с позиций обеспечения национальной безопасности. Это, безусловно, очень важные факторы, и они должны решаться в первоочередном порядке, но за этой увлеченностью не должны потеряться системность и скоординированность в разработке военного законодательства.

Можно поставить вопрос о разработке в системе законодательного обеспечения военной безопасности ряда ***новых законопроектов.***

Появляется необходимость в разработке *законопроекта о военном строительстве* в Российской Федерации. Этот законопроект должен включить в себя концепцию военного строительства, на разработке которой настаивают и Президент, и Государственная Дума, а также должен впитать основные положения Закона "Об обороне" и законопроекта "О военной реформе".

Для решения проблем вооружения силовых структур и развития оборонного комплекса **необходимо** также более акцентированное законодательное обеспечение.

Можно рекомендовать проекты *федеральных законов о государственной программе вооружения и об инновационной политике,* содержащих механизмы бюджетной политики и ориентированных на поддержание и развитие высоких технологий в оборонном комплексе.

Пятое. В организационном плане желательно было бы с учетом изложенных рекомендаций подготовить пакет законопроектов, определяющих систему законодательного обеспечения военной безопасности.

Имеющийся положительный опыт взаимосогласованной работы над блоками законопроектов с президентскими и правительственными структурами, профильными комитетами палат Федерального Собрания, специалистами-экспертами государственных и общественных организаций позволяет начать практическую отработку и подготовку к рассмотрению в Государственной Думе пакета военных законопроектов.

При конструктивном сотрудничестве всех ветвей государственной власти вполне возможно в самые короткие сроки создать эффективную законодательную базу в области военной безопасности и военного строительства в Российской Федерации.

5.1.3 Законодательное обеспечение морской безопасности Российской Федерации

Реализация национальных интересов России в Мировом океане в широком плане может быть обеспечена созданием системного правового поля в области морской безопасности.

Морская безопасность характеризуется состоянием национального (государственного) благополучия, при котором боевые возможности флота обеспечивают отражение и срыв агрессии, а уровень риска морского происшествия или инцидента в мирное время не допускает нанесение глобального или значительного ущерба человеческой жизни, природной среде и государственному суверенитету.

Достижение национальных интересов и целей России в Мировом океане, связанные с применением ею военной силы на океанских (морских) акваториях, обеспечивается эффективным применением ВМФ в мирное и военное время и предполагает выполнение комплексных взаимосвязанных мер.

Первое. Военно-морская деятельность Российской Федерации должна обеспечивать ее стратегические интересы в области сдерживания, обеспечения национального влияния на мировые процессы, безопасности экономической деятельности в Мировом океане, а также оборону страны с морских направлений.

Второе. Военно-морская деятельность Российской Федерации может быть эффективной лишь в сочетании с мерами политического, дипломатического, экономического, правового, культурного и иного характера и должна иметь по отношению к ним подчиненное значение.

Третье. Военно-морская деятельность может стать эффективной лишь при объединении усилий всех причастных к ней компетентных государственных, общественных и прочих учреждений, институтов и организаций. Она должна распространяться на наиболее важные океанские районы, и прежде всего на морские зоны прибрежных регионов субъектов Российской Федерации, где сосредоточены жизненно важные интересы России.

Происходящие изменения глобального характера, связанные с изменениями геополитического положения России, изменением взглядов на роль и место России в многополярном и взаимозависимом мире, изменения политического, экономического, территориального и собственно военного характера требуют новых подходов к оценке места и роли Военно-Морского флота в системе обеспечения стратегической стабильности и национальной безопасности страны. Особенно велика роль ВМФ во внешнеполитической деятельности.

Реальная морская сила всегда была главным аргументом в дипломатических спорах, связанных с использованием морских пространств. Именно политические устремления и требования экономического развития стали основным мотивом выхода России к открытым морям, а наличие сильного Военно-Морского флота было решающим фактором, обеспечившим этот выход.

Существенное расширение экономической деятельности мирового сообщества на океанские и морские акватории, связанный с этим раздел не только прилегающей морской зоны, но и дна океана, приводит к возникновению разного рода противоречий и споров, характер и способы урегулирования которых тоже могут определяться реальной морской силой государств.

Именно поэтому силы флотов все более широко стали привлекаться к решению прежде нетрадиционных для них задач по охране территориальных вод, исключительных экономических зон, для контроля за рыболовством, добычей морского зверя и разработкой полезных ископаемых, для пресечения контрабанды.

Для России, взаимодействующей морем с более чем со 125 государствами мира, имеющей значительный по составу торговый флот, огромные пространства морских экономических зон и протяженные морские границы, наличие ВМФ – одно из непременных условий обеспечения ее национальных интересов, повышения международного авторитета.

Как сегодня, так и в особенности в перспективе по мере интеграции России в мировую экономику, **охранная роль ВМФ** в защите интересов в Мировом океане повышается. Военные флоты, в том числе ВМФ России, обладают наибольшими по сравнению с другими видами Вооруженных Сил возможностями для силового присутствия государства в кризисных районах. Современное наращивание силового присутствия кораблей в зоне назревания конфликта, как показал опыт, способствует успеху дипломатических усилий, а в случае начавшегося конфликта – свертыванию его.

Анализ тенденций развития сухопутных и морских боевых систем, использованных в локальных войнах последнего времени, свидетельствует, что морские вооружения стали более универсальными. Это позволяет эффективно решать, в том числе, и задачи, свойственные другим видам вооруженных сил и родам войск. Флоты приобрели способность достигать не только оперативных целей на ТВД, но и стратегических целей.

Военно-Морской флот обладает целым рядом важных особенностей. Он имеет совместную с государственными организациями инфраструктуру, является инструментом государства, наиболее представительным на международной арене, насыщен мощным вооружением и сложной техникой, имеет все необходимые системы обеспечения. ВМФ может вести боевые действия вдали от своей

территории в Мировом океане. Флот уже в мирное время находится в непосредственном контакте с потенциальным противником.

Основную опасность для России в случае агрессии против нее будут представлять многоцелевые атомные подводные лодки и оперативные ракетные группы кораблей, оснащенные крылатыми ракетами большой дальности, а также палубная авиация с авианосцев.

Тенденции развития процесса договорных ограничений и сокращения стратегических наступательных вооружений показывают, что основной акцент в последнее время делается на смещение ядерного потенциала на системы морского базирования, доля которых к 2003 г. у США будет составлять более 60%, а в дальнейшем – 100%; у Франции – свыше 80%, у Великобритании – до 100%. В этом усматриваются снижение экологической опасности, забота о безопасности своих граждан, так как выводится территория стран из-под возможного ядерного удара из-за отсутствия наземных МБР. То есть роль ВМФ за счет морской составляющей СЯС как стабилизирующего фактора в международных отношениях неизмеримо возрастает.

Традиционно в контексте сдерживания всегда превалировала ядерная составляющая. Именно поэтому приоритет в развитии вооружения ВМФ отдается морским СЯС. Однако вооруженные конфликты, локальные войны чаще всего возникают между безъядерными государствами и даже против ядерных государств (Англо-Аргентинский военный конфликт). Поэтому полагаться только на ядерное сдерживание в современных условиях неопределенности военно-политической ситуации в мире было бы опрометчивым. Необходимо повышать роль системы неядерного сдерживания, положив в основу развития этой системы принцип убедительности, предполагающий поддержание боевых возможностей, боевой готовности и боеспособности морских сил общего назначения на уровне, гарантирующем отражение и пресечение агрессии с морских направлений со стороны наиболее сильных государств в регионе.

Страна, имеющая возможность поражать наземные объекты в глубине территории других государств, в условиях ведения вооруженной борьбы с применением только обычного оружия, будет иметь сильные позиции и авторитет в мире. Наличие таких средств существенно повысит сдерживающий потенциал морских мобильных сил России для предупреждения эскалации вооруженных конфликтов.

Следует учитывать, что в случае реализации ядерными державами мероприятий по переносу стратегического наступательного вооружения на носители морского базирования особо остро может встать проблема эффективного противодействия ракетным подводным лодкам в океанских зонах путем решения задач по их поиску, слежению и уничтожению (с началом боевых действий).

Решая специфические задачи противодействия системам морского вооружения, силы ВМФ вносят существенный вклад в эффективность проведения оборонительных, контрнаступательных и наступательных операций на континентальных ТВД. Успех операций на приморских направлениях может достигаться только при тесном взаимодействии сухопутных войск с объединениями, соединениями и частями ВМФ.

Значимость ВМФ как одного из главных компонентов системы обеспечения национальной безопасности России, весомость его вклада во внешнеполитическую деятельность, в укрепление стратегической стабильности, в защиту национальных интересов в Мировом океане, а также масштабность и сложность решения проблем строительства и содержания флота выводят эти проблемы за пределы ведомственных интересов и возможностей Министерства обороны Российской Федерации, требуют государственной поддержки.

Военно-Морской флот сегодня находится в сложном положении. Государственная Дума внимательно следит за состоянием боеготовности ВМФ, знает его важнейшие проблемы и принципиально поддерживает предложения командования ВМФ по их разрешению. Коротко об этом можно сказать следующее.

Поддержание и развитие Морских стратегических ядерных сил вызывает особую тревогу. С участием депутатского корпуса по этому вопросу в течение последнего года проведена большая работа на уровне Правительства и Министерства обороны. Эта работа завершилась проведением 3 июля 1998 года заседания Совета Безопасности Российской Федерации и принятием принципиальных решений по структуре и составу СЯС страны до 2010 года, в том числе и морских СЯС. Программа развития СЯС требует, начиная уже с 1999 года, полноценного финансирования этих работ.

Учитывая особую важность этой проблемы, по инициативе Государственной Думы подготовлен законопроект о финансировании СЯС, в том числе морского базирования. В марте с.г. он будет рассмотрен в первом чтении.

Представляется также необходимым и целесообразным выделить в статье "Национальная оборона" федерального бюджета отдельной строкой расходы на поддержание и развитие Стратегических ядерных сил страны и обеспечить, таким образом, необходимое и ритмичное финансирование соответствующих мероприятий.

ВМФ – наиболее науко-, технически-, и производственноемкий и сложный вид Вооруженных Сил. Поэтому в принципиальном плане долю средств ВМФ в системе Вооруженных Сил необходимо установить и выдерживать на уровне не ниже 23% – 24%. Для сравнения: в принятом военном бюджете США на 1999 год, невзирая на абсолютные цифры,

которые, безусловно, несоизмеримы с нашим военным бюджетом, заслуживает внимания долевое распределение средств по основным его статьям, в частности ВМС (флот и морская пехота) – 32%; ВВС – 30%; Сухопутные войска – 24%; центральный аппарат управления и организации центрального подчинения – 14%.

В этой связи следовало бы также уточнить Федеральный закон "О бюджетной классификации Российской Федерации", в направлении установления приоритетности финансирования тех или иных видов Вооруженных Сил или программ, четкой ответственности перед Федеральным Собранием за фактическое расходование средств, состояние и обеспеченность войск и сил вооружением и техникой.

Новое кораблестроение в условиях фактического выделения ассигнований в последние годы на уровне 10% – 12% от минимальной потребности не имеет практического развития. С 1986 года корабельный состав ВМФ уменьшился в 3-4 раза из-за вынужденного досрочного исключения кораблей по их техническому состоянию.

Продолжение пребывания судостроительного производства в состоянии стагнации и недозагруженности, вероятнее всего, приведет к необходимости, по меньшей мере, его частичного восстановления, на что также потребуются и время, и средства.

Во внешнеполитическом плане необходим план деятельности Военно-Морского флота, в котором должны отражаться важнейшие элементы деятельности ВМФ: боевая служба, участие в международных акциях, учениях и маневрах с иностранными ВМС, визиты и деловые заходы кораблей, демонстрация флага России в различных районах Мирового океана. В этом плане представляется весьма важным реализация федеральной целевой программы "Мировой океан". Программа нацелена на комплексное решение проблем изучения, освоения и эффективного использования ресурсов и пространств Мирового океана в интересах экономического развития, обеспечения безопасности страны и охраны ее морских границ. Реализация Программы должна обеспечить защиту интересов России в Мировом океане, повысить политическую стабильность, обороноспособность страны на морских и океанских направлениях, сохранение и развитие научно-технического, экономического и сырьевого потенциала страны.

Разработанный в рамках этой Программы проект подпрограммы "Военно-стратегические интересы России в Мировом океане", как механизм реализации поэтапного комплексного решения проблемы обеспечения национальных интересов в Мировом океане, содержит мероприятия, ориентированные на координацию государственного регулирования проблем, связанных с перспективами строительства и применения ВМФ России, обеспечение поступательного сбалансированного развития его основных компонентов, сохранение

научно-технического потенциала судостроения и смежных отраслей промышленности, организацию совместной деятельности ВМФ и хозяйственных структур государства, обеспечение экологической безопасности функционирования объектов ВМФ на всех этапах их жизненного цикла. Впервые в истории России разработан документ, в основу которого положена идея о необходимости комплексного общегосударственного подхода к развитию морской силы Российского государства, восстановлению и укреплению ее позиций в Мировом океане.

В плане реализации Программных мероприятий было бы крайне необходимо законодательно утвердить в качестве самостоятельного раздела в новой военной доктрине России военно-морскую стратегию Российской Федерации.

Проблемы, связанные с деятельностью России в Мировом океане, гораздо шире. Как нам представляется, в кратчайшие сроки должна быть развернута работа по совершенствованию существующей и созданию новой нормативно-правовой базы, которая бы закрепила статус Российской Федерации как морской державы и способствовала бы повышению престижности деятельности людей, связанных с морем и Российским флотом.

Для этого необходимо:

• разработать и законодательно утвердить **Морскую доктрину России.** Принятие такого документа позволит в корне изменить ведомственный подход к решению проблем морского потенциала России и обеспечит устойчивое развитие каждой ее составляющей. Такая доктрина, даже в условиях ограниченного финансирования, станет действенным инструментом общегосударственной системы регулирования и управления морской деятельностью государства, гарантом решения целей и задач, поставленных Программой, и будет во многом способствовать достижению общесистемного экономического эффекта не только Программы и отдельных ее мероприятий, но и национальных интересов России в целом, а также содействовать укреплению международного авторитета России как великой морской державы;

• законодательно создать **Наблюдательный Высший Совет (или Комиссию) по морской деятельности.** Главными задачами этого органа должно стать согласование деятельности государственных структур и хозяйствующих субъектов, сочетание и использование рыночных механизмов с мерами государственной поддержки (политическими, экономическими, международно-правовыми) субъектов морской деятельности (транспортный, промысловый, пассажирский, речной, военный, научно-исследовательский и другие флоты) с учетом все возрастающей международной конкуренции за ресурсы и пространства Мирового океана, реализация Морской доктрины России, руководство выполнением Программы "Мировой океан" и другими целевыми морехозяйственными программами.

В последующем необходимо подготовить законопроекты о морской политике России, о флоте, о единой судостроительной и корабельной программе России на 10-15 лет.

В целях поощрения деятельности, направленной на поддержание и развитие всех составляющих морской мощи Российского государства, представляется целесообразным учредить специальный Морской орден Российской Федерации с достаточно высоким статусом.

При конструктивном сотрудничестве всех ветвей государственной власти вполне возможно в самые короткие сроки создать эффективную законодательную базу обеспечения морской безопасности России.

5.1.4 Законодательное обеспечение реформирования Вооруженных Сил

Положение дел в реформировании Вооруженных Сил может быть охарактеризовано на данный момент как тупиковое. Современная ситуация в этой области является крайне напряженной и взрывоопасной. Проведенные Министерством обороны в 1992-1998 гг. мероприятия осуществлены без должной координации на государственном уровне, не нашли законодательной поддержки и не затронули глубинные процессы военного строительства.

Стратегия военной реформы, неоправданно исключающая на практике реальную оценку военно-политического положения и вероятного противника, в значительной мере определялась волевыми решениями политических и военных руководителей. Результаты исследований научных учреждений во внимание практически не принимались. Поэтому в ходе военной реформы существенных качественных изменений в Вооруженных Силах не произошло, не был обеспечен и требуемый уровень боеспособности войск.

Так, в результате проведенных реформ реальная способность сил общего назначения выполнить возложенные на них задачи в значительной степени сведена "на нет". В Сухопутных войсках, к примеру, осталось только три дивизии постоянной готовности, при этом все они размещены в европейской части России. Остальные соединения и части для приведения в готовность к выполнению возложенных на них задач требуют значительного доукомплектования или отмобилизования. А это, в свою очередь, сопряжено с существенными трудностями из-за низкой оперативности развертывания мобресурсов, так как система подготовки военнообученных резервов фактически разрушена, а база мобилизационного развертывания пришла в упадок.

Проведенные мероприятия реформирования сил общего назначения не привели к снижению общей доли военного бюджета по отношению ко всему государственному бюджету в целом. Их оснащение современными образцами вооружения и военной техники остается недопустимо низким.

Предпринимаемые рядом высокопоставленных военачальников попытки создания объединенного главного командования стратегических сил сдерживания (ОГК ССС) создали проблему, промедление при разрешении которой могут привести к тяжелым последствиям.

Мнение о создании ОГК ССС высказали в средствах массовой информации видные специалисты в области военного строительства, планирования и организации применения Вооруженных Сил. Большинство из них сошлись во мнении, что данное направление реформирования Вооруженных Сил необоснованно, не принесет никаких выгод и чревато тяжелейшими последствиями. Эту же точку зрения разделяют многие офицеры и генералы в Генеральном штабе, главных штабах видов Вооруженных Сил. Тем не менее, процесс создания ОГК ССС не приостановлен и даже настойчиво наращивается.

Предлагается практически коренная перестройка ядерных сил России с совершенно непредсказуемыми конечными результатами. Создание ОГК ССС практически приведет к функционированию в Министерстве обороны двух центров управления войсками, искусственному перераспределению задач, решаемых в настоящее время Генеральным штабом Вооруженных Сил Российской Федерации в пользу ОГК ССС. Это крайне отрицательно скажется на и без того сложном положении Вооруженных Сил.

Кроме того, планирование применения ядерных сил отрывается от планирования применения сил общего назначения. В частности, задачи, формы и эффективность боевого применения авиационных стратегических ядерных сил во многом определяются действием фронтовой бомбардировочной авиации, истребительной авиации, средств радиоэлектронной борьбы, которые остаются в подчинении Генерального штаба. Аналогичные проблемы возникают и в ВМФ, так как действия стратегических подводных лодок всесторонне обеспечиваются группировкой надводных кораблей и подводных лодок с обычным оружием во взаимодействии с авиацией флота и береговыми частями.

Включение в состав ОГК ССС 12 ГУ МО, занимающегося ядерно-техническим обеспечением Вооруженных Сил, значительно усложнит эксплуатацию ядерного оружия оперативно-тактического и тактического назначения, будет нарушен принцип централизации, особенно в обеспечении ядерной безопасности. Ошибки и невнимание в этом вопросе весьма опасны. Поэтому разумнее было бы 12 ГУ МО не только не перекраивать, но и не экспериментировать с ним.

Уже сделано много ошибок в ходе объединения ВВС и ПВО, включения Военно-Космических Сил и войск РКО в РВСН. Мы практически обескровили эти важные для обороны рода войск. На наш взгляд, аналогичные не совсем компетентные действия проявляются и при подготовке решений о создании ОГК ССС.

Более того, создание объединенного главного командования стратегическими силами сдерживания не может привести к сокращению расходов на содержание Вооруженных Сил, так как по существу вместо трех мы будем иметь четвертый "скрытый" вид Вооруженных Сил. В то же время возможные отрицательные результаты заставят изыскивать дополнительные источники финансирования на исправление возможных ошибок, что отрицательно скажется на и без того ослабленных Силах общего назначения.

Вызывает недоумение, почему вообще развернута работа по созданию ОГК ССС. Планы создания ОГК ССС вступают в противоречие не только с общей ситуацией в стране и в Вооруженных Силах, но и с уже принятыми решениями по военной реформе, в том числе с утвержденными Президентом Российской Федерации в июле 1998 г. "Основами государственной политики РФ по военному строительству до 2005 г.", в которых речь идет о последовательном, поэтапном переходе к трехвидовой структуре Вооруженных Сил. Создание ОГК ССС этим документом, проработанным на государственном уровне, не предусматривается.

Таким образом, важнейшие решения, касающиеся военного строительства и реформирования Вооруженных Сил, принимались без всестороннего анализа и без должной законодательной поддержки. Отсюда неизбежны поспешные, ошибочные решения, ведущие к негативным последствиям. Дальнейшие шаги в области военного строительства могут быть непредсказуемы.

Непосредственно в Министерстве обороны реформирование Вооруженных Сил осуществляется непоследовательно, отсутствуют планомерность и настойчивость в достижении ранее намеченных целей, а также завершенность в выполнении начатых мероприятий. Не обеспечивается преемственность в проведении мероприятий военной реформы.

Проведение радикальных реформ в Вооруженных Силах в обход утвержденных нормативных документов создает впечатление о том, что гражданский контроль за военным строительством фактически отсутствует. Информация о состоянии Вооруженных Сил и ходе их реформирования, достигнутых результатах черпается, главным образом, из Министерства обороны, а не из не зависимых от него источников.

Создание ОГК ССС означает радикальную перестройку всех Вооруженных Сил. Обойтись без учета мнений специалистов – значит в очередной раз игнорировать объективность и обоснованность в принятии решений по обеспечению надежной военной безопасности России. Идти подобным путем – значит продолжать напрасно тратить деньги на военную реформу и не достичь положительных результатов.

Экспертное сообщество предлагает приостановить работу по созданию ОГК ССС и потребовать от Министерства обороны строго руководствоваться утвержденными Президентом Российской Федерации

"Основами государственной политики РФ по военному строительству до 2005 г.". В противном случае мы можем прийти к такому же развалу стратегических ядерных сил, как и сил общего назначения, военно-космических сил, войск ПВО и РКО.

Считаем, что реформирование военной организации России следовало бы осуществлять цивилизованными методами, как это делается за рубежом. Прежде всего, необходимо отработать и принять пакет законов о национальной безопасности, военной доктрине и военном строительстве. И уже на этой основе формировать планы реформирования Вооруженных Сил, особенно в части стратегических ядерных сил.

Именно такой пакет военных законов в письме Председателю Государственной Думы Селезневу Г.Н. в июне 1997 г. обещал подготовить Министр обороны Сергеев И.Д. (исх. № 225/191). Однако практических действий по реализации этого обещания Министерства обороны предпринято не было.

5.1.5 Законодательное обеспечение Договора СНВ-2 и его модификаций

Договор СНВ-2 содержит ряд положений, существенно влияющих на стратегический баланс и ставящих под угрозу интересы национальной безопасности России.

Первое. Принципиально важное значение при подготовке Договора СНВ-2 к ратификации имеет его взаимосвязь с соблюдением Договора по ПРО 1972 г.

К сожалению, в тексте Договора СНВ-2 такая взаимосвязь четко не отражена. Содержащееся в преамбуле положение о том, что стороны исходят из обязательств, перечисленных в Договоре по ПРО 1972 г., может толковаться неоднозначно. В частности, можно его трактовать в том смысле, что речь идет лишь об обязательствах в отношении стратегических наступательных вооружений, а не в отношении ограничений систем ПРО, тем более, что в этой же преамбуле содержится ссылка на совместное заявление Президентов России и США от 17 июня 1992 г. по глобальной системе защиты.

В этой связи в законопроекте о ратификации Договора СНВ-2 необходимо однозначно заявить:

- во-первых, что Договор СНВ-2 может быть эффективным и жизнеспособным только при условии соблюдения сторонами Договора по ПРО 1972 г.;
- во-вторых, что исключительные обстоятельства, о которых говорится в пункте 4 статьи VI этого Договора, охватывают также

обстоятельства, возникающие в связи с выходом одной из Сторон из Договора по ПРО 1972 г. либо в связи с его существенным нарушением.

Такого рода заявление диктуется также и тем, что в резолюции Сената США при ратификации Договора СНВ-2 фактически оговаривается право США выйти из Договора по ПРО. Кроме того, конгресс США всячески активизирует работы по ПРО.

Представляется также, что ратификации Меморандума о достигнутых договоренностях по разграничению стратегической и "нестратегической" ПРО и мерах по укреплению доверия в отношении систем борьбы с баллистическими ракетами, подписанными 26 сентября 1997 г., должна предшествовать ратификация Договора СНВ-2.

Второе. Договор СНВ-2 навсегда лишает наземную группировку стратегических ядерных сил России всех МБР с разделяющимися головными частями (РГЧ), в том числе разрешенных Договором СНВ-1 самых мощных в мире тяжелых ракет и новейших твердотопливных ракет того же класса, что и М-Х.

Потеря ракет с РГЧ в наземной группировке снижает возможности России по оперативному наращиванию группировки СЯС в особых условиях и не может быть компенсирована развертыванием моноблочных ракет. США такие возможности сохранили, оставив на ракетах Минитмен-III и Трайдент-II существующие конструкции платформ, позволяющие восстановить прежнее число боезарядов, т.е. фактически американские МБР с РГЧ и БРПЛ, только замаскировываются под МБР с моноблоками.

В морской компоненте Россия вынуждена из-за экономического кризиса выводить из боевого состава подводные лодки по мере истечения сроков их боевой эксплуатации, строительство новых подводных лодок и ракет морского базирования практически прекращено.

США в морской компоненте практически ничего не ликвидируют, они доводят число боеголовок до величин, указанных в Договоре, путем снятия и перемещения в хранилище половины боеголовок, находящихся на боевом дежурстве БРПЛ "Трайдент-II".

В авиационной группировке сокращение ТБ и боезарядов на них у России не осуществляется просто потому, что у нас нечего сокращать. Американцам же Договор СНВ-2 позволяет "сократить не уничтожая" группировку своих ТБ в ядерном оснащении и уменьшить число боезарядов на них в два раза путем снятия и размещения ядерных вооружений на расстоянии не менее ста километров от авиационных баз.

Развитие морской и авиационной составляющих стратегических ядерных сил России в значительной мере усугубляется реализуемым Минобороны порядком приоритетного финансирования ракетного комплекса "Тополь-М" для наземной группировки СЯС. Это обстоятельство

может привести к еще более ускоренному разрушению морской и авиационной кооперации разработчиков и заводов-изготовителей.

Ориентация на унификацию межконтинентальных баллистических ракет наземного и морского базирования не даст должной экономии средств, ущербна по целому ряду характеристик и может привести к полной ликвидации военно-промышленной инфраструктуры для ракет морского базирования. Соединенные Штаты Америки отказались от подобных решений еще в начале интенсивного развития и становления стратегических ядерных сил.

Таким образом, США сумели обеспечить себе льготный режим сокращения ядерных вооружений ("сокращать не уничтожая"), добились снятия в Договоре СНВ-2 предусмотренных Договором СНВ-1 ограничений по технологии сокращений и обеспечили возможность в кризисной ситуации оперативно увеличить свой ядерный потенциал не менее чем вдвое.

Более того, при реализации стратегии расширения НАТО тактические ядерные средства США в Европе приобретают в отношении России свойства стратегического оружия. В кризисных ситуациях могут быть вновь возвращены на военно-морские суда складированные крылатые ракеты морского базирования и не исключается также использование авиации США, размещенной на авианосцах и оснащенной ядерным оружием.

Иными словами, в силу придуманной американцами "двойной бухгалтерии" Договор СНВ-2 для США означает, что они, имея де-юре 3000-3500 боезарядов, де-факто будут обладать 8000-10000 единиц.

В этой связи в интересах обеспечения национальной безопасности России было бы целесообразно в федеральном законе о ратификации Договора СНВ-2 изложить условия, предусматривающие сохранение в наземной группировке ракет с РГЧ, т.е. заложить равнозначные для России и США принципы сокращения.

В результате этого не подлежали бы полной ликвидации МБР с РГЧ тяжелого и среднего класса, что позволило бы формировать оптимальную по критерию "эффективность-стоимость" структуру стратегических ядерных сил, сохранить соответствующие кооперации военно-промышленного комплекса и обеспечить России равные с США возможности по "возвратному потенциалу".

Возможен также вариант, когда бы при согласии американской стороны можно было бы значительно ослабить "возвратный потенциал" США, вернувшись к положениям ратифицированного Договора СНВ-1 и исключив из статьи III Договора СНВ-2 подпункты a, в, c и d, касающиеся технологий сокращения американских ракет.

Третье. Принятый в Договоре СНВ-2 вариант сокращения ядерных вооружений вынуждает Россию нести огромные экономические затраты, в первую очередь на ликвидацию МБР с РГЧ наземной группировки и

перевооружение на значительно дорогостоящую систему вооружений с моноблочной ракетой. По оценкам специалистов, суммарные затраты переоснащения СЯС составят сотни трлн неденоминированных рублей.

Более того, предусмотренные Договором ограничения на количество пусковых установок (90 и 105 ШПУ соответственно для тяжелого и среднего класса ракет), разрешенных для переоборудования под моноблочные ракеты, может потребовать строительство новых ШПУ и значительных дополнительных затрат для реализации установленных Договором уровней боезарядов.

Навязанная нам технология переоборудования ШПУ тяжелых ракет путем заливки бетоном оснований этих пусковых установок экономически и технически абсурдна и требует для доказательства "нековарности" России значительных дополнительных материальных и финансовых средств.

Реализация Договора СНВ-2 в экономическом плане осложняется еще и теми обстоятельствами, что практически в этот же период должны быть выполнены обязательства по договорам СНВ-1, об уничтожении тактических ядерных средств, о сокращении обычных вооружений и Конвенции об уничтожении химических отравляющих веществ с утилизацией нескольких десятков тысяч ядерных боеприпасов, тысячи баллистических ракет, сотни ядерных реакторов и более ста тысяч тонн компонентов высокотоксичного жидкого ракетного топлива.

Потребуется также создание экологически безопасных технологий вывода из боевого состава, демонтажа и утилизации оружейного и энергетического плутония. Например, по оценкам специалистов решение проблемы утилизации плутония сопоставимо по срокам и сложности с задачей его получения, на которую были затрачены десятки лет работы лучших умов и средства, сравнимые с затратами всех государств мира на образование и культуру.

Таким образом, финансовые и производственные трудности в выполнении договорных обязательств поставит федеральный бюджет России еще в более сложное положение, поскольку нам придется полностью разрушить наземную группировку высокоэффективных ракет с РГЧ и практически одновременно создавать заново группировку ракет с моноблоком.

Затраты США при реализации Договора СНВ-2 разумно минимизированы и связаны только со снятием и утилизацией пятидесяти ракет М-Х. По морской и авиационной группировкам ощутимых дополнительных затрат не предполагается.

В целях снижения напряженности при реализации Договора СНВ-2 и более экономичного формирования группировки СЯС наряду с ранее предложенными уточнениями Договора СНВ-2 было бы целесообразно в проекте федерального закона о его ратификации выработать процедуры о

перенесении срока завершения сокращений СНВ на более поздние сроки, чем определено Хельсинкским соглашением, например, до 2010-2015 гг. и снятии ограничений на унизительные для России технологии сокращения СНВ.

Помимо снижения напряженности в выполнении обязательств по сокращению СНВ это исключит необходимость снятия с боевого дежурства МБР с РГЧ до истечения гарантийных сроков эксплуатации и практически сохранить СЯС на уровне квот.

Поддержание группировки СЯС в боеготовом состоянии до указанных сроков будет намного дешевле (в 15-20 раз), чем ее слом и переоснащение в сроки, установленные Договором.

Четвертое. При ратификации Договора СНВ-2 было бы также целесообразным выработать позиции по подключению к процессу сокращения СНВ ядерных сил Англии, Франции и Китая, ограничению воздействия на объекты СЯС в случае конфликтов с применением обычного оружия и созданию с участием России системы европейской безопасности в условиях расширения НАТО на Восток.

Следовало бы также изложить целевые установки Федерального Собрания – Парламента России на ведение переговоров по проекту Договора СНВ-3, нацелив их на недопустимость ущемления интересов России, необратимость сокращений ядерных вооружений, полное исключение источников "возвратного потенциала", предотвращение быстрого наращивания количества боезарядов и обеспечение реального баланса стратегических ядерных сил.

Пятое. Внесение поправок и оговорок при ратификации Договора СНВ-2 не противоречит статье VII этого Договора, федеральному закону о международных договорах Российской Федерации и Венской конвенции о праве международных договоров.

Следует отметить, что резолюция Сената США о ратификации Договора СНВ-2, принятая 26 января 1996 г., содержит значительное количество условий и оговорок, касающихся самых различных аспектов реализации Договора.

В частности, американцы в резолюции придают большое значение новой стратегии сдерживания на основе защиты от баллистических ракет, не дают однозначных обязательств увязывать ратификацию Договора СНВ-2 с невозможностью расширения сферы охвата Договора по ПРО (стр. 3 Резолюции), не предоставляют никаких финансовых гарантий оплаты выполнения Россией Договора СНВ-2 (стр. 3), придают первоочередное значение обмену детальной информацией о запасах ядерных боеголовок и расщепляющихся материалов (стр. 6), предусматривают выход из Договора СНВ-2 в случае расширения стратегических арсеналов любой страны (стр. 7,8) и возобновление подземных ядерных испытаний при возникновении конструкционных

изъянов или старения ядерного боезапаса (стр. 14) и ряд других заявлений, направленных на обеспечение высших национальных интересов США.

Результаты проведенного экспертного анализа позволяют высказать некоторые предложения и рекомендации, которые могли бы быть учтены при рассмотрении Договора СНВ-2 в Государственной Думе.

1. Договор СНВ-2 в целом может стать основой укрепления стратегической стабильности.

Вместе с тем Договор СНВ-2 в ряде основных положений и статей предусматривает неадекватное сокращение стратегических наступательных вооружений участников Договора и ускоренной деградации инфраструктуры военно-промышленного комплекса стратегических ядерных сил России.

Установленные Договором сроки, формы и способы его реализации ставят договаривающиеся стороны в неравное положение, в результате чего могут привести к нарушению условий стратегической стабильности в современном мире.

2. Ратификация Договора СНВ-2 представляется целесообразной только федеральным законом, содержащим поправки и ряд дополнительных условий, отвечающим национальным интересам России.

Внесение поправок в текст Договора не противоречит его замыслу. Согласно статье VII "каждая из Сторон может предлагать поправки к настоящему Договору. Согласованные поправки вступают в силу в соответствии с процедурами, регулирующими вступление в силу настоящего Договора". Юридические ограничения на время внесения поправок отсутствуют.

3. Представляется целесообразным при рассмотрении вопроса о ратификации Договора СНВ-2 учесть следующие соображения.

В случае, когда компетентные органы Российской Федерации готовы представить Государственной Думе детально проработанные тексты поправок и заявлений, согласованные с США в соответствии со статьей VII Договора СНВ-2 и устраняющие его основные недостатки, а также программы выполнения Договора, обеспечивающие достижение его основных позитивных параметров, то Договор СНВ-2 может быть ратифицирован с этими поправками и заявлениями.

В случае, когда компетентным органам Российской Федерации потребуется дополнительное время для согласования поправок с другой Стороной, а также разработки и обоснования программ реализации Договора, целесообразно определить приемлемые сроки согласования, принять обращение к американской Стороне о признании основных положений Договора СНВ-2 и до окончания их согласования и ратификации Договора руководствоваться действующим Договором СНВ-1, тем более, что это не противоречит первому этапу Договора СНВ-2, и вести подготовку

к выполнению Договора СНВ-2 в полном объеме, с учетом согласованных поправок, заявлений и определенных новых сроков реализации Договора.

4. При рассмотрении вариантов дальнейших сокращений стратегических вооружений следовало бы ориентироваться на сохранение "триады" стратегических ядерных сил, а также реализацию изложенных по тексту Записки предложений для переговорного процесса по проекту Договора СНВ-3.

Следовало бы также рекомендовать Правительству Российской Федерации обеспечить независимо от исхода рассмотрения вопроса о ратификации Договора СНВ-2 реальное финансирование всех работ, необходимых для поддержания имеющегося ядерного потенциала на уровне, гарантирующем обеспечение национальной безопасности России.

Таким образом, **следует отметить, что** в российском парламенте, как и в нашем обществе в целом, на сегодня нет единого мнения по оценке Договора СНВ-2 с точки зрения его влияния на безопасность страны. Действительно, для многих трудно определиться со своей позицией в условиях, когда ситуация вокруг договора непрерывно меняется, особенно в связи с быстроменяющейся международной обстановкой и стремительным разрушением военно-экономического потенциала России.

Совершенно очевидно, что Договор СНВ-2 на протяжении длительного времени остается камнем преткновения для российской внешней и внутренней политики. Каждая из сторон, участвующих в процессе, придает ему значение знакового документа, обсуждение которого позволяет выразить свои взгляды на происхождение в мире и стране, продемонстрировать твердость в отстаивании национальных интересов, обеспечении обороноспособности и безопасности государства.

Большинство специалистов сходится во мнении, что противоречия в подходах к поддержанию стратегической стабильности, провозглашенной главной целью Договора, вызваны отнюдь не субъективизмом и амбициями законодателей, а реальной необходимостью учета происшедших за это время глобальных изменений в соотношении сил.

Ряд политиков, экспертов и аналитиков считает, что некоторые предлагаемые к ратификации договорные положения в современных условиях существенно влияют на мировой стратегический баланс и ставят под угрозу интересы национальной безопасности России.

Все это требует от парламентариев тщательной проработки всех аспектов договорного процесса и максимальной взвешенности при принятии решения по данному вопросу.

В связи с этим в целях обстоятельного комплексного анализа политических, экономических и военных аспектов ратификации Договора СНВ-2 с позиций обеспечения национальной безопасности было бы целесообразно постановлением Государственной Думы

образовать Парламентскую комиссию из депутатов профильных комитетов и депутатских фракций.

К работе Комиссии было бы весьма полезным привлечь генеральных конструкторов и директоров ведущих НИИ и КБ промышленности, ведущих ученых и специалистов Российской Федерации.

В ходе взаимодействия Парламентской комиссии с межведомственными комиссиями Совета Безопасности, Министерством иностранных дел, Минобороны, Минэкономики, Минатома, ФСБ и СВР целесообразно получить официальные заключения этих ведомств, а также запросить у Правительства Российской Федерации долгосрочный план финансирования программы развития СЯС в рамках Договора СНВ-2, а также программы обеспечения экологической и ядерной безопасности при реализации Договора с учетом факторов техногенного, природного и социального характера.

Для внесения поправок в Договор СНВ-2 и принятия условий его реализации необходимо совместно с американской стороной выработать предложения по механизму проведения согласительных процедур.

О возможном выходе США из Договора по ПРО 1972 г.

В годы противостояния двух социально-экономических систем, обладавших значительным военно-экономическим потенциалом, а также в условиях непредсказуемости поведения противоборствующих сторон каждая из них стремилась к возможной победе в ядерной войне за счет создания системы противоракетной обороны.

СССР еще в 1956 году продемонстрировал техническую возможность перехвата головной части баллистической ракеты.

Дальнейшее продолжение гонки вооружений вело к ухудшению экономического состояния сверхдержав (в частности, оборонные расходы СССР превысили 5% ВВП) и, соответственно, уменьшению их влияния в мире.

Появление в наземной группировке СЯС СССР тяжелых ракет с разделяющимися головными частями и эффективными средствами преодоления противоракетной обороны практически на длительный период времени предопределило "замораживание" процесса развертывания систем ПРО.

В результате в 1972 году был подписан Договор об ограничении систем противоракетной обороны, а в последующем на его основе были приняты договоры об ограничении стратегических наступательных вооружений.

После распада СССР и десяти лет либеральных реформ Россия в обозримой перспективе (30-50 лет) не будет источником угроз для США, так как:

• долговое бремя, продовольственная и технологическая зависимость от импорта делает политические и экономические решения зависимыми и даже управляемыми;

• стагнация отраслей точного машиностроения, радиоэлектронной промышленности и аэрокосмического комплекса делает практически невозможной конкуренцию российской продукции на мировом высокотехнологическом рынке;

• разрушение советской системы образования, которая, по мнению ЦРУ США, обеспечила СССР победу во Второй мировой войне и выход в космос, приведет к постепенному замещению российских управленческих кадров иностранными специалистами;

• уровень заработной платы не обеспечивает воспроизводство рабочей силы, а творчество людей, появление и становление новых научных школ в условиях выживания практически невозможно;

• демографический кризис может свести на нет все масштабные реформаторские планы правительства, по самым оптимистическим оценкам Госкомстата, потеря численности населения на 1 миллион человек в год сохранится до 2050 года;

• глобализация российской экономики и включение российских предприятий в транснациональные компании в большей мере соответствуют интересам США, чем России, так как научно-технический уровень российских предприятий из-за широкого привлечения иностранных инвестиций контролируется организациями типа Фонда Сороса, а единственный источник поступления валюты в Россию – рынок энергоносителей полностью зависит от США и их союзников.

Ликвидация СССР и его военно-политического потенциала не уменьшила объем внешних угроз для США. В настоящее время в мире появился центр противодействия политике глобализации – Китайская Народная Республика, демонстрирующая высокую степень эффективности и независимости своей экономики от США. Через 20-30 лет, а может быть и ранее, китайский военно-экономический потенциал будет сопоставим с американским, что серьезно ограничит возможности экспансии американского капитала и может привести к противостоянию. Именно фактор Китая заставляет США принимать превентивные меры по своей защите, в том числе разработку системы ПРО от китайских ракет (высказывания о возрастающей опасности для США Ирана и Северной Кореи – не более чем дипломатическая уловка).

В целях снятия ограничений на проведение работ по созданию эффективной ПРО США могут принять решение отказаться от Договора по ПРО.

Оценка последствий выхода США из Договора по ПРО сводится к следующим обобщениям:

Для России

В ближайшей перспективе 10-15 лет (время жизни имеющегося ракетно-ядерного потенциала) Россия будет способна нанести любому агрессору неприемлемый ущерб. Однако это не защитит Россию от возможной экономической экспансии. В дальнейшем возможно два наиболее вероятных варианта событий:

- в случае успешного встраивания в многополюсный мир Россия может оказать успешное противодействие американской экспансии в союзе с Китаем, Индией и Ираном;
- при реализации Россией программы глобализации, построения постиндустриального общества и осуществления широкомасштабной информатизации США будут защищать Россию как зону своих интересов в связи с большими запасами полезных ископаемых.

Для США

В течение 20-30 лет будет создана достаточно эффективная система ПРО, обеспечивающая защиту определенной части населения (скорее всего элиты государства) и промышленного потенциала от ракетно-ядерного удара, что, несомненно, усилит роль США как одного из мировых лидеров, даст значительный толчок научно-техническому прогрессу, но не обеспечит защиты населения и промышленного потенциала страны от диверсионных действий с использованием ядерного оружия (уже сегодня ядерный боеприпас мощностью до 200 килотонн весит около 100 килограммов) и других видов оружия массового уничтожения, появление которых вполне возможно.

Таким образом, Россия в настоящее время и в обозримом будущем практически не имеет политических рычагов воздействия на США, а так называемые "асимметричные" военно-технические мероприятия по повышению живучести пусковых установок и боеголовок, противодействию информационным средствам американской ПРО и другие мероприятия не имеют ресурсного обеспечения.

В частности, затопление орбитальной станции "Мир" лишает Россию возможности проведения независимых экспериментов как в области ПРО, так и в других областях противодействия американской ПРО.

В связи с этим возможны следующие военно-политические решения:

1. В случае тупикового характера переговоров с США о сохранении Договора по ПРО своевременно поставить вопрос о выходе из Договора СНВ-2.

2. Уже сейчас надо реально приостановить ликвидацию тяжелых ракет, в том числе приостановить запуск спутников с использованием ракеты "Днепр", так как эти запуски можно считать санкционированной американцами утилизацией самых эффективных ракет. Одновременно начать процессы по восстановлению их производства, не исключая привлечение оборонных производств Украины.

3. Следовало бы также прекратить допуск американских специалистов для инспекции ракетно-ядерных баз России и запретить выдачу информации о пусках наших ракет.

4. Было бы целесообразно незамедлительно начать переговоры со странами Европы и КНР на предмет совместных работ в области ПРО на базе имеющегося в России аппаратурного и научно-технического заделов.

О ситуации, складывающейся вокруг Договора ПРО 1972 г.

Ситуация, складывающаяся вокруг Договора ПРО 1972 г., в сентябре 1995 г. была обсуждена инициативной группой Экспертного совета с участием депутатов Государственной Думы А.Г. Арбатова и А.А. Пискунова, представителей Госкомоборонпрома, Минобороны и аппарата Комитета по обороне и Аналитического управления Государственной Думы.

1. Участники рабочего совещания констатировали, что в ходе обсуждений законопроекта о расходах на оборону в 1996 финансовом году сенат и палата представителей конгресса США проголосовали за принятие законопроекта, предусматривающего резкое увеличение ассигнований на разработку стратегической противоракетной обороны территории Соединенных Штатов с целью ее дальнейшего развертывания.

Развертывание ПРО территории страны, а также создание основы для такой обороны запрещено Договором по ПРО от 1972 года. Решение американских законодателей прямо противоречит Договору.

Позиция России всегда состояла и состоит в том, что сохранение и соблюдение Договора по ПРО является важнейшим условием сокращения стратегических наступательных вооружений. Еще в ходе разработки Договора СНВ-1 с нашей стороны было заявлено, что к исключительным обстоятельствам, ставящим под угрозу высшие интересы страны и дающим право выйти из Договора СНВ-1, относятся выход другой стороны из Договора по ПРО или его существенное нарушение. В

дальнейшем в ходе ратификации Договора СНВ-1 эта неразрывная связь была закреплена постановлением Верховного Совета России.

Россия и США подтвердили свою приверженность Договору по ПРО в совместном заявлении Президента Российской Федерации и Президента Соединенных Штатов Америки по вопросам противоракетной обороны от 10 мая 1995 года. В то же время официальная реакция администрации США на инициативу американских законодателей по ПРО, выраженная в ряде посланий высших должностных лиц, включая Министра обороны, Конгрессу – предусматривает сохранение Договора и соблюдение его ограничений при работах по системе ПРО. По вопросам разграничения стратегической и тактической ПРО администрация США ведет дело к тому, чтобы под видом тактических могли бы создаваться системы ПРО, обладающие определенным потенциалом против стратегических ракет. Это могло бы стать отходом от Договора по ПРО и расшатать его роль в системе договорных отношений, обеспечивающих условия для поддержания стратегической стабильности при глубоких сокращениях стратегических наступательных вооружений,

Более того, Соединенные Штаты фактически прервали переговоры по вопросам разграничения в рамках Постоянной консультативной комиссии и широким фронтом начали испытания новых мобильных противоракетных систем всех видов базирования, объявленных американской стороной в одностороннем порядке "тактическими".

2. В результате обсуждения поставленного вопроса была высказана серьезная озабоченность ситуацией, складывающейся вокруг Договора по ПРО. Эта ситуация отягощена состоянием дел в России с финансированием НИОКР и закупок вооружения.

В настоящее время выделяемые средства существенно ниже объемов финансирования, предусмотренных Госбюджетом, не говоря уже о том, что объемы финансирования, заложенные в Госбюджет, существенно ниже потребностей Минобороны, формируемых исходя из задач, определенных военной доктриной. Такое положение не позволяет сегодня не только создать научно-технический задел, способный обеспечить реализацию адекватных мер противодействия угрозе развертывания в США противоракетной обороны территории страны, но и развернуть, даже в рамках количественных ограничений Договора СНВ-2, группировку СЯС, обеспечивающую паритет и требуемый уровень ядерного сдерживания.

В ходе обсуждения неоднократно подчеркивалось, что без демонстрации нашей решимости и готовности обеспечить поддержание стратегической стабильности, всякие попытки вернуть США на позиции приверженности Договору по ПРО будут обречены на провал. Более того, тяжелейшее экономическое положение военно-промышленного сектора экономики страны, по всей видимости, стало одним из главных

негласных факторов, подталкивающих определенные политические силы в США к новой попытке получить военно-политическое превосходство за счет создания территориальной системы ПРО.

3. Рабочее совещание Экспертного совета высказалось за принятие срочных и энергичных мер в связи с ситуацией, складывающейся вокруг Договора по ПЮ.

а) В целях удержания США на позициях приверженности Договору по ПРО рекомендовать обратиться с личным посланием к Президенту Соединенных Штатов или сделать публичное заявление, однозначно определяющее реакцию высшего политического руководства России на решения палат Конгресса США.

Уже сейчас можно высказаться в том плане, что резкое увеличение ассигнований на создание системы ПЮ территории США, прямо увязываемое с перспективой ее развертывания вопреки Договору по ПРО, не позволит России приступить к реализации договоренности об ускоренной реализации Договора СНВ-1 и продолжить процесс ратификации Договора СНВ-2 без дополнительного тщательного анализа резко меняющейся военно-политической ситуации.

Необходимо настаивать на скорейшей реализации основополагающих принципов, согласованных президентами России и США 10 мая с.г. для достижения договоренности по разграничению стратегической и тактической ПРО, и в связи с этим к незамедлительному возобновлению переговоров на этот счет в Постоянной консультативной комиссии.

При этом следовало бы резко осудить попытки США в одностороннем порядке решать вопрос об отнесении вновь разрабатываемых систем противоракетной обороны к категории "тактических" и тем самым выводить из-под Договора системы ПРО, обладающие потенциалом борьбы против стратегических баллистических ракет.

б) Разработать и провести по линии парламентских связей с США ряд мероприятий, направленных на сохранение Договора по ПРО как основы стратегической стабильности.

в) Создать специальную комиссию в Парламенте Российской Федерации по вопросам противоракетной обороны, деятельность которой была бы направлена на анализ и оценку политики Конгресса США в области ПРО и формирование адекватной реакции российских законодательных органов на эту политику.

г) Предусмотреть разработку программы противодействия угрозе создания в США территориальной системы ПРО, включая программу развития СЯС в масштабах, обеспечивающих адекватную асимметричную реакцию на усилия США в области ПРО и обеспечить ее целевое

защищенное финансирование. Также целесообразно представить необходимые материалы, подтверждающие целесообразность ратификации Договора СНВ-2 в новых условиях и представить долгосрочный план финансирования программы развития СЯС в рамках Договора СНВ-2.

5.1.6 О развитии военной доктрины Российской Федерации

Приведём некоторые наработки Экспертного совета по совершенствованию конституционного законодательства в военной сфере и уточнения военной доктрины, которые в своей основе нашли реализацию в действующем законодательстве.

В связи с происшедшими изменениями в военной сфере возникает необходимость внесения некоторых изменений и уточнений в Конституцию Российской Федерации и соответственно в конституционные законы.

В частности, в ведении Российской Федерации должно находиться установление основ военной политики и формирование федеральных программ военного строительства: диверсификация оборонной промышленности, ликвидация вооружения и военной техники. Полномочия Президента Российской Федерации должны охватывать также руководство проведением военной реформы Российской Федерации, объявление состояния войны в случае военного нападения на Российскую Федерацию, или в случае необходимости выполнения международных договорных обязательств по взаимной обороне от агрессии, а в случае ядерного нападения на Российскую Федерацию или ее союзников принятие решения на применение ядерного оружия.

Процедура выработки решения на применение ядерного оружия определяется федеральным конституционным законом.

К ведению Совета Федерации должно также относиться утверждение Указа Президента Российской Федерации об объявлении состояния войны.

Новая редакция военной доктрины Российской Федерации должна впитать в себя основополагающие положения принятых в последние годы федеральных законов в области военной безопасности и нормативных документов высших органов государственной власти по вопросам военной и оборонно-промышленной политики, военного строительства и военно-технического сотрудничества, а также последних заявлений Президента Российской Федерации В.В. Путина на Мюнхенском саммите по безопасности.

В политических основах новой редакции военной доктрины Российской Федерации следовало бы сохранить положение о приоритетности в предотвращении войн и вооруженных конфликтов политико-дипломатическими, международными, экономическими и

другими невоенными средствами, а также коллективных действий мирового сообщества в отношении угроз миру, нарушении мира и актов агрессии.

Принципиально важным в современной обстановке подтвердить военной доктрине, что военная опасность от расширения военных блоков и союзов перерастает в непосредственную военную угрозу Российской Федерации в случае расширения НАТО до границ государств-членов СНГ и непосредственно России.

В основных направлениях обеспечения военной безопасности было бы целесообразно акцентировать большее внимание на придании особого приоритета развитию сотрудничества в военной области с государствами-участниками СНГ как на основе двусторонних соглашений, так и поэтапного формирования системы коллективной безопасности.

Одним из главных направлений обеспечения военной безопасности следовало бы в новой редакции военной доктрины определить широкомасштабное совершенствование всей военной организации государства как целостного организма при определяющей роли Вооруженных Сил, включающих в себя все имеющиеся в России войска и воинские формирования, в целях приведения военной организации России в соответствии с принципиально новыми внутренними, экономическими, социальными и другими условиями, а также важными для России изменениями в военно-политической и военно-стратегической обстановке.

В военных основах новой редакции военной доктрины следовало бы не исключать в полной мере угрозу мировой войны (как ядерной, так и обычной) и исходить из реальной опасности для стабильности мира локальных войн и вооруженных конфликтов и возможного перерастания в крупномасштабную войну.

В этой части военной доктрины можно было бы также конкретизировать постановку ключевых задач Вооруженным Силам, исходя из необходимости предотвращения войн и вооруженных конфликтов и Обеспечения сдерживания потенциальных агрессоров от их развязывания. Как и прежде, базовая роль в этом должна отводиться Стратегическим ядерным силам и обеспечиваться путем поддержания их состава и состояния на уровне, обеспечивающем гарантированное нанесение заданного ущерба агрессору в любых условиях обстановки.

Одним их важных моментов в новой редакции военной доктрины должно стать определение роли и места ядерной составляющей в системе военной безопасности, так как значимость этой составляющей в обозримой перспективе будет существенно возрастать.

Известные политические подходы к применению ядерного оружия следовало бы подкрепить положениями, конкретизирующими военные условия и цели использования ядерных сил и средств поражения.

Принятую военной доктриной цель применения Вооруженных Сил в ядерной войне – гарантированное нанесение заданного ущерба агрессору в любых условиях обстановки следует рассматривать как способ достижения цели применения ядерных сил.

Целями же применения Вооруженных Сил в мировой (региональной) как в ядерной, так и в неядерной войне должны стать: защита независимости и суверенитета, территориальной целостности Российской Федерации и ее союзников, отражение и пресечение агрессии, нанесение поражения агрессору, принуждение его к прекращению военных действий на условиях, отвечающих интересам Российской Федерации и ее союзников. Отнесение этих целей только к неядерной войне нельзя признать корректным.

В связи с этим представляется целесообразным в новой редакции военной доктрины иметь специальный раздел, касающийся условий и целей применения ядерных сил. В частности, **условиями применения ядерного оружия** для отражения (пресечения) агрессии против Российской Федерации и ее союзников являются:

– применение противником оружия массового поражения или достоверно вскрытая непосредственная подготовка к этому;

– воздействие противника с использованием обычных средств поражения по военным, экономическим и другим объектам, а также по крупным населенным пунктам Российской Федерации и ее союзников;

– неприемлемо высокий уровень понесенных или ожидаемых потерь Российской Федерации и ее союзников в людских и экономических ресурсах, территории, боевых и обеспечивающих средствах при отражении (пресечение) агрессии Вооруженными Силами без применения ядерного оружия.

Целями применения ядерного оружия в зависимости от условий обстановки могут быть:

– демонстрация решимости и готовности к дальнейшему применению ядерного оружия в масштабах, необходимых для отражения (пресечения) агрессии против Российской Федерации и ее союзников;

– деэскалация агрессивных действий противника;

– согласованное с действиями неядерных сил выполнение поставленных перед ядерными силами задач во всех видах стратегических операций путем гарантированного нанесения агрессору в любых условиях обстановки ущерба, обеспечивающего достижение цели этих операций.

В целях снижения потерь мирного населения государств, участвующих в агрессии, может проводиться оповещение через СМИ о районах, из которых целесообразна эвакуация населения, и о рекомендуемых сроках такой эвакуации.

С целью снижения вероятности перехода к массированному применению ядерного оружия до руководства ядерных государств, участвующих в агрессии, может доводиться предупреждение о нанесении Вооруженными Силами ограниченных ядерных ударов.

К важнейшим вопросам руководства обеспечением военной безопасности России относится заблаговременная подготовка к переходу высших органов государственного и военного управления на режим функционирования военного времени. Исторический опыт показывает, что недостаточное внимание к этой проблеме стоит большой крови и материальных потерь. Поэтому в новой редакции военной доктрины принципиально важно на базе принятых законодательных нормативных правовых актов отразить вопросы организации руководства обеспечением военной безопасности в условиях военного времени.

В военно-технических и экономических основах новой редакции военной доктрины следовало бы в качестве приоритетов военно-технического обеспечения военной безопасности определить опережающее развитие фундаментальных и прикладных исследований и опытно-конструкторских разработок, позволяющих своевременно реагировать на возникающие военные угрозы и военно-технические прорывы, а также поддержание всего комплекса стратегических вооружений на уровне, обеспечивающем военную безопасность Российской Федерации и ее союзников, стратегическую стабильность, сдерживание ядерной и обычной войн.

В этой части военной доктрины можно было бы отразить целесообразность перехода к программно-целевому методу планирования военного строительства, оптимизации процесса этого строительства на основе разрабатываемых комплексных межвидовых и целевых программ, обеспечивающих рациональное развитие Вооруженных Сил и других войск в целом в интересах решения задач, стоящих перед ними.

Программно-целевой метод планирования военного строительства позволит на основе совместного определения задач, единых целевых установок, исходных данных и общей концепции военного строительства тесно увязать стратегическое планирование и организационное строительство Вооруженных Сил и других войск с развитием вооружения и военной техники и федеральным бюджетом, выделяемым на национальную оборону и бюджетом силовых структур, ведомств. В этом случае возможно более эффективное распределение ресурсов в интересах развития не только видов Вооруженных Сил, родов войск и воинских формирований, но и оперативно-стратегических группировок, более сбалансированное формирование структуры и состава Вооруженных Сил и других войск с поставленными задачами и реальными экономическими возможностями страны.

Внедрение программно-целевого метода планирования должно стать практической задачей Генерального штаба Вооруженных Сил на

основе единой методологии и системы комплексных межвидовых и целевых программ военного строительства Вооруженных Сил и других войск. Именно Генеральный штаб по своему функциональному предназначению и занимаемому в стране положению способен оценить, уточнить и преобразовать систему военных опасностей, военную доктрину, военные задачи в конкретные показатели боевых возможностей войск и сил флота.

На наш взгляд, следовало бы также активизировать работы по совершенствованию существующей и созданию новой нормативно-правовой базы, которая закрепила бы статус России как морской державы и способствовала бы повышению престижности деятельности людей, связанных с морем и российским флотом.

Крайне важно обеспечить реализацию Морской доктрины России. Принятие такого документа позволит в корне изменить ведомственный подход к решению проблем морского потенциала России и обеспечит устойчивое развитие каждой ее составляющей. Такая доктрина, даже в условиях ограниченного финансирования, станет действенным инструментом общегосударственной системы регулирования и управления морской деятельностью государства и во многом будет способствовать достижению общесистемного экономического эффекта, реализации национальных интересов России в целом, а также содействовать укреплению международного авторитета России как великой морской державы.

Было бы полезно законодательно создать **Высший совет по морской деятельности.** Главными задачами такого органа должно стать согласование деятельности государственных структур и хозяйственных объектов, сочетание и использование рыночных механизмов с мерами государственной поддержки (политическими, экономическими, международно-правовыми) субъектов морской деятельности (транспортный, промысловый, пассажирский, речной, военный, научно-исследовательский и другие флоты) с учетом все возрастающей международной конкуренции за ресурсы пространства Мирового океана.

Необходимо также подготовить законопроекты о государственной морской политике России и единой судостроительной и корабельной программе России на длительный период.

В целях поощрения деятельности, направленной на поддержание и развитие всех составляющих морской мощи Российского государства, представляется целесообразным учредить специальный **Морской орден Российской Федерации с достаточно высоким статусом.**

Таким образом, законодательное обеспечение военной безопасности, создание единой целостной системы военного законодательства должно стать общегосударственной задачей, решение которой будет способствовать достижению важнейшей цели – укреплению оборонной способности страны и усилению военной мощи России.

5.2 Основные мероприятия Экспертного совета в области законодательного обеспечения военной безопасности

Основные взгляды, оценки и принципиальные позиции Экспертного совета по актуальным проблемам законодательного обеспечения военной безопасности Российской Федерации были обсуждены на пленарном заседании Экспертного совета 4 марта 1997 года с заслушиванием доклада председателя Экспертного совета Селезнева Г.Н. и с участием в обсуждении первого заместителя Министра обороны Кокошина А.А., первого заместителя Секретаря Совета Безопасности Митюкова М.А., Руководителя Секретариата Совета обороны Журавлева А.И., заместителя Министра – командующего внутренними войсками МВД Шкирко А.А., директора Федеральной пограничной службы Николаева А.И., директора Федеральной службы железнодорожных войск Когатько Г.И., начальника Генерального штаба Вооруженных Сил Самсонова В.Н., Министра оборонной промышленности Пака З.П., начальника правового управления Министерства по атомной энергии Михайлова В.Н., независимых экспертов – членов Экспертного совета по проблемам национальной безопасности доктора технических наук, профессора Путилова А.В., доктора технических наук, профессора Григорьева Ю.П., доктора технических наук, профессора Севрюкова И.Т., доктора военных наук, профессора Долгова В.И., доктора философских наук, профессора Даниленко И.С. и первого заместителя начальника Главного управления Министерства обороны Валынкина И.Н.

В докладе Селезнёва Г.Н. и выступлениях участников заседания Экспертного совета констатируется, что современная геополитическая обстановка в мире характеризуется сложным комплексом противоречий исторического, политического, экономического и социального характера, а также противоречиями в военной области. Нельзя исключить, что для разрешения этих противоречий и достижения своих военно-политических целей ведущие государства мира (США и другие страны НАТО) могут применить военную силу.

Проведенная реорганизация НАТО при наличии в Европе американского тактического ядерного оружия и эффективного высокоточного оружия позволяет НАТО надежно контролировать военно-политическую ситуацию в Европе. Этому также способствует военное преимущество, полученное НАТО по обычным вооружениям в связи с реализацией Договора об обычных вооружениях, распадом Варшавского Договора и Вооруженных Сил СССР. Планируемое вступление в НАТО стран Восточной Европы повышает реальность силового разрешения

противоречий и вызывает необходимость принятия мер, соответствующих возникающим реальным угрозам национальным интересам Российской Федерации.

Реализацию взаимных договоренностей по сокращению вооруженных сил и вооружений в отличие от нас эти государства выполняют с одновременным повышением эффективности новых видов оружия. Сокращение стратегических ядерных вооружений России и США не снижают роли ракетно-ядерного потенциала в обеспечении военной безопасности. Достаточно высокие уровни ядерного оружия все еще сохранены в ряде ведущих стран НАТО и Китае. Процессы расширения членов "ядерного клуба" также пока не остановлены. Возможные технические прорывы в создании новых видов вооружения (современные системы ПРО, высокоточного оружия, управления и разведки) могут породить обстановку подозрительности и недоверия в отношениях между государствами.

Геополитическую обстановку в значительной степени осложняют дезинтеграционные процессы на территории бывшего СССР. Нестабильность в ряде бывших советских республик, наличие взаимных территориальных претензий (Крым, Абхазия, Нагорный Карабах, Южная Осетия, Приднестровье), затяжных внутриполитических кризисов при отсутствии надлежащего политического контроля над вооруженными формированиями (Чечня, Таджикистан) не способствуют укреплению региональной, международной безопасности и в итоге повышают уровень военной опасности.

Сложившаяся ситуация в России, характеризующаяся несогласованностью действий политических сил и властных структур, незавершенностью экономических преобразований, неравномерностью социально-экономического развития регионов, широким распространением коррупции и преступности, ростом масштабов и вредных последствий техногенных аварий и катастроф вследствие нарастающего уровня изношенности промышленных производств, техники и вооружения, отсутствием инновационной и информационной политики, отвечающим национальным интересам, привела к снижению боеспособности Вооруженных Сил, их мобилизационной готовности, недопустимому промедлению с проведением военной реформы, снижению военно-промышленного потенциала страны.

Отсутствие на федеральном уровне должной скоординированности в осуществлении положений Конституции Российской Федерации, определяющих принципы военной политики, пакета военных законов и военной доктрины привело к снижению уровня решения задач военной безопасности, возникновению перекосов в формировании, оснащении и развитии Вооруженных Сил, других войск и

воинских формирований и обусловило напряженность оборонного бюджета.

В целях обеспечения статуса великой державы России, защиты национальных интересов и эффективного решения задач военной безопасности Экспертным советом были поддержаны высказанные в докладе и выступающими следующие **рекомендации:**

1. Определить принципы национальной безопасности России с учетом особенностей переходного периода и на этой основе подготовить *законопроект о доктрине национальной безопасности* Российской Федерации, определяющий систему взглядов по защите жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз политического, экономического и военного характера при имеющихся у государства экономических, производительных и мобилизационных ресурсов с изложением механизмов законодательного обеспечения реализации основных положений доктрины, ответственности органов законодательной и исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях и определением первоочередных федеральных и региональных программ, определяющих бюджетную политику России в области национальной безопасности.

2. В пакете с законопроектом о доктрине национальной безопасности целесообразно рассмотреть проект федерального *закона о военной доктрине* Российской Федерации, в котором развить основные положения военной доктрины, утвержденной Указом Президента Российской Федерации 2 ноября 1993 года, уточнить положения о возможных опасностях и реальных военных угрозах для России в условиях прогнозируемой геополитической ситуации, определить в качестве приоритетных задач в области обороны страны задачи ядерного сдерживания и оперативного пресечения локальных конфликтов, недвусмысленно заявить в доктрине о готовности России применить все имеющиеся у неё средства вплоть до ядерного оружия в случае возможного развязывания против нее крупномасштабной агрессии.

Целесообразно также в доктрине изложить основные принципы и компоненты системы военной безопасности, включая в том числе приведение положений принятых федеральных законов, предусматривающих создание других войск, воинских формирований и военных органов, в полное соответствие со статьей 87 Конституции Российской Федерации и в последующем создание единой системы военного руководства страны, интегрирование задач имеющихся сил и средств обеспечения военной безопасности, создание материально-технической базы и всех необходимых условий для поэтапного перехода России на профессиональную армию в сочетании с альтернативной службой на вспомогательных должностях и эффективной системой

социальной защиты военнослужащих, членов их семей и лиц, уволенных (в том числе и досрочно) с военной службы, придание высшего приоритета развитию стратегических вооружений, системам высокоточного оружия, боевого управления и разведки, интеграцию систем военного и гражданского образования в обеспечение задач военной безопасности.

3. Считать стратегической задачей ответных действий России на процессы расширения НАТО незамедлительное принятие на основе разрабатываемых положений доктрины национальной безопасности и военной доктрины военно-политических и законодательных актов, направленных на качественно *новое международно-правовое оформление* создания всеобъемлющих европейских структур безопасности, перевод на договорную основу партнерства России и НАТО, включая возможность постепенной интеграции, замедление процесса расширения НАТО за счет предоставления двусторонних гарантий безопасности странам Восточной Европы и Балтии.

При этом с позиций решения первостепенных задач военной безопасности России целесообразно в сжатые сроки выработать и ратифицировать в Государственной Думе *широкомасштабное соглашение* (договор) с НАТО, предусматривающее адаптацию НАТО к новым геополитическим условиям, превращение блока в организацию, ориентированную на предотвращение и урегулирование кризисов, коллективное миротворчество по мандату Совета безопасности ООН и ОБСЕ, развитие сотрудничества с Россией в военно-технической сфере, включая использование российских стандартов вооружений, в рамках которого при необходимости в последующем внести ряд уточнений в действующие договорные и нормативные акты, в том числе:

- Договор о сокращении стратегических наступательных вооружений (СНВ-2);
- Договор об обычных вооружениях в Европе;
- Договор о РСМД;
- Заявление о выводе тактического ядерного оружия.

4. Приоритетным направлением в решении задач законодательного обеспечения военной безопасности в современной геополитической обстановке должно стать *развитие согласованных законодательных и нормативно-правовых механизмов функционирования системы коллективной безопасности* и осуществления военно-интеграционных процессов России со странами СНГ на основе Договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 года и двусторонних соглашений.

Ускорить подготовку и ратификацию *всеобъемлющего соглашения* со странами Черноморского бассейна, отражающего национальные интересы России и этих государств, обеспечение решения задач военной безопасности Российской Федерации на базе имеющихся сил и средств Черноморского флота, а также *пакета законопроектов об обеспечении пограничной безопасности* Российской Федерации, *включая проекты модельных законов для стран СНГ,* с отражением правовых вопросов участия российских войск в охране границ СНГ, с проработкой принципов охраны границ и приграничного пространства на основе интеграции сил и средств, имеющихся в России и странах СНГ, силовых структур, привлечения для решения этих задач нетрадиционных воинских формирований (казачество, национальные дивизии, легионы) и определением статуса российских воинских баз на территории стран СНГ.

5. Одновременно с разработкой законопроектов о доктрине национальной безопасности и о военной доктрине ускорить подготовку и принятие проектов федеральных законов, определяющих основные положения скоординированной военной политики и перспективного военного строительства в Российской Федерации, в том числе:

- проекты федеральных конституционных законов о государственном флаге, гербе и гимне Российской Федерации, о чрезвычайном положении, о режиме военного положения;
- проект федерального закона о военном строительстве в Российской Федерации, объединяющий положения Закона "Об обороне", законопроекта "О военной реформе" и разрабатываемой согласно Указу Президента Российской Федерации от 25 ноября 1996 г. концепции военного строительства в Российской Федерации до 2005 года и определяющий основные приоритеты военного строительства, организационную структуру, боевой состав и численность войск в Российской Федерации на основе интеграции боевых задач и инфраструктур управления, мобилизационного развертывания и обеспечения театров военных действий, предельные уровни бюджетного финансирования решения задач военной безопасности, более четкую подконтрольность военных структур высшим государственным органам и усиление гражданского контроля над военным ведомством Российской Федерации;
- проект федерального закона о государственной программе вооружения, предусматривающий определение приоритетов в государственном оборонном заказе на разработку и производство военной продукции и значительное сокращение типов вооружений и военной техники, исходя из решения, в первую очередь, задач сдерживания и оперативного пресечения локальных конфликтов, опережающее развитие фундаментальных и прикладных исследований,

опытно-конструкторских разработок, позволяющих эффективно и своевременно реагировать на возникающие военные угрозы и технологические прорывы, основные направления структурной перестройки оборонной промышленности, без реальных потерь требуемых военных производств в условиях приватизации и банкротства, нацеленные на военно-техническую, экономическую независимость России на базе широкого использования передовых технологий, в том числе двойного назначения, пути восстановления связей оборонных предприятий стран СНГ в интересах достижения более высокой эффективности военного производства, а также механизмы исполнения программы вооружения, включая разработку, изготовление, принятие на вооружение, эксплуатацию и утилизацию, с определением ответственных директоратов программ и их отчетности перед Федеральным Собранием Российской Федерации;

• проект федерального закона об инновационной политике, ориентированной в первую очередь на поддержание и развитие высоких технологий в оборонном комплексе, создание инфраструктуры национального рынка инноваций и законодательных механизмов защиты отечественных наукоемких и уникальных технологий вплоть до введения эмбарго на ввоз зарубежных аналогов, привлечение негосударственных инвестиций в инновационные программы российских научных и промышленных оборонных предприятий.

6. В интересах скорейшего формирования системы законодательного обеспечения военной безопасности Российской Федерации на основе выработанных Советом рекомендаций считать целесообразным образовать с участием специалистов министерств и ведомств, профильных комитетов Государственной Думы и Экспертно-консультативного совета следующие рабочие группы:

• по отработке законопроекта о доктрине национальной безопасности – под руководством Совета Безопасности Российской Федерации (пункт 1 решения);

• по отработке законопроекта о военной доктрине – под руководством Совета Обороны Российской Федерации (пункт 2 решения);

• по отработке и подготовке к ратификации широкомасштабного соглашения России и НАТО – под руководством Министерства иностранных дел Российской Федерации (пункт 3 решения);

• по отработке пакета законодательных и нормативно-правовых актов, нацеленных на задействование механизмов

коллективной безопасности стран СНГ, защиты российских интересов в Черноморском бассейне и пограничной безопасности России – под руководством министерств обороны, по сотрудничеству с государствами-участниками СНГ и Федеральной пограничной службы Российской Федерации (пункт 4 решения);

• по отработке пакета федеральных законов, определяющих основные положения скоординированной военной политики и перспективного военного строительства в Российской Федерации – под руководством министерств обороны, оборонной промышленности и экономики (пункт 5 решения).

7. Секретариату Экспертного совета в десятидневный срок подготовить представления Президенту Российской Федерации и Председателю Правительства Российской Федерации о принятых Советом рекомендациях по системе законодательного обеспечения военной безопасности Российской Федерации.

На базе поддержанных Экспертным советом рекомендаций докладчиков и выступающих, а также концептуальных положений, подготовленных экспертным сообществом, в том числе членами Экспертного совета доктором военных наук Долговым В.И.(РВСН), доктором технических наук Валынкиным И.Н.(12 ГУМО), доктором философских наук Даниленко И.С.(Генеральный штаб) и одобренных на пленарном заседании Экспертного совета, был реализован пакет законодательных актов, нормативно-правовых документов и международных соглашений, нацеленных на сохранение Россией статуса великой державы, защиту национальных интересов и эффективное решение задач военной безопасности, в том числе:

• Военная доктрина Российской Федерации;

• Федеральный конституционный закон «О военном положении»;

• Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении»;

• Федеральный закон «О ратификации Договора СНВ-2»;

• соглашения о партнёрстве «Россия – НАТО», о Черноморском флоте, о коллективной безопасности стран СНГ;

• Федеральный закон «О государственной Программе вооружения».

Законопроекты «О Вооружённых Силах», «О военном строительстве», «Об инновационной деятельности», а также предложенные Советом проекты федеральных законов о доктринах, стратегиях и концепциях развития России в различных сферах деятельности до сих пор не разработаны и не внесены в

Государственную Думу, несмотря на имевшиеся в Экспертном совете, министерствах и ведомствах концептуальные разработки по этим законопроектам.

В заключение следует отметить, что сложность приведения военной организации в соответствие с решаемыми ею задачами определяет тот факт, что в России, наряду с Вооруженными Силами, существуют войска, подчиненные другим ведомствам. При этом в отличие от Вооруженных Сил каждое из ведомств, в которых законодательством предусмотрена военная служба, имеет свой статус, закрепленный законом. Единственная «силовая» структура, деятельность которой отдельным законом не регламентирована – это Вооруженные Силы Российской Федерации. Выходом из создавшегося положения может стать принятие федерального закона **«О Вооруженных Силах Российской Федерации»,** в котором целесообразно законодательно определить механизм формирования военной политики государства, состав и структуру, перспективные планы развития, закрепить ответственность органов государственного и военного управления за развитие Вооруженных Сил России.

6. ЯДЕРНАЯ И РАДИАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ – ВАЖНЕЙШАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Проблемы обеспечения ядерной и радиационной безопасности в Российской Федерации обусловлены в первую очередь большим количеством ядерно- и радиационно-опасных объектов, используемых как в мирных, так и в оборонных целях.

Поэтому обеспечение ядерной и радиационной безопасности ядерно- и радиационно-опасных объектов является важнейшей составляющей национальной безопасности России и должно распространяться на все компоненты ядерного комплекса страны.

Решение проблемы обеспечения ядерной и радиационной безопасности России должно носить комплексный характер и рассматриваться как самостоятельный вид деятельности государства при осуществлении внешнеэкономической деятельности с вредными материалами, заказе, разработке, производстве, испытаниях, эксплуатации, утилизации и ликвидации ядерно- и радиационно опасных объектов, а также при ликвидации последствий аварий с ними.

Ядерная и радиационная безопасность находится в тесной взаимосвязи со многими другими составляющими национальной безопасности, а поэтому должна быть в центре внимания федеральных органов законодательной и исполнительной власти.

6.1 Основные наработки Экспертного совета в области законодательного обеспечения ядерной и радиационной безопасности

Системный анализ законодательного обеспечения ядерной и радиационной безопасности был проведен Экспертным советом по инициативе Министров Российской Федерации по атомной энергии Адамова Е.О. и Румянцева А.Ю. под руководством Комиссии Экспертного совета, возглавляемой первым заместителем Министра Российской Федерации по атомной энергии доктором технических наук Лебедевым В.А. и начальником 12 ГУМО доктором технических наук Валынкиным И.Н.

Обобщённые результаты системного анализа формирования атомного права и развития атомной отрасли с позиций обеспечения национальной безопасности сводятся к следующим основным аспектам.

6.1.1 О необходимости государственного регулирования ядерной и радиационной безопасности

Ядерная и радиационная безопасность в широком смысле слова представляет собой защищенность жизненно важных интересов личности, общества и государства от потенциально высокой опасности, присущей объектам с использованием атомной энергии, а также защита интересов перечисленных субъектов безопасности от последствий несанкционированного ввоза радиоактивных отходов.

Таким образом, под обеспечением ядерной и радиационной безопасности, по нашему мнению, следует понимать комплекс взаимосвязанных мер нормативно-правового, организационного, экономического, конструктивно-технологического, медико-санитарного и иного характера, направленных на снижение опасности ядерно- и радиационно опасных, объектов на всех этапах жизненного цикла до уровней, определяемых федеральными нормами и правилами и обеспечивающих эффективную оборонную, экономическую, общественную, информационную, экологическую и иные виды безопасности ядерно- и радиационно опасных объектов и защиту персонала и населения от ядерной и радиационной опасности, потенциально присущей ядерно- и радиационно опасным объектам.

Ядерное оружие является в современных условиях практически единственным средством обеспечения национальной безопасности России. Однако единая государственная политика как целостная система взглядов на поддержание и развитие ядерных сил, обеспечение ядерной и радиационной безопасности, сокращение ядерных вооружений требует в современных условиях дальнейшего совершенствования и скоординированных действий.

В условиях недостаточного финансирования необходим сбалансированный подход в определении наиболее приоритетных направлений ядерной политики и решения задач ядерного сдерживания.

При этом главной задачей этой политики становится полномасштабное поддержание надежности и безопасности ядерного потенциала, ядерных энергетических установок, других видов оружия массового поражения и высокотоксичных производств.

Анализ хода реализации достигнутых на высшем уровне договоренностей по ядерной безопасности подтверждает необходимость более скоординированных действий министерств и ведомств в области формирования ядерной политики Российской Федерации и активизации исполнительных органов по созданию эффективной национальной системы учета, контроля и физической защиты ядерных материалов, включая создание нормативной базы, лицензирования и инспектирования.

Особую важность приобретают проблемы реализации Конвенции о ядерной безопасности, создания эффективных режимов ответственности за

ядерный ущерб, а также разработки под эгидой МАГАТЭ Конвенции по безопасности обращения с радиоактивными отходами.

Принципиально важным в сложившейся в стране обстановке представляется усиление независимого вневедомственного контроля за реализаций программы противодействия незаконному обороту ядерных материалов по всем аспектам обнаружения, обмена информацией и расследования случаев незаконного ядерного оборота.

Новые международные инициативы, связанные с проблемой ужесточения международных стандартов ответственности, надежности, безопасности и контроля за ядерными материалами и установками потребуют усиления гражданской ответственности за ядерный ущерб, приведут к расширению сферы действия конвенций на военные ядерные установки и обуславливают проведение ряда других важных мероприятий, требующих особого государственного внимания.

Практическая реализация международных договоров о сокращении ядерных арсеналов, предусматривающих утилизацию ядерных боеприпасов, ядерных реакторов и баллистических ракет, одновременно с уничтожением химических и обычных вооружений вызывает острую необходимость разработки скоординированных на государственном уровне объективно учитывающих напряженность оборонного бюджета федеральных программ. Участие в решении этих задач около двух десятков министерств и ведомств обуславливает необходимость централизованного руководства и государственного регулирования с единых стратегических позиций проблем ядерной политики.

Особую актуальность этот подход приобретает при реализации «Комплексной программы по нераспространению оружия массового уничтожения и средств его доставки до 2010 года».

Программа носит межведомственный характер, затрагивает интересы практически всех министерств и ведомств, имеет общегосударственное значение и призвана обеспечить реализацию основ государственной ядерной политики.

Представляется, что большой и важный этап работы по дальнейшему формированию и практической реализации ядерной политики Российской Федерации должен возглавить Совет Безопасности Российской Федерации. Тем более что в ходе реализации этой программы предстоит выработать сбалансированный подход в вопросах определения приоритетов ядерной политики, расходовании государственных финансовых ресурсов, выделяемых на поддержание и развитие ядерных сил, ядерного оружейного комплекса, обеспечение ядерной и радиационной безопасности.

С этой целью представляется целесообразным образовать при Совете Безопасности на базе Управления государственного надзора за

ядерной и радиационной безопасностью Минобороны России Центр ядерной политики.

Центр ядерной политики при Совете Безопасности Российской Федерации (далее – Центр) является органом Совета Безопасности Российской Федерации, обеспечивающим скоординированные действия федеральных органов исполнительной власти при выполнении требований международных договоренностей и реализации основ ядерной политики России и осуществляющим информационно-аналитическое обеспечение деятельности Совета Безопасности Российской Федерации по проблемам ядерной безопасности и контроль за выполнением решений Совета Безопасности по вопросам ядерной политики, а также органом государственного надзора за ядерной и радиационной безопасностью при разработке, изготовлении, испытании, эксплуатации, хранении и утилизации ядерного оружия и ядерно-энергетических установок военного назначения.

В целях совершенствования аналитической деятельности по подготовке наиболее важных решений в области ядерной политики Российской Федерации, выработке рекомендаций по реализации основных направлений развития ядерно-оружейного комплекса Российской Федерации, строительства ядерных сил Российской Федерации и системы ядерно-технического обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации, а также обеспечению ядерной и радиационной безопасности ядерного оружия и ядерных установок может быть создан Консультативный совет Центра.

Основными задачами Центра ядерной политики могли бы стать:

– координация деятельности федеральных органов исполнительной власти по разработке и реализации ядерной политики Российской Федерации;

– подготовка предложений в решения Совета Безопасности Российской Федерации по вопросам ядерной безопасности и контроль за реализацией решений и программ по вопросам ядерной политики Российской Федерации;

– государственный надзор за ядерной и радиационной безопасностью при разработке, изготовлении, испытании, эксплуатации, хранении и утилизации ядерного оружия и ядерных установок;

– участие в ликвидации последствий возможных аварий с ядерным оружием и проведении мероприятий при угрозе несанкционированных действий с ядерным оружием и других актах ядерного терроризма;

– проведение экспертных оценок возможного ущерба национальной безопасности Российской Федерации при подготовке международных договоров, соглашений, а также односторонних инициатив в области ядерного оружия и его безопасности, в том числе в процессе ликвидации и утилизации ядерного оружия.

В рамках возложенных на Центр ядерной политики задач он должен был бы выполнять следующие основные функции:

– анализ и систематизация информации о состоянии и тенденциях развития ядерного арсенала и ядерных сил Российской Федерации, ядерно-оружейного комплекса Российской Федерации, состояния ядерной и радиационной безопасности ядерного оружия и ядерных установок;

– анализ информации о ядерной политике зарубежных государств;

– подготовка предложений в решения Совета Безопасности Российской Федерации по формированию и реализации ядерной политики Российской Федерации;

– выработка сбалансированного подхода в вопросах определения приоритетов в ядерной политике, расходовании государственных финансовых ресурсов, а также возможностей федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов по привлечению денежных средств в объемах, необходимых для бесперебойного функционирования ядерно-опасных производств и объектов;

– координация федеральных органов исполнительной власти по разработке проектов государственных нормативных документов в области ядерного оружия, обеспечения ядерной и радиационной безопасности ядерного оружия и ядерных установок на всех этапах их жизненного цикла;

– координация федеральных органов исполнительной власти по подготовке, рассмотрению и согласованию проектов федеральных программ по ядерному оружию и ядерным установкам, программ вооружения ядерными боеприпасами, комплексами и носителями ядерного оружия, планов и программ их производства, ликвидации и утилизации, ядерных и других специальных испытаний;

– координация деятельности федеральных органов исполнительной власти по подготовке проектов международных договоров, соглашений и предполагаемых односторонних инициатив Российской Федерации в области ядерной политики;

– осуществление государственного надзора за ядерной и радиационной безопасностью ядерного оружия и ядерных установок;

– организация работы и формирование оперативной группы Совета Безопасности Российской Федерации при ликвидации последствий возможных аварий с ядерным оружием, угрозе несанкционированных действий с ядерным оружием и оружием повышенной потенциальной опасности и других актах ядерного терроризма;

– аналитическое и организационно-техническое обеспечение деятельности Консультативного совета по ядерной политике при Совете Безопасности Российской Федерации.

Центр ядерной политики Совета Безопасности Российской Федерации смог бы стать эффективным органом Президента Российской Федерации при реализации ядерной политики Российской Федерации, безусловного повышения качества подготовки решений в этой области и осуществления независимого надзора за ядерной и радиационной безопасностью при разработке, изготовлении, испытании, эксплуатации, хранении и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок.

6.1.2. Некоторые подходы к реструктуризации атомной отрасли

Национальные интересы России в экономической, энергетической, оборонной, экологической и техногенной, биологической и социальной сферах, как в фокусе, сходятся в атомной отрасли и в значительной мере обеспечиваются на основе ее устойчивого функционирования. Поддержание состояния защищенности страны от угрозы дефицита в энергоснабжении и надежное обеспечение ядерного сдерживания в интересах предотвращения угрозы национальной безопасности в оборонной сфере – это задачи, решаемые, безусловно, на базе комплекса промышленных предприятий, атомных электростанций, НИИ и КБ, объединенных в рамках атомной отрасли.

В сложившихся условиях экономического развития, появления угроз экономической и энергетической безопасности национальная атомная отрасль поставлена перед необходимостью срочных структурно-экономических и институциональных преобразований, которые должны быть нацелены на реальное возвращение ядерному топливно-энергетическому комплексу отрасли корпоративного статуса с полным государственным контролем и кардинальное повышение социально-экономической и коммерческой эффективности комплекса.

Корпоративная структура достигла в мире той высокой степени эффективности, которая обусловила нынешний экономический уровень развитых стран. Крупные корпорации являются основой промышленного потенциала этих стран.

Ключевой особенностью современных крупных корпораций, характерной и для атомной отрасли, является развитая диверсификация, базирующаяся на небольшом числе базовых технологий в сочетании с множеством разнородных технологий и очень широким спектром выпускаемой продукции. Атомная отрасль в целом относится к автономным многоотраслевым комплексам, построенным, как правило, по принципу вертикальной интеграции с замкнутым циклом производства конечного продукта. Во всех корпорациях независимо от их структуры планирование и управление играют первостепенную роль. Особое внимание при этом уделяется развитию внутрикорпоративного (отраслевого) стратегического,

программно-целевого и оперативного планирования. Такое планирование включает в себя и планирование внутрифирменных стоимостных и бартерных расчетов, трансфертных цен для перераспределения получаемой прибыли в интересах корпорации в целом и государства.

Регулирующий орган Росатом проводит единую политику в управлении и контроле за движением ядерных материалов, всемерно поддерживает эффективную реализацию промышленной, технологической и инновационной политики, осуществляет организацию деятельности по соблюдению международных обязательств и гарантий в области ядерных технологий. Как государственный орган управления использованием атомной энергии, Росатом руководит деятельностью национальных лабораторий ядерного оружейного комплекса и ядерной наукой, оборонным производством, проводит единую политику в области стандартизации, лицензирования, законо- и нормотворчества, сертификации и качества. Росатом несет ответственность за безопасность и охрану ядерных объектов, физическую защиту и экологию, связанные с деятельностью предприятий отрасли, предупреждение и ликвидацию последствий ядерных радиационных аварий.

В целом Росатом осуществляет проведение единой государственной политики развития ядерного комплекса страны и решает сложную стратегическую проблему соблюдения баланса интересов государства и хозяйствующих субъектов ядерного топливно-энергетического комплекса.

Реформирование атомной отрасли должно базироваться на развитом ядре (ядерно-энергетическом и ядерно-топливном комплексах), диверсификации, внутрикорпоративном трансферте информации, знаний, технического опыта, неповторимости отраслевого набора технологий.

Формирование новой инфраструктуры национальной атомной индустрии должно происходить на основе сохранения за Росатомом функций государственного регулирования хозяйственной деятельности отрасли при одновременном снятии функций хозяйствующего субъекта; безусловного сохранения в отрасли существующих технологических циклов и производственных связей; обеспечения научно-технического прогресса и продвижения результатов НИР в производство; снижения расходов на содержание аппарата; повышения эффективности управления имуществом путем использования рыночных механизмов и финансовых инструментов; повышения доходов федерального бюджета в результате деятельности атомной отрасли.

При этом концентрация предприятий и акционерных обществ должна быть осуществлена в рамках нескольких вертикально интегрированных структур (холдингов) и создания управленческой вертикали замкнутыми технологическими и производственными циклами в целях оптимизации количества объектов управления, также создания

управленческой компании, осуществляющей управление имущественным комплексом, и выведения из структуры отрасли непрофильных и одновременно неэффективных производственных объектов.

Реформирование предприятий ядерного оружейного комплекса в условиях сокращения ядерных вооружений и запрещения ядерных испытаний должно осуществляться на базе оптимизации состава и структуры ядерного оружейного комплекса; создания замещающих производств по выполнению государственного оборонного заказа; создания рабочих мест для трудоустройства персонала, высвобождающегося из оборонного сектора, прежде всего в ЗАТО; организации выпуска гражданской продукции с использованием потенциала оборонных производств и развития экспортного и импортозамещающего потенциала предприятий ядерного оружейного комплекса.

Внутрикорпоративная поддержка производств, входящих в ядерный оружейный комплекс, должна осуществляться непосредственно корпорацией, на основе генерального соглашения с Росатомом. Механизм этой поддержки основан на снижении налогов на часть прибыли. В качестве возможного механизма реализации корпоративной поддержки ядерного оружейного комплекса предлагается создание Фонда стратегического развития ЯОК, формируемого за счет отчислений корпоративных структур и консолидируемого в федеральном бюджете или в Росатоме.

Атомная энергетика продолжает оставаться одной из самых перспективных отраслей отечественной экономики и сохраняет свои позиции как один из основных мировых источников энергии. Долгосрочные перспективы развития атомной энергетики определяются целым рядом факторов, связанных с возрастанием мировых потребностей в электрической энергии, ограниченностью запасов органического топлива, сравнительно низкой стоимостью ядерного топлива и экологической безопасностью производства электроэнергии на атомных станциях.

Атомная энергетика потенциально обладает всеми необходимыми качествами для постепенного замещения значительной части энергетики на ископаемом органическом топливе и становления в качестве доминирующей энерготехнологии. Кроме того, это влечет за собой развитие ядерно-топливного цикла, машиностроения, приборостроения и позволяет перенести центр тяжести в энергетическом производстве с традиционных топливодобывающих отраслей и транспорта топлива на современные наукоемкие ядерные и сопутствующие технологии, а в экспорте – с топливного сырья на продукцию высоких технологий.

Таким образом, изложенные подходы к реструктуризации отрасли на основе восстановления управляемости, создания и эффективного использования мощного инвестиционного потенциала, сохранения и расширения позиций на мировом урановом рынке,

создания условий для динамичного научно-технического развития, прежде всего, обеспечат экономическую и техническую базу для выполнения утвержденных Программ развития атомной энергетики, обеспечат достижение стратегических задач в ЯОК, а также решение социальных и региональных проблем.

В основу указанных преобразований должны быть положены следующие принципы:

– разделение функций государственного управления и хозяйственной деятельности предприятий;

– определение роли и места, формирование целей и задач, стратегии и тактики их реализации на внешнем и внутреннем рынках с выделением отраслевых субъектов, функционирующих на этих рынках;

– создание организационно правовой базы развития атомной отрасли;

– повышение инвестиционной привлекательности системы;

– обеспечение финансовой прозрачности всех видов хозяйственной деятельности.

В результате этих преобразований государство получит мощнейший, хорошо организованный инструмент международного политического воздействия в виде современного ЯОК, будет обеспечено решение долгосрочных государственных проблем энергетической безопасности, созданы предпосылки для создания цивилизованного конкурентного энергетического рынка, обеспечена возможность сохранения высокого потенциала фундаментальной и прикладной ядерной науки, сохранение и закрепление его кадрового потенциала, а также обеспечено динамичное развитие высокотехнологичной атомной отрасли.

6.1.3. Законодательное обеспечение ядерной и радиационной безопасности

Как указывалось в предыдущих разделах, атомная деятельность оказывает и способна оказывать в дальнейшем довольно существенное или даже одно из определяющих влияние на национальную безопасность России.

Важную роль в этом влиянии имеют результаты самой атомной деятельности – политические, военные, экономические, социальные, хотя и условия осуществления этой деятельности – именно ядерная и радиационная безопасность (ЯРБ) также оказывают свое влияние, особенно в связи с неадекватными представлениями общества о ее состоянии.

В связи с этим очень важно адекватно-правильное законодательное регулирование как самой атомной деятельности, так и условий ее осуществления – ЯРБ России. Тем более что в принципиально широком смысле ЯРБ России должна включать в себя и учитывать не только техногенное облучение от атомной деятельности, но и техногенное облучение

от других видов деятельности, например от теплоэнергетики, основанной на сжигании природного газа и угля, облучение за счет природных факторов, в основном от радона, и также облучения от пользования благами цивилизации, в основном медицина, авиатранспорт, посещение регионов с резко отличающимся природным фоном (курортов и высокогорных районов).

К сожалению, среди довольно значительного количества разрозненных законодательных актов Российской Федерации, в той или иной мере затрагивающих вопросы ЯРБ, пока отсутствуют четкие системообразующие критерии, имеются отдельные довольно существенные противоречия и нерешенные вопросы, а также участки без правового регулирования.

Основными итогами неоднократного обсуждения на различных уровнях проблем законодательного обеспечения ЯРБ, в том числе на заседаниях Экспертного совета при Председателе Государственной Думы стали следующие принципиально важные предложения о необходимости:

– разработки концепции атомного права России и признание необходимости специализированной отрасли права – атомного права в качестве самодостаточной системы нормативно-правовых документов;

– создания единой государственной системы обеспечения ядерной и радиационной безопасности в Российской Федерации на основе мероприятий, разрабатываемых в соответствии с решением Постоянного совещания Совета Безопасности Российской Федерации по ядерному сдерживанию.

Если говорить об атомном праве, то необходимы разработка и принятие системообразующего Федерального закона, устанавливающего принципы и критерии атомного права и его структуру, а также место и связь атомного права с другими отраслями права. В качестве такого системообразующего федерального закона мог бы стать федеральный закон «О ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации», необходимость разработки которого еще в 2001 году подтверждена Президентом Российской Федерации.

Актуальность разработки и принятия такого законопроекта обусловлена необходимостью выработки единой правовой, экономической, научной, технической (технологической) политики и усиления государственного управления и регулирования при обеспечении безопасного использования атомной энергии организациями (юридическими лицами) с различной организационно-правовой формой собственности.

Любая деятельность в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности, использования атомной энергии как в оборонных, так и мирных целях может основываться на следующих общих принципах, которые должны быть закреплены в этом нормативно-правовом акте:

– законность всех действий, предпринимаемых в области использования ядерной энергии (запрещено все, что не разрешено нормативными документами);

– защита прав человека;

– соблюдения баланса политических, экономических, оборонных, а также социальных и экологических интересов личности, государства и общества;

– рассмотрение ЯО (ЯЭУ носителей ЯО) как неотъемлемого элемента обеспечения национальной безопасности и суверенитета России, а также ее равноправного и независимого участия в международной деятельности;

– снижение уровней ядерного противодействия на основе создания действенных и эффективных механизмов поддержания стратегической стабильности в мире, контроль за нераспространением ЯО и ядерных технологий, сокращения обычных вооружений на договорной основе;

– декларирование опасности объектов ядерной энергетики, ЯЭУ ВН и ЯО;

– персональная ответственность должностных лиц за обеспечение ядерной и радиационной безопасности в пределах своей компетенции;

– безусловное выполнение норм и правил в регулируемой области;

– государственный надзор и ведомственный контроль за ядерной и радиационной безопасностью при использовании атомной энергии в мирных и военных целях;

– гарантийный и авторский надзор и контроль за ЯО и ЯЭУ;

– государственное лицензирование деятельности, сертификация оборудования и процессов, связанных с использованием атомной энергии;

– приоритет технических мер над организационными при обеспечении безопасности ЯЭУ;

– обеспечение социально-экономических гарантий и компенсаций за причиненный вред здоровью людей, их имуществу, а также окружающей природной среде.

Единая государственная система обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации должна включать две самостоятельные компоненты, каждая из которых может быть реализована с учетом общих подходов построения, управления и регулирования:

– подсистему обеспечения безопасности ЯО (в т.ч. ЯЭУ ВН) в ядерно-оружейном комплексе;

– подсистему обеспечения ядерной и радиационной безопасности при использовании атомной энергии в мирных (промышленных) целях.

Главными целями системы обеспечения ЯРБ России являются обеспечение устойчивого функционирования ядерных объектов и установок и предотвращение угроз их безопасности, защита законных интересов

субъектов обеспечения безопасности (государства, граждан, персонала, органов местного самоуправления, администрации) от противоправных посягательств, защита жизни и здоровья персонала и граждан, недопущение хищений и уничтожения имущества и ценностей, и в первую очередь ядерных и радиоактивных веществ, нарушения производственной деятельности (технологических процессов, работы технических средств), разглашения, утраты, утечки, искажения и уничтожения информации.

Система обеспечения ядерной и радиационной безопасности России должна включать в себя меры государственной (федеральной), региональной и муниципальной поддержки безопасного функционирования и развития радиационно-опасного объекта (РОО) в следующих приоритетных направлениях:

– развитие научно-технического, производственного и экономического потенциала РОО (ЯУ, ЯО и др. объектов);

– обеспечение производственной безопасности;

– обеспечение эффективной системы управления и регулирования безопасностью;

– обеспечение нераспространения ЯО, ядерных и специальных материалов, технологий;

– разработка и совершенствование нормативно-правовой базы на федеральном и региональном уровнях;

– обеспечение социальной защиты и охраны здоровья персонала и населения территории, на которой расположен объект;

– обеспечение экологической безопасности;

– прогнозирование и предотвращение чрезвычайных ситуаций и преодоление (ликвидация) их последствий;

– обеспечение физической защиты объекта и его материальных ресурсов;

– защита информации об объекте;

– обеспечение учета и контроля ядерных, специальных и радиоактивных материалов;

– обеспечение экономической безопасности деятельности РОО;

– обеспечение общественного порядка, профилактика и предотвращение правонарушений и криминализации экономических взаимоотношений, защита всех форм собственности, борьба с коррупцией, предотвращение и противодействие возможным террористическим актам;

– обучение и повышение квалификации кадров;

– взаимодействие со средствами массовой информации по вопросам обеспечения ЯРБ РОО.

В законопроекте должна быть также определена структура (вертикаль) ответственности за состояние ядерной и радиационной безопасности в России от высших должностных лиц до руководителя радиационно-опасного объекта.

С целью повышения эффективности управления мероприятиями по обеспечению безопасности и физической защите при создании, эксплуатации и ликвидации ЯУ, представляется целесообразным объединение уполномоченных (компетентных) органов и организаций в единый интегрированный информационный комплекс государственного управления ядерной и радиационной безопасностью России. В разделе 6.1.1. предлагается, в том числе, для этих целей образование Центра ядерной политики России.

При обеспечении большей эффективности работы органов, осуществляющих государственный надзор за ЯРБ, при осуществлении надзорных функций за подконтрольными объектам крайне важно разделить функции государственного надзора за ЯРБ и осуществления процедур лицензирования деятельности и сертификации оборудования и процессов, связанных с использованием атомной энергии.

Осуществление процедур лицензирования деятельности и сертификации оборудования и процессов, связанных с использованием атомной энергии как в оборонных, так и в мирных целях целесообразно возложить на федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные управлять деятельностью в области использования атомной энергии.

В федеральном законе целесообразно также урегулировать вопросы международной и внешнеэкономической деятельности в области использования атомной энергии, вопросы, связанные с ввозом и вывозом ядерных и специальных материалов, а также радиоактивных отходов. Реализация перечисленных выше подходов при осуществлении деятельности в области использования атомной энергии и обеспечения ядерной безопасности, позволит создать в государстве эффективно действующую систему обеспечения ядерной и радиационной безопасности России.

В систему атомного права должны также войти несколько новых законопроектов, таких как:

– **«О создании, эксплуатации, ликвидации и обеспечении безопасности ядерного оружия**». Закон принят Федеральным Собранием, но встретился со значительными трудностями при его подписании Президентом Российской Федерации, вызванными формальными причинами. Очевидно, что для его принятия требуются определенные согласования Федерального Собрания и Администрации Президента Российской Федерации;

– **«О создании, эксплуатации, ликвидации и обеспечении безопасности ядерных энергетических установок военного назначения»,**

разработка которого рекомендована Президентом Российской Федерации по результатам заседания Постоянного совещания по ядерному сдерживанию (протокол № 11 от 16.03.2001г.);

– «**Об основах государственного регулирования деятельности в области ядерного оружия»,** разработка которого предусмотрена «Комплексной Программой по нераспространению оружия массового уничтожения и средств его доставки до 2010 года»;

– **«О физической защите особо опасных объектов и производств»,** включая ядерно-, радиационно-, химически-, биологически опасные объекты, объекты оборонной промышленности, военного и административного управления, жизнеобеспечения, разработка которого также предусмотрена Комплексной Программой;

– ряд законодательных актов о социальной защите непосредственных участников атомной деятельности и о гражданско-правовой ответственности за причинение ядерного вреда.

При разработке и принятии законопроекта о гражданско-правовой ответственности за причинение ядерного вреда и ратификации Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб от 21 мая 1963 года крайне необходимо решение ряда принципиальных вопросов, связанных:

– со страхованием возможного ядерного ущерба, возникающего на объектах федеральной собственности, частными и государственными страховыми компаниями;

– с определением стоимости риска и страховых платежей в соответствии с объективными сопоставимыми данными об уровнях безопасности в атомной сфере и других техногенных отраслях.

В систему атомного права должны войти также некоторые из ныне действующих законодательных актов, часть из которых должна быть скоординирована между собой и с концепцией атомного права, а в некоторой части – переработана, в том числе:

– проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О радиационной безопасности населения», разработка которого рекомендована протоколом от 16.03.2001 года № 11 Постоянного совещания по ядерному сдерживанию;

– проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» в части лицензирования деятельности в области использования атомной энергии» внесен группой депутатов Государственной Думы по рекомендации заседания Постоянного совещания по ядерному сдерживанию (протокол № 11 от 16.03.2001г.);

– проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», разработка которого рекомендована протоколом № 11 от 16.03.2001г. заседания Постоянного совещания по ядерному сдерживанию в интересах развития предпринимательской деятельности.

Необходимо отметить, что проблемы лицензирования деятельности и осуществления государственного надзора остро стоят в настоящее время не только для атомной деятельности, но и для других видов деятельности, существенно влияющих на национальную безопасность России.

При решении этих проблем следует исходить из двух принципиальных положений:

– усиление государственного управления видами деятельности, существенно влияющими на национальную безопасность России;

– расширение прав и свобод граждан и предпринимательской деятельности.

Заметим, что эти два принципа только на первый взгляд противоречат друг другу. На самом деле они прекрасно сочетаются и дополняют друг друга, так как оба направлены на защиту национальных интересов, обеспечение безопасности личности, общества и государства, расширение возможностей, прав и свобод граждан Российской Федерации, то есть достижение главных целей, провозглашенных в концепции национальной безопасности России. Для воплощения указанных принципиальных положений необходимо, во-первых, четко разграничить функции лицензирования и надзора между различными федеральными органами исполнительной власти, во-вторых, скоординировать деятельность многочисленных специализированных надзорных органов, устранив бюрократическую ведомственность, дублирование и некоторый произвол, в этой деятельности. Атомное право, разработка которого должна быть проведена в первоочередном порядке, должно стать законодательной базой реструктуризации атомной отрасли и полем деятельности по обеспечению ядерной и радиационной безопасности России, осуществляемой единой государственной системой обеспечения ЯРБ в Российской Федерации в соответствии с Основами государственной политики Российской Федерации в области ядерной и радиационной безопасности.

При этом реструктуризация атомной отрасли должна исходить из необходимости безусловного сохранения целостности системы, включающей в себя законченные технологические циклы – науку, разработку и производство, являющиеся базовыми как для обеспечения обороноспособности страны, так и для использования атомной энергии.

6.2. Основные мероприятия Экспертного совета в области законодательного обеспечения ядерной и радиационной безопасности

Экспертным советом были проведены мероприятия по обсуждению проблемы создания интегрированных структур в строительном комплексе Минатома на пленарном заседании Экспертного совета 20 апреля 2000 года и рабочем заседании 15 ноября 2000 года по внесению изменений в Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» (части лицензирования и страхования), а также при подготовке Заключения Экспертного совета по участию России в Программе технологического хранения и переработки облучённых тепловыделяющих сборок зарубежных стран и торжественном мероприятии с участием Экспертного совета в связи с 50-летним юбилеем первого отечественного ядерного испытания 30 августа 1999 года.

6.2.1 О создании интегрированных структур в строительном комплексе Минатома России

Проблемы нормативно-правового обеспечения создания интегрированных структур для управления строительным комплексом Минатома России обсуждены на пленарном заседании Экспертного совета 20 апреля 2000 года с **заслушиванием докладов Министра Российской Федерации по атомной энергии Адамова Е.О., заместителя Министра государственного имущества Российской Федерации Гусева Н.А., заместителя Министра экономики Российской Федерации Мозгалева В.Ф. и участием в обсуждении заместителя председателя Комитета Государственной Думы депутата Яшина А.М., руководителя департамента сооружений атомных объектов Минатома России Сергиенко М.А., начальника Управления оптимизации производственно-экономических отношений Минатома России Иванова В.Г., начальника Главного управления Минобороны Валынкина И.Н., генеральных директоров строительно-монтажных предприятий Баркова В.А. и Степанова В.Н.**

В докладах отмечается, что создание интегрированной структуры "Росатомстрой" для управления строительным комплексом Минатома России, по оценкам специалистов, позволит оптимизировать и повысить эффективность управления предприятиями отрасли, исключить неконтролируемую Минатомом продажу государственного пакета акций, принадлежащих акционированным предприятиям, а также отсечь посредников от процесса реализации строительной продукции предприятий, снизить себестоимость и в итоге обеспечить рост прибыли и налогооблагаемой базы.

Все это создает более благоприятные условия для выполнения федеральной целевой программы по развитию ядерного оружейного комплекса Российской Федерации в части реконструкции объектов НИИ и предприятий Минатома, поддержания и развития экспериментально-испытательной и производственной базы в условиях запрещения ядерных испытаний.

В отличие от существующей формы управления строительным комплексом в виде департамента Минатома создание управляющей компании типа "Росатомстрой" позволит более полно и эффективно использовать рыночные механизмы в управлении разрозненными акционерными обществами, непосредственно участвовать в управлении предприятиями, в том числе по договору о внешнем управлении, активно влиять на процессы ценообразования и реализации с наибольшей выгодой выпускаемой продукции, а также максимально приблизиться к внутрибюджетному сбалансированному способу финансирования строительного комплекса атомной отрасли в целом.

Формирование "Росатомстрой" создает условия для высокоэффективной инвестиционной политики за счет интеграции залоговой базы строительного комплекса, что позволит привлечь дополнительные значительные инвестиции для обеспечения развития высокорентабельных производств и увеличить совокупную товарную продукцию строительного комплекса Минатома не менее чем на 25% объема вложений в год начиная уже с 2001 года.

Сохранение и развитие на базе "Росатомстрой", как правило, градообразующих, расположенных в закрытых административно-территориальных образованиях предприятий строительного комплекса, позволит стабилизировать и даже увеличить количество рабочих мест и в целом снизить социальную напряженность в этих регионах.

Создание интегрированной структуры "Росатомстрой" с 51% пакетом акций в федеральной собственности практически решает задачи реструктуризации строительного комплекса Минатома России, в целом не противоречит действующему законодательству, включая Федеральный закон "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации (№123-ФЗ от 21.07.97 г.), отвечает интересам национальной безопасности и ориентировано на рыночные отношения при существенном усилении государственного контроля при решении задач, связанных с капитальным строительством объектов атомной энергетики.

Ограничения указанного закона в части включения в Прогнозный перечень Государственной программы приватизации предприятий с балансовой стоимостью свыше 5 миллионов минимальных размеров оплаты труда на процесс создания ОАО "Росатомстрой" не распространяются, так

как балансовая стоимость каждого из государственных унитарных предприятий и акционерных обществ, предлагаемых к включению в создаваемое ОАО "Росатомстрой", не превышает указанной суммы.

В результате создания ОАО «Росатомстрой», по оценкам докладчиков, объём совокупного товарного производства возрастёт в год на 234 млн долларов США, суммарный объём налогов – на 112 млн долларов США, а количество рабочих мест – на 10 тыс. человек.

Экспертным советом были поддержаны предложения Министра Российской Федерации по атомной энергии Адамова Е.О. о создании на базе предприятий строительного комплекса Минатома открытого акционерного общества "Росатомстрой" с 51% пакетом акций в федеральной собственности.

Экспертному совету совместно с Минатомом России, Мингосимуществом России, Минэкономики России, аппаратами Администрации Президента и Правительства Российской Федерации поручено организовать разработку проектов указа Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации о создании ОАО "Росатомстрой" и после обсуждения на рабочем заседании Экспертного совета выйти с соответствующими предложениями в адрес Президента Российской Федерации и Председателя Правительства Российской Федерации.

В интересах детальной проработки организационно-экономических и технических вопросов формирования ОАО "Росатомстрой" Минатома России и оценки рациональных направлений его развития считать целесообразным образовать из специалистов Минатома, Мингосимущества, Минэкономики, Федеральной финансово-промышленной группы, Экспертного совета и предприятий строительного комплекса Минатома рабочую группу под руководством первого заместителя председателя Экспертного совета профессора Денисова А.А.

По результатам деятельности рабочей группы были отработаны **Пояснительная записка и проекты указа Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации "О создании открытого акционерного общества "Росатомстрой".**

В Пояснительной записке к этим нормативным актам констатируется, что в целях усиления государственного контроля и регулирования строительного комплекса Минатома России, проведения новой государственной политики, направленной на кардинальное повышение эффективности управления государственным имуществом при осуществлении задач, связанных с капитальным строительством важнейших объектов атомной энергии как на территории Российской Федерации, так и за ее пределами, привлечения зарубежных инвестиций на российский рынок, подготовлены проекты указа Президента Российской

Федерации и постановления Правительства Российской Федерации "О создании открытого акционерного общества "Росатомстрой".

Предложение о создании ОАО "Росатомстрой" вызвано тем, что в 1992 году в соответствии с Государственной программой приватизации строительные, монтажные и государственные предприятия строительной индустрии (кроме проектных организаций) были преобразованы в порядке приватизации в открытые акционерные общества с закреплением доли акций в федеральной собственности. При этом были образованы многочисленные дочерние и малые предприятия, перешедшие в дальнейшем в частную собственность.

Как показал опыт, управление государственным пакетом акций в таких акционерных обществах институтом представителей государства оказалось по различным причинам неэффективным.

Разрозненность, отсутствие общих целей, задач, а самое главное – надежных финансовых источников со стороны Минатома России привели к распылению сил строительного комплекса на решение локальных задач, зачастую не связанных с интересами отрасли.

Не в лучшем положении находятся государственные унитарные проектно-изыскательские предприятия. Наделенные государственным имуществом в форме хозяйственного ведения, предприятия используют его неэффективно. Имеет место кредиторская задолженность, в том числе по налогам и заработной плате.

Прибыль от использования государственного имущества в бюджет не перечисляется, руководители этих предприятий самостоятельно, без согласования с собственником имущества принимают решения о направлении использования прибыли. При этом, однако, вмешательство государственных органов в деятельность предприятий вне установленного круга полномочий является неправомерным.

Вместе с тем проектно-изыскательский комплекс Минатома России, включающий в себя проектные, научно-исследовательские, технологические, конструкторские, изыскательские подразделения, охватывает полностью весь спектр сооружений ядерно-топливного и ядерно-оружейного комплекса, фундаментальную и прикладную науку, атомную энергетику от добычи и переработки урана, разделения изотопов, обогащения сырья, радиохимии, изготовления ядерного топлива и ядерного оружия, переработки и утилизации ядерных отходов и отработавшего топлива, до снятия с эксплуатации ядерных установок и радиационных источников, утилизации и хранения демонтированных компонентов ядерных боеприпасов.

Сохранение управления проектным комплексом в руках государства является стратегической задачей, направленной на нераспространение ядерных технологий и технологий двойного назначения, поддержание национальной безопасности.

Предлагаемая корпоративная структура Минатома России "Росатомстрой" является открытым акционерным обществом с закреплением 51% акций в федеральной собственности, управляемым Коллегией представителей государства, полностью включенным во внутренний баланс отрасли. На нее будет возложена деятельность по следующим основным направлениям:

– строительство новых энергоблоков в России;

– строительство и реконструкция объектов отрасли за счет консолидированного (корпоративного) бюджета отрасли, средств предприятий, зарубежных источников по международным договорам;

– зарубежное строительство АЭС и предприятий;

– исполнение функций государственного заказчика по капитальному строительству в области оборонного заказа, выполнения федеральных целевых программ, конверсии с использованием средств федерального бюджета;

– проведение государственной технической политики в капитальном строительстве.

С целью кардинального улучшения использования государственного имущества, находящегося в хозяйственном ведении, повышения ответственности и заинтересованности руководителей предприятий за результаты труда перед государством и своих трудовых коллективов, повышения конкурентоспособности проектной продукции на внутреннем и внешнем рынке и обеспечения нераспространения ядерных технологий, предусматривается преобразование государственных унитарных проектно-изыскательских предприятий в открытые акционерные общества со 100%-й передачей акций Фонду государственного имущества, выступающему от имени Российской Федерации как учредитель акционерного общества "Росатомстрой".

В уставном капитале АО "Росатомстрой" предполагается закрепить 100% акций, преобразованных в порядке приватизации государственных предприятий, а также пакеты акций предприятий строительно-монтажного комплекса, предприятий стройиндустрии и других инвесторов (по согласованию).

Организационная структура компании "Росатомстрой" будет соответствовать задачам консолидации инвестиций за счет всех источников, активному маркетингу и менеджменту инвестиционных проектов, аудиторской работе на предприятиях строительного комплекса, эффективной кадровой политике.

Проекты указа Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации о создании ОАО "Росатомстрой" с соответствующими приложениями одобрены

Экспертным советом и проработаны с аппаратом Правительства Российской Федерации, Мингосимуществом, Минэкономики, Минфином, Минюстом и Экономическим управлением Администрации Президента Российской Федерации. Ниже приведены основные перечни организаций, реорганизуемых в связи с созданием ОАО «Росатомстрой», в том числе:

– ПЕРЕЧЕНЬ организаций ядерно-энергетического комплекса, исключаемых из Перечня государственных предприятий, производственных и научно-производственных объединений и организаций ядерно-энергетического комплекса по производству и уничтожению ядерного оружия, осуществляющих научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в указанных областях и не подлежащих приватизации;

– ПЕРЕЧЕНЬ акционерных обществ, исключаемых из перечня акционерных обществ, производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства, закрепленные в федеральной собственности, акции которых не подлежат досрочной продаже;

– ПЕРЕЧЕНЬ государственных предприятий Минатома России, преобразуемых в открытые акционерные общества;

– ПЕРЕЧЕНЬ акционерных обществ, находящихся в федеральной собственности, акции которых подлежат передаче в уставный капитал открытого акционерного общества «Росатомстрой».

Проведенные Экспертным советом проработки и принятые решения были использованы в ходе подготовки законодательных и нормативно-правовых актов, в том числе при создании государственной корпорации «Росатом» и её дочерних структур.

Создание интегрированной структуры ОАО «Росатомстрой» для управления строительным комплексом Минатома России, как и предполагал Министр Российской Федерации по атомной энергии Адамов Е.О., позволило консолидировать строительную отрасль атомной промышленности, восстановить технологические возможности строительного комплекса Минатома России, обеспечить эффективное государственное регулирование деятельности по строительству и реконструкции важнейших объектов атомной отрасли, привлечь инвестиции в развитие атомной промышленности и создать благоприятные условия для успешного участия России в международных проектах.

6.2.2 Об уточнении федерального закона «Об использовании атомной энергии»

На рабочем заседании Экспертного совета 15 ноября 2000 года были рассмотрены представленные первым заместителем Министра Российской Федерации по атомной энергии Ивановым В.Б. предложения по проекту федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об использовании атомной энергии" (в части лицензирования и страхования).

В материалах Минатома России по вопросам лицензирования отмечается, что практика применения Федерального закона "Об использовании атомной энергии" (№ 170-ФЗ от 21.11.95 г.) выявила ряд серьезных противоречий и недостатков, негативно влияющих на развитие атомной энергетики и требующих внесения изменений и дополнений в действующее законодательство.

Федеральный закон "Об использовании атомной энергии" конкретно не определяет лицензируемые виды деятельности в области использования атомной энергии и содержит отсылочную норму, согласно которой перечень лицензируемых видов деятельности утверждается Правительством Российской Федерации. В этой части закон не согласуется с Федеральным законом "О лицензировании отдельных видов деятельности" от 25 сентября 1998 г., согласно которому лицензируемые виды деятельности должны быть указаны федеральными законами.

Предлагаемые доработки положений Федерального закона "Об использовании атомной энергии" предусматривают изменение порядка лицензирования видов деятельности в области использования атомной энергии, возложив его осуществление **на органы государственного управления** использованием атомной энергии. Это будет способствовать достижению целей, закрепленных в Федеральном законе "О лицензировании отдельных видов деятельности", обеспечению единой государственной политики при осуществлении лицензирования, при регулировании и защите прав граждан, защите их законных интересов, обеспечении обороны страны и безопасности государства.

Федеральный закон "Об использовании атомной энергии" нуждается в уточнении в части более четкого определения функций государственного управления использованием атомной энергии и функций государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии.

В частности, в законе отсутствует четкое разграничение полномочий и ответственности органов, осуществляющих государственное управление использованием атомной энергии, и органов, осуществляющих регулирование безопасности при использовании атомной энергии. Правовые разночтения в сфере

лицензирования не позволяют федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим управление использованием атомной энергии, в полной мере проводить эффективную государственную скоординированную политику в этом важном секторе российской экономики.

В предлагаемой редакции нового закона устраняются несоответствия между объемом задач и функций органа, осуществляющего государственное управление использованием атомной энергии, и объемом полномочий этого органа, состоящего в отсутствии такого рычага управления, как лицензирование деятельности в области использования атомной энергии.

Предлагаемый законопроект предусматривает также изменение порядка страхования граждан, проживающих, осуществляющих трудовую деятельность или проходящих военную службу в пределах зоны наблюдения объектов использования атомной энергии от риска радиационного воздействия.

Действующая редакция Федерального закона "Об использовании атомной энергии" обязывает эксплуатирующую организацию страховать свою гражданскую ответственность за убытки и вред, причиненные радиационным воздействием. Кроме того, подлежат обязательному страхованию граждане, проживающие, осуществляющие трудовую деятельность или проходящие военную службу в пределах зоны, наблюдения принадлежащих ей объектов использования атомной энергии. Это противоречит концепции безопасности (недопустимости распространения аварии за пределы санитарно-защитной зоны), приводит практически к дублированию финансовых затрат и способствует созданию социальной напряженности.

В целом предлагаемые изменения Федерального закона "Об использовании атомной энергии" нацелены на более четкое разграничение полномочий органов государственного управления использованием атомной энергии и органов государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии. Эти изменения обеспечивают эффективное выполнение основных положений Указа Президента Российской Федерации от 21.01.97 г. № 26, определившего органы государственного регулирования безопасности, и предусматривают участие каждого из названных в Указе органов в согласовании условий выдаваемых лицензий в пределах закрепленных за ними предметов ведения.

Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» был поддержан Экспертным советом и внесён в Правительство Российской Федерации.

6.2.3 Заключение Экспертного совета об участии России в хранении и переработке тепловыделяющих сборок зарубежных стран

В одобренном Заключении Экспертного совета по проблемам законодательного обеспечения национальной безопасности при Председателе Государственной Думы по вопросу участия России в проекте технологического хранения и переработки облученных тепловыделяющих сборок (ОТВС) зарубежных стран отмечается, что Экологический критерий принятия решения о возможности и целесообразности проведения радиационно опасных работ является одним из основополагающих принципов обеспечения радиационной безопасности, реализующих требования Федеральных законов "О радиационной безопасности населения", «Об использовании атомной энергии" и "Об охране окружающей природной среды", налагающих запрет на все виды деятельности, при которых полученная для человека и общества польза не превышает риск возможного вреда от этих видов деятельности.

Применительно к рассматриваемой проблеме длительного хранения (до 50 лет) на территории России зарубежных облученных тепловыделяющих сборок (ОТВС) и их последующей переработки экологическая целесообразность принятия положительного решения по этому вопросу определяется следующими обстоятельствами.

Первое – созданная в Минатоме и Минобороны развитая система обеспечения безаварийности, безопасности и физической защиты при обращении с ОТВС и ядерным оружием (ЯО) в процессе их хранения, транспортирования, переработки и утилизации доказала свою эффективность на протяжении 50 лет тем, что за этот период времени не произошло ни одного инцидента с ОТВС и ЯО, связанного с выбросом радиоактивности. Одновременно указанный факт указывает на то, что количественная оценка риска, обусловленного именно этим видом деятельности, в сопоставлении с рисками других видов государственной деятельности в техногенной сфере, в тысячи раз меньше, а экономический эффект в тысячи раз выше, что является определяющим аргументом в пользу положительного решения этого вопроса.

Кроме того, проведение переработки ОТВС после длительного периода хранения кардинально повышает экологическую безопасность всего технологического цикла обращения с ОТВС. Так, общая активность в сравнении с активностью топлива после выдержки на АЭС снижается примерно втрое, а активность ряда радионуклидов, существенно осложняющих процесс переработки, уменьшается на порядок и более.

Второе – расширение участия России на мировом рынке обращения с ОТВС приведет к существенному снижению радиационного риска для населения и экологии России за счет использования средств от

внешнеторговых операций для решения актуальных проблем, обусловленных социальными и экологическими последствиями создания ЯО, в том числе и реабилитации радиационно загрязненных территорий (Карачай, Теча и т.д.).

Третье – каждый конкретный предстоящий акт ввоза ОТВС на территорию России и последующего обращения с ними будет подвержен тщательной государственной экспертизе с обязательным обоснованием применения сбалансированного сочетания средств физической защиты, конструкторских и организационно-технических решений, в комплексе гарантирующих исключение любой радиационной опасности.

Четвёртое – господствующие стереотипы в общественном сознании, вызывающие радиофобию, тиражируются средствами массовой информации, что обусловлено, с одной стороны, объективным непониманием существа самой проблемы, с другой – субъективными ассоциациями о возможном "Чернобыльском прецеденте".

Пятое – понимая, что абсолютно достоверное заключение по обсуждаемому проекту требует тщательного рассмотрения как всех его составляющих, так и предлагаемого решения в целом, необходимо отдавать себе отчет в том, что надлежащее обращение с ОТВС, обеспечивающее безопасность, может быть технологически реализовано на базе исключительно Российских национальных технологий, что позволит осуществить предложения отечественной ядерной отрасли зарабатывать средства на решение ряда радиационно обусловленных проблем федерального уровня (социальная реабилитация населения, санитарно-экологическая реабилитация территорий, утилизация АПЛ и других ядерно-опасных объектов).

Шестое – участие России в долгосрочном хранении и переработке ОТВС не составляет угрозы для национальной безопасности государства по следующим причинам:

- исключена возможность хищения, распространения и последующего использования ядерных оружейных материалов в интересах экстремистских государств и международных и националистических террористических организаций;
- риск возникновения радиационной катастрофы при хранении, транспортировании и переработке ОТВС также практически исключен.

Оба названных обстоятельства обусловлены как особенностью самого технологического цикла обращения с ОТВС, физико-химическими свойствами переработанного материала, так и действующей в Минатоме РФ эффективной системой обеспечения режима, физической защиты и противодействия хищению и распространению ядерного оружия.

Седьмое – полномасштабная реализация замкнутого технологического цикла обращения с МОКС-топливом позволит России не только зафиксировать и поддерживать в течение длительного периода свое лидирующее положение в данной сфере энергетической деятельности, но и получить дополнительные возможности экономического и политического влияния на государства, участвующие в проектах по переработке ОТВС. Это обстоятельство относится в первую очередь к европейским государствам, повышает степень экономической интеграции РФ и ведущих стран Европы в области атомной энергетики – одного из ключевых направлений в энергетике будущего и, тем самым, повышает национальную безопасность России на длительную перспективу.

Экономические аспекты участия России в этом важном международном проекте обуславливаются рядом следующих обстоятельств.

В частности, существовавшая в стране система планирования и управления не позволяла в полной мере предусмотреть весь комплекс долгосрочных проблем, связанных с наращиванием ядерного потенциала и атомной энергетики. В настоящее время масштабы этих накопленных проблем обширны. Решение многих из них откладывается годами. В то же время дальнейшее замедление в этой области чревато риском значительных последствий, связанных, в том числе, с существенными экономическими затратами. Главное препятствие на пути решения этих проблем – недостаточное финансирование, размеры которого в силу объективного состояния экономики России не могут быть увеличены до необходимых размеров и в обозримом будущем.

Главная цель предлагаемого проекта ввоза, хранения и переработки ОТВС иностранных государств состоит в том, чтобы на основе его реализации получить дополнительные доходы, значительную часть которых (до 35%) предполагается направить на решение указанных проблем.

Кроме того, реализация программы позволит получить дополнительные экономические преимущества по следующим направлениям:

- финансовом – поступление дополнительных средств в бюджет;
- социальном – создание дополнительных рабочих мест;
- кадровом – сохранение и воспроизводство профессиональных кадров;
- технологическом – совершенствование существующих и разработка новых ядерных и энергетических технологий;
- научном – развитие новых направлений;
- ресурсном – значительная экономия невозобновляемых органических энергоресурсов;
- внешнеэкономическом – дополнительный выход и закрепление на международном рынке атомной энергетики.

Положения рассматриваемых законопроектов, при реализации соответствующих мер обеспечения безопасности при проведении работ в рамках предлагаемого проекта, не только не противоречат, но и полностью соответствуют принципам Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 29.04.96г.№ 608.

В Заключение Экспертного совета сделаны следующие выводы:

1. Современный уровень технологического производства ОТВС, обеспечения безопасности в процессе транспортирования и переработки, высокая эффективность системы физической защиты радиационно опасных грузов и объектов практически гарантируют исключение аварий и значимого экологического ущерба. Вероятность негативных последствий может быть обеспечена на уровне 10-7...10-9 1/год, что сравнимо с вероятностью космической катастрофы (падением очень крупного астероида). Такие требования могут быть заданы и обеспечены для проекта переработки ОТВС в целом.

2. Переработка ОТВС является единственным научно обоснованным и технологически отработанным путем решения проблемы безопасного и экономически оправданного развития ядерной энергетики и ядерных энергетических силовых установок различного назначения, используемых в народном хозяйстве и оружейном комплексе (ВМФ).

3. Предусматриваемое проектом Минатома решение рассматриваемых проблем внебюджетного финансирования и развития уникальных отечественных технологий, рассчитанное на долгосрочную перспективу переработки прежде всего отечественных ОТВС и поэтапное снижение риска радиационных экологических катастроф в России, является комплексным научно обоснованным направлением, способным принести прямую выгоду России по развитию самых наукоемких производств, в которых Россия имеет выдающиеся достижения и безусловный приоритет.

4. Учитывая чувствительность рассматриваемой темы для общественности, главным условием реализации проекта Минатома должно быть однозначное требование снижения в процессе его реализации общего уровня опасности накопления в стране ОТВС и радиационно опасных материалов. В этой связи экспертиза проекта и рекомендации по его реализации, а также дополнительные (в случае необходимости) требования к проекту должны прорабатываться прежде всего на профессиональной основе.

Необходимо учитывать, что вопрос переработки ОТВС (отечественного в первую очередь) относится к сфере национальной безопасности и престижа России в мире. В определенной степени этот вопрос сопоставим с однозначным решением необсуждаемой проблемы

ядерного оружия, обеспечивающим стратегическую стабильность и защиту от крупномасштабной агрессии против России.

50-летний опыт разработки, хранения и эксплуатации ЯО доказал высочайшую гарантию безопасности на всех этапах жизненного цикла ЯО. Все проработки в этой области, технологии, элементы системы обеспечения безопасности и физической защиты могут быть использованы при реализации проекта ОТВС.

6.2.4 Научно-практическое мероприятие Экспертного совета в связи с 50-летием первого отечественного ядерного испытания

С участием Экспертного совета было проведено научно-практическое мероприятие, посвященное 50-летию первого отечественного ядерного испытания с докладами Министра Российской Федерации по атомной энергии Адамова Е.О., Министра обороны Российской Федерации Сергеева И.Д., председателя Экспертного совета по проблемам законодательного обеспечения национальной безопасности Селезнёва Г.Н., генеральных конструкторов и директоров предприятий атомной промышленности, учёных и ветеранов – участников атомного проекта СССР.

В докладе Селезнёва Г.Н. отмечается, что этот юбилей олицетворяет полстолетия со дня нашего громкого ядерного успеха. Советский народ совершил поистине героический подвиг, создав в обескровленной и разоренной войной стране ядерное оружие. Прошло полвека со дня ликвидации ядерной монополии США, угрожавшей самому существованию советского государства.

Люди, положившие конец этой монополии, были героями советской Родины, хотя почти все они скончались раньше того часа, когда их "секретные" Звезды Героев могли открыто блеснуть на всю великую страну и на весь тот мир, которому их труд обеспечил более чем полувековую глобальную стабильность.

Лишь немногие из этих первопроходцев прожили долгую жизнь, и среди них академик, трижды Герой Социалистического Труда Юлий Борисович Харитон. К сожалению, кончину этого выдающегося ученого Россия почти не заметила.

Успешно проведенное первое отечественное ядерное испытание продемонстрировало всему человечеству, что наше государство овладело одним из ключевых комплексов технологий XX века, создало новые отрасли промышленности и новые направления науки. Это событие послужило первоосновой практическому созданию ядерного щита нашей Родины, более 50 лет являющегося гарантом национальной безопасности.

В создании и испытании первой атомной бомбы принимала участие вся страна, тысячи научных и производственных коллективов, воинских частей. Исключительно важную роль, позволившую значительно ускорить процесс создания первого ядерного заряда, сыграли советские разведчики, которым удалось получить ряд важных материалов от разработчиков Манхэттенского проекта. Среди них особое место принадлежит Клаусу Фуксу, немецкому физику-коммунисту.

В решение этой судьбоносной проблемы большой вклад внесло специально созданное в 1946 году конструкторское бюро, в настоящее время – Российский федеральный ядерный центр – ВНИИ экспериментальной физики (г. Саров). Эффективному становлению и развитию ядерного оружейного комплекса в СССР способствовало создание в 1955 году нового ядерного центра – ВНИИ технической физики (г. Снежинск). Нельзя не отметить самоотверженный труд первой когорты советских атомщиков – академиков Курчатова, Харитона, Флерова, Зельдовича, Арцимовича, Тамма, Лаврентьева, Боголюбова, Сахарова, Негина, Забабахина, Литвинова и их соратников Щепкина, Духова, Кочарянца, Ванникова, Славского, Музрукова, Зернова, Фишмана, Гречишникова.

В тяжелейших условиях солдаты, сержанты и офицеры Вооруженных Сил подготовили полигон для испытаний первой атомной бомбы и создали необходимую инфраструктуру для дальнейших исследований и испытаний. В ходе ядерного взрыва ими были проведены пионерские исследования воздействия поражающих факторов ядерного взрыва на вооружение и военную технику, инженерные сооружения и электронные объекты. В предельно сжатые сроки на базе горной сейсмической станции был создан государственный испытательный полигон, ставший уникальным научно-техническим центром испытаний ядерного оружия.

Депутатский корпус, Экспертный совет Государственной Думы отчетливо представляют, сколько больных нерешенных проблем в теперешнем состоянии ядерного комплекса. Научная и инженерная база в последние годы практически не модернизируется. Финансирование НИОКР и испытаний резко сокращено. Практически прекратила свое существование программа целенаправленного создания и натурных испытаний ядерного оружия. Все более реальной становится угроза утраты нашего ядерного статуса. В то же время США за эти годы затратили средств больше, чем во время "холодной войны". Мои неоднократные встречи с военными и гражданскими ядерщиками подтверждают, что мы также в большом долгу и перед нашими ветеранами.

Ряд мер по стабилизации положения в ядерном оружейном комплексе Государственной Думой уже реализован. Приняты федеральные законы "О создании, эксплуатации, ликвидации и обеспечении безопасности ядерного оружия", "О финансировании государственного оборонного заказа для стратегических ядерных сил Российской Федерации". В июне этого года поддержан во втором чтении проект федерального закона "О социальной защите непосредственных участников в области ядерного оружия – граждан из подразделений особого риска". Этим законопроектом предусмотрено предоставление льгот и компенсаций как военным, так и гражданским ветеранам-атомщикам.

Практическая реализация этих нормативных актов позволит обеспечить социальную защищенность работников ядерного оружейного комплекса России и будет способствовать поддержанию его в надежном и безопасном состоянии.

Мы будем также продолжать настойчивую работу по реализации постановления Государственной Думы об учреждении медали "Ядерный щит Родины" для награждения производственников, ученых и военнослужащих, проявивших героизм при создании и испытании ядерного оружия.

Для нас ядерное оружие сегодня – это прежде всего оружие политическое. В ближайшие годы мир может столкнуться с новой военно-политической ситуацией. Не исключено, что XXI век станет столетием, в котором тон будут задавать не только сверхдержавы, но и сравнительно небольшие государства, имеющие ядерное оружие.

Ядерное оружие России в современных условиях и в перспективе – это не средство угрозы, а средство предупреждения глобального политического авантюризма, обеспечения сдержанности и даже потенциального объединения народов.

При всей своей опасности для человечества ядерное оружие пока еще остается главным средством поддержания стратегической стабильности в мире и предотвращения широкомасштабной войны. Поэтому обеспечение высокой боеготовности ядерного оружейного комплекса России должно являться одним из высших государственных приоритетов в решении сложных задач по обеспечению национальной безопасности России.

В заключение следует отметить, что системный анализ развития Минатома России с позиций национальной безопасности, проведенный Экспертным советом по инициативе Министров Российской Федерации по атомной энергии Адамова Е.О. и Румянцева А.Ю., позволил разработать и в дальнейшем реализовать концептуальные положения ряда законодательных инициатив, в том числе:

• проекта федерального закона, регламентирующего процессы обеспечения ядерной и радиационной безопасности, выработку единой правовой, экономической, научно-технической и технологической политики, усиление государственного управления и регулирования безопасного использования атомной энергии организациями (юридическими лицами) с различной организационно-правовой формой собственности;

• концепции правового поля, обеспечивающего реструктуризацию Минатома России с позиций национальной безопасности, предусматривающей взаимодействие основных комплексов – оружейного, энергетического, строительного, горнодобывающего, научного, утилизации радиационных отходов, формирование задач по организации деятельности, включая выделение функций государственного управления и хозяйственной деятельности, использование новейших технологий для управленческой и целевой деятельности, коммерциализацию наукоёмких проектов и организацию международного сотрудничества;

• типовой концепции устойчивого развития территориальных объединений (ЗАТО), обеспечивающей соответствующую полезность жителям, городу и региону;

• типовой системный проект комплексной системы защиты ядерно-опасных объектов в условиях международного терроризма, предусматривающего построение модели объекта с эшелонированной многоканальной системой защиты, разработку типовой модели ДРГ, выработку критериев оценки эффективности и рациональных параметров системы защиты.

Проведенные Экспертным советом проработки были также широко использованы в ходе подготовки законодательных и нормативно-правовых актов при создании государственной корпорации «Росатом» и её дочерних структур.

7. РЕГИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ – ФУНДАМЕНТАЛЬНАЯ ОСНОВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Острейшие в период становления новой России проблемы региональной безопасности послужили главным стимулом для создания в 1995 году Экспертного совета по проблемам законодательного обеспечения национальной безопасности при Председателе Государственной Думы. Объединившись, экспертное сообщество провело глубокие проработки проблем стабилизации обстановки в регионах России, разработало приоритеты в формировании законодательства в сфере региональной безопасности, методологические основы Концепции региональной безопасности, Концепции центров силы в регионах России, системные подходы обеспечения безопасности и устойчивого развития регионов России, мегаполисов и крупных городов, малых городов в свете решений ООН по повестке дня на XXI век.

Все эти наработки были обсуждены на ряде пленарных и рабочих заседаний Экспертного совета по стабилизации обстановки на Северном Кавказе, проблемам Северных территорий и Северного завоза, сохранения биоресурсов Северного, Азово-Черноморского и Каспийского бассейнов, возрождение ОПК, электронной промышленности и инфраструктуры инновационного развития Юга России.

7.1 Основные принципиальные позиции Экспертного совета по законодательным аспектам обеспечения региональной безопасности

Основополагающим принципом региональной политики в Российской Федерации и ее главной стратегической целью является обеспечение приоритета общенациональных интересов при безусловном учете разнообразия и специфики российских регионов.

Как показывает исторический опыт, региональная стратегия субъектов Федерации никогда не поднимается выше локальных интересов территории. Собственно, она и не предназначена для общефедерального уровня. Отсюда важнейшая задача – избежать по возможности непредсказуемых ситуаций при решении проблем сбалансированности федеральной региональной политики с приоритетами общенациональных интересов и политики субъектов Федерации с приоритетами интересов своей территории.

Среди особенностей и тенденций современной территориальной организации России и государственной стратегии регионального развития следует выделить следующие аспекты.

Прежде всего, пока еще имеющиеся несоответствия социально-экономического развития отдельных административно-территориальных делений (регионов) новым геополитическим и экономическим реалиям. В первую очередь, это касается северных территорий и Северного Кавказа, Приморья (включая Сахалин и Курилы), Калининградской области, играющих важную роль в обеспечении стратегических интересов Российской Федерации.

Север и приравненные к нему районы занимают 60% территории России. Именно здесь наиболее масштабно проявились социальные издержки проводимых реформ. Главная проблема этих регионов корнями уходит в прежнюю плановую политику размещения производительных сил и организованного набора рабочих. Экономический кризис поставил население северных регионов на грань борьбы за выживание, в условиях острой нехватки рабочих мест при отсутствии средств на выезд и обустройство в обжитых регионах.

Появившиеся в этих своеобразных «анклавах» тенденции изолироваться от российской политики несут потенциальную угрозу национальным интересам России, вплоть до проблем ее территориальной целостности. Наиболее ярким примером подобных тенденций является чеченский кризис. Из-за политической нестабильности в ряде северокавказских республик, имеющихся территориальных вопросов, склонности некоторых сил к конфронтации при решении спорных вопросов Северный Кавказ превратился в особую зону.

Кроме того, все еще сохраняется нерациональное развитие межбюджетных финансовых взаимоотношений центра и регионов Российской Федерации, что также сказывается на становлении дееспособного федерализма.

Поскольку понятная для всех сторон формализация финансовых отношений не закреплена в законодательном порядке, поэтому сохраняется перераспределительный во многом субъективный принцип отчислений в бюджеты разного уровня. Имеют место неувязки экономических отношений с политической конъюнктурой, многоканальность распределяемых трансфертов с использованием коммерческих банков с сомнительной репутацией.

Наконец, отмечается малопродуктивность федеральных программ, неподконтрольность выделяемых средств на программы. То есть практика межбюджетных отношений в сложившихся новых условиях повторяет механизмы, свойственные старой системе управления и структуры власти.

Проблемы собственности при решении вопросов разграничения конституционных полномочий центра и регионов становятся первостепенными, прежде всего в вопросах владения и пользования землей, недрами, водными и другими ресурсами.

Если не изыскать пути разрешения в законодательном порядке этих и других проблем, то Федерация как принцип устройства государства будет постоянно испытываться на прочность и сохранять потенциальную возможность конфликтности в ключевых сферах жизнедеятельности государства и общества.

Принятые основные положения региональной политики в Российской Федерации впервые систематизировали цели и задачи региональной политики, в них совершенно справедливо отдается приоритет разработке единых основ разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Российской Федерации.

Правомерность такой постановки следует из того, что решение таких вопросов, как разграничение государственной собственности на природные ресурсы, землепользование, бюджетное устройство и налоговое регулирование, обеспечение социально-экономических прав граждан, не должно осуществляться на индивидуальной основе.

От практики заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами законодатель перешел к регулированию данного вопроса на уровне закона, что позволяет избежать эскалации конфронтации и конфликтности между субъектами Федерации и федеральной властью.

В то же время путь создания так называемой договорной Федерации без принятия общих принципов разграничения полномочий таит в себе множество противоречий, которые мешают выработке и принятию общих для всех субъектов Федерации принципов разграничения полномочий и опасность скатывания на позиции конфедерации.

Таким образом, внутриполитическое и социально-экономическое положение в Российской Федерации требует продуманного комплекса государственных мер для поэтапного вывода страны из сложившихся кризисных ситуаций.

В разработках Экспертного совета под региональной безопасностью понимается система целей органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны и механизмами их реализации.

Основные принципы обеспечения региональной безопасности включают обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ федерализма в Российской Федерации, создание основ единого федеративного устройства и экономического пространства; обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, гарантирование социальных прав граждан, установленных Конституцией Российской Федерации, и приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение.

В дальнейшем рассмотрены отдельные аспекты законодательной поддержки реализации изложенных принципов обеспечения региональной безопасности.

Сохранение и укрепление единства и правового пространства Российского государства во многом зависит от успешного формирования федеративных отношений, организации взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Преобразование российской государственности предполагает последовательную реформу федеративного устройства страны, реализацию в полном объеме его конституционных основ, защиту и обеспечение интересов Российской Федерации в целом, сохранение единства и территориальной целостности Российского государства.

Меры экономического, административного и правового характера должны быть нацелены на обеспечение самостоятельности регионов и сочетанием государственной поддержки отдельных регионов с государственным стимулированием экономической активности на всей территории страны.

Чрезвычайно важно соответствие норм конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Для достижения этого необходимо определить порядок экспертизы и приведения действующих и вновь принимаемых регионами законодательных актов в соответствие с Конституцией Российской Федерации. Его механизмом должна стать действующая независимая судебная власть, способная оперативно и непредвзято рассматривать споры между федеральными и региональными органами государственной власти. Особая роль здесь принадлежит Конституционному суду Российской Федерации, для повышения эффективности работы которого следует законодательно определить порядок реализации его решений.

Основная задача органов местного самоуправления – обеспечение комплексного решения вопросов обслуживания населения, а следовательно, достижение политической и социальной стабильности в регионе путем согласованных действий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

Определение компетенции местного самоуправления должно исходить из принципа дополнительности, предусматривающего возложение субъектом Российской Федерации и Российской Федерацией на эти органы такого количества полномочий, которое они в состоянии выполнить. При этом только действительно самостоятельные, независимые в организационном и финансовом отношении местные

органы способны успешно осуществлять региональную политику, учитывающую потребности населения.

Провозглашенное Конституцией Российской Федерации многообразие форм собственности, новое геополитическое положение России радикально изменили критерии рациональности территориальной организации производства, специализации регионов, размещения отдельных предприятий. Повышение уровня самостоятельности регионов требует совершенствования экономических, и прежде всего бюджетных, взаимоотношений с федеральным центром.

Одной из важных форм реализации региональной политики сейчас и в будущем должна быть разработка и осуществление *федеральных целевых программ социально-экономического развития регионов*. Разумно, что перечни таких программ определяются при подготовке общероссийских концепций и программ на ближайшее и отдаленное будущее и входят в состав этих документов.

Региональная политика в области национальных отношений должна обеспечивать формирование модели единого федеративного устройства, отвечающей социально-экономическим и политическим условиям и историческому опыту России и направленной на сохранение территориальной целостности государства. Эта политика должна предусматривать создание на федеральном и региональном уровне механизмов предупреждения межнациональных конфликтов.

Такая политика должна объединять усилия всех звеньев системы власти, гражданского общества, политиков и религиозных деятелей для достижения межнационального согласия, решительной борьбы с проявлениями агрессивного национализма.

Главным должно стать сохранение исторического наследия русской культуры, создание в обществе атмосферы уважения к ее достижениям, дальнейшее развитие многовековых традиций культурного взаимодействия, в частности межславянских связей, а также связей славянской, тюркской, кавказской, финно-угорской, монгольской и других культур в рамках общего евразийского этнокультурного пространства.

Политика в этой области должна учитывать религиозные и конфессиональные особенности народов, следить за соблюдением равного статуса вероисповеданий, признавать важную роль традиционной религии в воспитании чувства уважения и доверия между народами, не забывать о веротерпимости, поддерживать миротворческие усилия духовенства, деятельность, направленную на укрепление межнационального согласия и сохранение целостности Российского государства.

Основными направлениями законодательного обеспечения безопасности в этнонациональной сфере должны стать следующие.

Принятие *федерального закона о государственной этнонациональной политике и региональном развитии Российской Федерации*, определяющего единые принципы и механизмы разграничения полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти.

Подготовка *проектов законодательных актов в интересах стабилизации межнациональных и межэтнических отношений в регионах* России и восстановления исторической справедливости, реального равноправного развития всех народов и народностей, проживающих на территории России, а также полной реабилитации репрессированных народов.

Обязательное активное участие России в законодательном, дипломатическом и миротворческом урегулировании межнациональных конфликтов, защите интересов русскоязычного населения в государствах Содружества и странах Балтии.

Подписание с этими государствами соглашений по вопросам, затрагивающим интересы русскоязычного населения в этих республиках, а со странами Содружества – соглашений о предоставлении двойного гражданства лицам – гражданам России по рождению – неотъемлемая часть политики России.

В случае необходимости следует применить экономические санкции в отношении стран, где нарушаются гражданские права русскоязычного населения, а государствам, где такие права не ущемляются, предоставлять льготы.

Законотворческий процесс в сфере региональной безопасности должен быть направлен на гармонизацию отношений федерального центра и субъектов Российской Федерации, а приоритет в этой сфере – разработка единых основ разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, поскольку решение таких вопросов, как разграничение государственной собственности на природные ресурсы, землепользование, бюджетное устройство и налоговое регулирование, обеспечение социально-экономических прав граждан не должно осуществляться на индивидуальной основе.

В целом система нормативных правовых актов должна быть нацелена на то, чтобы:

– ликвидировать существующие проблемы в правовом регулировании эффективных отношений на законодательном уровне;

– отладить механизмы эффективной реализации законодательства в области региональной и этнонациональной безопасности с помощью правовых, организационных и экономических способов воздействия на участников федеративных отношений;

– четко разграничить сферы правового регулирования эффективных отношений и полномочий между федеральными и региональными субъектами права;

– провести работу по стабилизации и согласованному развитию законодательства в области региональной безопасности с законодательством других государств – участников СНГ и приграничных зарубежных стран.

Таким образом, речь должна идти о проведении широкого комплекса законодательных действий на федеральном и региональном уровнях.

7.1.1 Методологические основы формирования концепции региональной безопасности

Методологические разработки Концепции региональной безопасности проведены экспертным сообществом под руководством доктора технических наук, профессора Юсупова Р.М и кандидата технических наук, профессора Главного специалиста Академии ФСБ России Пальчуна Б.П.

Безопасность сегодня является одной из глобальных проблем человечества в целом. На житейском уровне это понятие у каждого человека ассоциируется с обеспечением нормальных условий труда, быта, отдыха. В конечном итоге эти условия определяются чистотой воздуха:

- качеством пищи и воды;
- жилищными условиями;
- моральной и этической обстановкой на производстве, в офисах, в учреждениях сферы обслуживания;
- безопасностью на транспорте, на улице и в общественных местах; уровнем медицинского обеспечения;
- социальной защищенностью нашей старости;
- адекватностью заработной платы затраченному труду;
- своевременностью ее получения и другими факторами.

Закон «О безопасности» определяет безопасность как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Данный Закон оказался первым государственным документом в стране, в котором официально сформулирована принципиально новая точка зрения на проблему национальной безопасности: произведено существенное расширение трактовки традиционного понятия государственной безопасности за счет учета интересов не только государства, но и личности, и общества, и включения в дестабилизирующие факторы значительного спектра невоенных угроз (экономических, экологических, технологических, информационных и других).

В такой постановке проблема безопасности является относительно новой как в научно-методологическом, так и в практическом отношении. Одна из особенностей этой проблемы связана с тем, что она пронизывает все сферы жизни общества. Именно поэтому специалисты начинают обсуждать вопросы экономической, военной, экологической, социальной, информационной, продовольственной и других видов безопасности.

В этом, в частности, и проявляются глобальность, межвидовой характер проблемы безопасности. Естественно, поэтому для своего исследования и решения проблема безопасности требует привлечения методов системного подхода и комплексирования (координации) усилий многих специалистов.

Известно, что необходимый и обязательный этап любой крупномасштабной работы, каковой является задача обеспечения и поддержания национальной безопасности, – это разработка концепции, предшествующей созданию соответствующей программы.

Под концепцией принято понимать официально принятую систему взглядов, то или иное понимание явлений, процессов, комплекса мероприятий. В концепции излагаются основополагающие идеи, отражающие цели, главные движущие силы и средства достижения целей, приоритеты по реализации поставленных целей. Заметим, что разработка концепции представляет собой весьма сложную задачу, включающую решение методологических, методических, теоретических и прикладных вопросов. В то же время трудно переоценить практическую ценность научно обоснованной концепции в правильном определении направлений и сфер решения поставленных целей, в достижении эффекта сокращения сроков их реализации, устранении потерь и возможных ошибочных решений в формировании соответствующих планов, программ, проектов.

Применительно к рассматриваемому объекту (явлению) концепция – это система взглядов на проблему национальной безопасности и процесс ее обеспечения. В настоящее время действует Концепция (стратегия) национальной безопасности Российской Федерации. В то же время очевидно, что национальная безопасность России складывается из безопасности ее регионов и реализуется через обеспечение их безопасности.

Специфика регионов, особенности их географического расположения, социально-политического развития, культурно-исторических условий требуют разработки концепций региональной безопасности. Сегодня понятие региона является достаточно условным. Оно может включать административно-территориальные образования микроуровня (населенный пункт, район, область страны), формирования макроуровня (страна, группа стран) или промежуточные объединения (несколько населенных пунктов, районов, областей страны).

В дальнейшем, говоря о регионе, следует иметь в виду, в основном отдельный субъект Федерации. Нас в первую очередь будут интересовать Санкт-Петербург и Ленинградская область.

Для построения нижеприведенной логической схемы формирования Концепции безопасности региона была проведена структуризация проблемы безопасности и ее обеспечения с последующей реализацией причинно-следственных связей между элементами (блоками) структуры. При разработке схемы использован также наш опыт создания концепции информатизации Ленинградского экономического региона. В соответствии с данной схемой разработка концепции сводится, по существу, к раскрытию содержания соответствующих блоков. Представляется, что при этом целесообразно учесть следующие соображения и рекомендации.

Правовую основу концепции составляет федеральная политика обеспечения национальной безопасности, которая сегодня определяется Конституцией Российской Федерации, Федеральными законами "О безопасности", "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера", Указом Президента Российской Федерации «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию Концепцией (стратегией) национальной безопасности» и другими законодательными актами Российской Федерации.

Концепция безопасности региона должна также создаваться с учетом стратегии его социально-экономического развития. В свою очередь, основные положения концепции должны учитываться в стратегии развития, так как они формируют необходимые условия решения социально-экономических задач, то есть обеспечивают фактически устойчивое развитие региона.

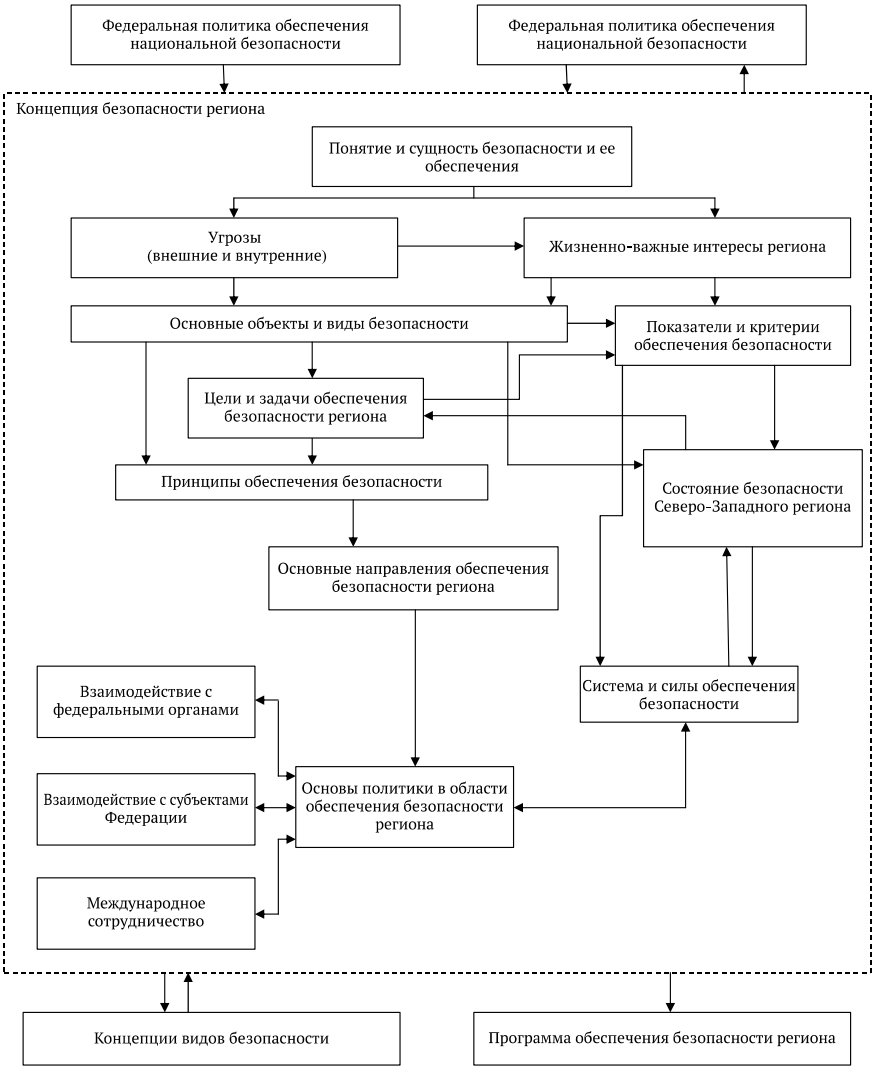
При формировании понятия безопасности региона надо иметь в виду, что она (безопасность) определяется двумя факторами. Первый фактор – наличие источника угроз (возможной опасности), второй фактор – уровень защищенности объекта, способности оградить его от опасности, враждебных действий.

В свете этого под обеспечением безопасности региона можно понимать выполнение комплекса мер, направленных на формирование такого состояния региона, при котором или отсутствуют угрозы его нормальному развитию (жизненно важным интересам) или уровень защищенности региона позволяет нейтрализовать существующие угрозы. Очевидно, что объем и ресурсоемкость комплекса мер по обеспечению безопасности непосредственно зависят от наличия и характера угроз.

Говоря об источниках угроз, следует отметить, что как для Санкт-Петербурга, так и для Ленинградской области (и в целом для всего Северо-Западного региона России) основную роль сегодня играют

внутренние угрозы. Хотя специфика приграничного региона, расширение НАТО на Восток, неустойчивая политическая, экономическая и социальная ситуация в приграничных государствах и в России требуют определенного внимания и к внешним источникам реальных и потенциальных угроз.

Логическая схема формирования концепции безопасности региона



К числу внутренних угроз можно отнести: кризисное состояние экономики, нищенский минимальный прожиточный минимум, низкие зарплаты и пенсии, не снижающаяся преступность и криминализация общества, неблагоприятное состояние экологии и здравоохранения, рост наркомании, неблагоприятная социокультурная среда (широкая пропаганда насилия, разврата и алчности), низкий авторитет правоохранительных органов, возможность крупномасштабных техногенных (производственных) и природных катастроф. В процессе разработки концепции целесообразно систематизировать возможные внешние и внутренние угрозы и провести их ранжировку.

Жизненно важные интересы региона (личности, семьи, населения в целом, города или области) должны определяться исходя из сегодняшних реалий и стратегии развития региона. В их числе могут быть:

- обеспечение надлежащего уровня качества жизни населения;
- реализация и защита прав и свобод человека; сохранение и защита окружающей среды; сохранение и приумножение материального, культурного и духовного наследия;
- пресечение преступности; сохранение и приумножение научно-технического наследия.

Представляется, что основные жизненно важные интересы Петербурга будут сформулированы в разрабатываемом в настоящее время Стратегическом плане развития города. В первой редакции базовой версии Стратегического плана Санкт-Петербурга они сформулированы, по существу, в виде главной цели развития города – стабильное улучшение качества жизни всех слоев населения Санкт-Петербурга. В этом же документе предлагается для обсуждения и другая возможная формулировка главной цели развития города – формирование Санкт-Петербурга как интегрированного в российскую и мировую экономику многофункционального города, обеспечивающего высокое качество среды жизнедеятельности и производства. Обсуждается возможность рассмотрения двух более конструктивных подцелей: а) повышение доходов и занятости за счет роста экономики и б) улучшение общих условий жизни за счет повышения эффективности расходов бюджета города.

Кроме того, в качестве жизненно важных интересов города могут рассматриваться и четыре стратегических направления, поддерживающих достижение главной цели и двух ее подцелей: формирование благоприятного хозяйственного климата, интеграция в российскую и мировую экономики, улучшение городской сферы, реформирование социальной сферы.

Основными объектами безопасности являются:

• личность и семья – их права и свободы; общество (в масштабах региона) – его материальные и духовные ценности;

• регион – его статус как субъекта Федерации. Основные виды (компоненты) безопасности определяются через сферы (ведомства), в которых интересы указанных объектов (личность, семья, общество, регион) подвергаются тем или иным опасностям (угрозам).

В законе "О безопасности" выделены такие укрупненные виды безопасности, как военная (оборонная), экономическая, социально-политическая (общественная), экологическая и информационная. Очевидно, что такая классификация является, с одной стороны, базовой, с другой – несколько условной. В зависимости от особенностей региона, разнообразия источников опасности и угроз, областей и предметов безопасности указанные выше виды безопасности могут быть детализированы, а также сформированы с соответствующей ранжировкой более частные составляющие. Так, в ряде законопроектов «О национальной безопасности» предлагаемые к рассмотрению взамен действующего закона вводятся следующие компоненты безопасности: геополитическая, оборонная, политическая, социальная, экономическая, продовольственная, демографическая, экологическая, культурно-психологическая, информационная.

Представляется, что для Санкт-Петербурга сегодня наиболее актуальными являются экономическая, продовольственная, социальная (в первую очередь, ее составляющая, связанная с ростом преступности и коррумпированности общества), экологическая, демографическая, информационная безопасности.

Отметим, что в любой классификационной системе видов безопасности нельзя добиться их полной независимости. Между различными видами безопасности всегда существуют взаимосвязи, определяемые сущностью и целостностью самих объектов безопасности (личность, семья, общество, регион) и природой экономических, социальных, экологических и других сфер.

Следует особо выделить в общей проблеме безопасности роль и место информационной компоненты. Это исходит из того, что информация и информационные ресурсы являются сегодня одним из решающих факторов развития личности, общества, государства, что человечество находится в преддверии информационного общества, а информация становится основным стратегическим ресурсом. Инфраструктуру государства формируют телекоммуникационные и компьютерные сети и распределенные базы данных и знаний. Информационная сфера, являясь системообразующим фактором всех

реальных сфер общества, в значительной мере определяет и серьезно влияет на состояние экономической, оборонной, социальной, политической и других составляющих национальной безопасности.

Разработка и согласование показателей, критериев и нормативов безопасности являются чрезвычайно важным этапом разработки концепции и программы обеспечения безопасности. В то же время это совершенно новый и сложный научно-практический вопрос. Представляется, что должна быть создана система показателей, критериев и нормативов (ПКН), включающая интегральные (общие или генеральные) и частные (по видам безопасности) ПКН. При этом целесообразно использовать опыт, накопленный в экологии, медицине, технике безопасности, токсикологии, в военном деле и других областях, где аналогичные характеристики в интересах защиты человека и природы широко применяются. Одними из наиболее универсальных интегральных показателей могут оказаться качество жизни человека и его средняя продолжительность жизни.

Цели и задачи обеспечения безопасности в целом очевидны. Они должны быть связаны с обеспечением безопасности личности, семьи, населения и региона в целом, с созданием нормальных условий для успешного решения задач стратегического плана развития региона, в частности Санкт-Петербурга.

В качестве основных принципов обеспечения безопасности региона могут рассматриваться:

• комплексный подход к созданию системы обеспечения безопасности;

• законность; соблюдение баланса жизненно-важных интересов личности, семьи, общества, региона (города), государства, международного сообщества; соблюдение прав человека и Конституции и основных законов региона (например, устава города для Санкт-Петербурга);

• взаимная ответственность личности, населения и региона по обеспечению безопасности;

• приоритет обеспечения безопасности населения по отношению к краткосрочным политическим и экономическим интересам; интеграция с российскими и международными системами обеспечения безопасности; обеспечение национальной безопасности России.

Формирование основных направлений обеспечения безопасности региона и создание соответствующей системы должны производиться с учетом реального и возможного (будущего) состояния безопасности. Сбор необходимой информации, ее обработка, обобщение и оценка текущих и прогностических значений интегральных и частных

показателей безопасности на базе открытых и служебных данных – вот неполный перечень задач, которые необходимо решать в этих целях.

Требуемый уровень безопасности может быть достигнут проведением единой в масштабах региона политики во взаимодействии с федеральными органами, с остальными регионами, включая международный уровень. Эта политика включает систему мер экономического, социального, правового, организационного и иного характера, адекватных реальным и потенциальным угрозам жизненно важным интересам личности, семьи, общества, региона. Для обеспечения действенности проводимых мероприятий целесообразно сформировать эффективные механизмы их реализации. Механизм должен предусматривать создание соответствующих правовых норм, регулирующих отношения в сфере безопасности, создание административных органов, отвечающих за координацию и организацию мероприятий по обеспечению безопасности, привлечение общественности к решению рассматриваемой проблемы, финансовое обеспечение мероприятий по обеспечению безопасности.

В определенной мере такой механизм и в Санкт-Петербурге, и в Ленинградской области уже сформирован. В обоих субъектах созданы соответствующие советы: в городе – Совет по вопросам региональной безопасности под председательством губернатора Санкт-Петербурга; в Северо-Западном регионе – Северо-Западное отделение экспертно-консультативного Совета по проблемам национальной безопасности при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания под председательством губернатора Ленинградской области. Эти советы являются консультативно-координирующими экспертными органами, осуществляющими сбор, анализ и оценивание предложений, а также подготовку проектов нормативно-правовых актов и программ по вопросам региональной безопасности. В настоящее время идет процесс формирования научных советов и соответствующих рабочих комиссий по отдельным видам безопасности.

Реализация указанной политики обеспечения безопасности региона должна предусматривать создание действенной системы подготовки и переподготовки кадров в этой области. При этом определяющим может оказаться тезис: понимание важности проблемы национальной безопасности в целом и вопросов обеспечения безопасности в данной конкретной области должно стать элементом профессиональной культуры каждого специалиста. Особенно это важно для госслужащих – управленцев, принимающих различные решения на региональном и федеральном уровнях.

Весьма важной является задача организации научных и научно-практических исследований в области разработки и развития теоретических основ проблемы безопасности и в области обеспечения

безопасности, проведения комплексной научной экспертизы проектов концепций и других документов с позиций безопасности региона. Именно в связи с этим Указом Президента России утверждены состав и Положение о научном совете при Совете Безопасности Российской Федерации. В состав научного совета включен ряд представителей науки и образования, в том числе председатель Президиума Санкт-Петербургского научного центра вице-президент РАН академик Ж.И. Алферов. Аналогичные научные советы целесообразно создать в регионах.

Система и силы обеспечения безопасности должны предусматривать выявление (прогнозирование) угроз и их источников, оценивание степени опасности выявленных угроз и требуемого уровня защищенности от них, нейтрализацию угроз и ликвидацию их источников, обеспечение защиты от реальных угроз, осуществление восстановительных мероприятий.

Систему обеспечения безопасности образуют органы законодательной, исполнительной и судебной властей, государственные и общественные и иные организации и объединения, граждане, принимающие участие в обеспечении безопасности в соответствии с законом, а также законодательство, регламентирующее отношение в сфере безопасности. Между этими структурами должна осуществляться четкая координация их действий через губернатора и Совет по вопросам региональной безопасности.

Силы обеспечения безопасности включают в себя: органы и подразделения МВД, ФСБ, службы МЧС, налоговой инспекции, таможенной службы, природоохранные органы, органы охраны здоровья населения и другие органы.

В заключение отметим, что Концепция безопасности региона является основой для разработки концепций видов безопасности (экономической, социальной, информационной и других) и программы (и/или программ) обеспечения безопасности региона.

7.1.2 О концепции центров силы

Системные наработки Экспертного совета по законодательному обеспечению региональной безопасности содержат ряд принципиально новых подходов к системе безопасности России и ее регионов с использованием концепции центров силы. Разработка данной проблемы позволила создать теоретико-методологический и прикладной комплекс, обеспечивающий постоянный мониторинг социально-экономической, политической, оперативной ситуации в регионах России, выявление в них реальных центров силы и оптимизации на этой основе системы обеспечения национальной безопасности.

Сущность и содержание нового подхода к системе безопасности регионов России с использованием концепции центров силы вытекает из следующих обстоятельств.

Система безопасности России складывается из безопасности ее регионов. В настоящее время она строится на следующих концептуальных подходах:

– **первый подход** – можно назвать реактивным. Суть его в том, что существующая система безопасности регионов работает, как правило, в режиме оперативного реагирования на появление каких-либо угроз;

– **второй подход** – прогностический. Он связан с проектированием новых систем управления регионами, позволяющих предвидеть появление новых угроз безопасности;

– **третий подход** – синергетический подход, который соединяет в себе достоинства первых двух. Он позволяет не только прогнозировать изменения в спектре угроз безопасности и оперативно реагировать на них, но и принципиально по-новому подходить к построению всей системы безопасности регионов. При этом деятельность по обеспечению безопасности строится на основе научно-обоснованного выделения центров силы в регионах и мониторинга их смещения относительно базового вектора развития региона.

Центр силы региона – это социальная группа, реально обладающая основными ресурсами региона и через использование системы формальных и неформальных связей реализующая определенные общественные или групповые цели. Центр силы имеет вектор развития, который может соответствовать объективным потребностям конкретного региона или противоречить им. Центр силы как социальный феномен имеет свое конкретное содержание, которое у каждого региона отличается. Однако есть принципиально общие явления для любого региона и идентичные механизмы их функционирования в социокультурном пространстве, что дает возможность создания методологического комплекса по оперативному выявлению этих центров, определению векторов их развития и смещения в ходе реализации групповых задач.

Основными проблемными вопросами, требующими разрешения на концептуальном уровне, являются следующие:

– первое – проработка устойчивого механизма информационного обеспечения с задействованием аналитических органов на уровне регионов, федеральных министерств и ведомств, обеспечение высокой степени достоверности, полноты и своевременности предоставления информации с принятием необходимых мер информационной безопасности;

– второе – обоснование методологической и программно-инструментальной базы на основе новых информационных технологий для многовариантного моделирования политических, социально-экономических процессов в регионах и России в целом, формирование самоорганизующихся региональных структур прогнозирования, различных сценариев и механизмов развития регионов;

– третье – разработка технологий оценки возможного противодействия реализации этой концепции со стороны криминально ориентированных структур, поиск методов активного влияния на социально-экономическую и политическую обстановку в регионах на микро- и макроуровнях в государственных интересах;

– четвертое – анализ законодательной и нормативно-правовой базы в области национальной и региональной безопасности и разработка на концептуальном уровне пакета первоочередных законодательных актов, способствующих реализации концепции «центров силы»;

– пятое – проработка принципов организации обучения специалистов по проблемам инвариантного моделирования и новым информационным технологиям для эксплуатации экспериментального комплекса.

Решение этих проблемных вопросов потребует объединения усилий органов государственной власти и научных кругов, занимающихся разработкой проблем обеспечения национальной безопасности России, включая использование концепции «центров силы».

В этой связи представляется целесообразным проведение работ по созданию рабочей концепции «центров силы» в регионах России с отражением в ней путей разрешения изложенных проблемных вопросов.

В целях проработки на региональном уровне предлагаемых концептуальных подходов обеспечения региональной безопасности Экспертным советом предложено провести рабочую проработку этой концепции в Северо-Кавказском регионе как в регионе с наиболее сложной оперативной обстановкой, с участием представителей административных и законодательных органов. На этой базе можно было бы сформировать проект научно-исследовательской программы, определить головного заказчика, ведущую организацию и потребные объемы ассигнований на выполнение данной программы для решения следующих задач:

– **на первом этапе –** разработку проекта рабочей концепции «центров силы» в регионах России и перечня первоочередных законодательных актов, способствующих реализации указанной концепции;

– разработку методов (методик) комплексного информационно-аналитического обеспечения системы постоянного мониторинга

оперативной обстановки в регионах России в условиях ее постоянной трансформации и блока проектов нормативных документов, обеспечивающих реализацию этих методов;

– **на втором этапе –** создание первой очереди экспериментального программно-инструментального комплекса аналитической обработки данных, позволяющего осуществить моделирование краткосрочных и долгосрочных прогнозов развития социально-политической обстановки в регионах в контексте их влияния на обеспечение национальной безопасности и прогнозирование различных сценариев управляющих воздействий.

В качестве практических результатов реализации этой научной программы можно ожидать, прежде всего, развитие теории гиперкомплексных динамических систем, теории статистического равновесия и самодвижения сложных систем с переменной структурной организацией и создание методологической базы моделирования социально-экономических процессов в регионах и прогнозирования различных сценариев управляющих воздействий в условиях ускоренных трансформационных социально-политических структур и перехода на новый этап экономических преобразований.

Вполне реально в ходе выполнения работ выработать Концепцию оптимизации взаимодействия, кооперации и координации информационно-аналитических центров и баз данных различной подчиненности с разработкой блока необходимых нормативных документов в условиях динамических изменений объектов, форм и методов деятельности иностранных спецслужб.

На этой базе можно будет осуществлять краткосрочные и долговременные прогнозы развития социально-политической обстановки в регионах в контексте их влияния на сферу обеспечения национальной безопасности с использованием мониторинга реальных центров силы и динамики их смещения относительно основного вектора развития, а также обеспечить визуализацию социально-экономической, политической и оперативной информации с возможностью выдачи результатов в картографической, табличной и графической форме.

Наработки Экспертного совета по новым подходам к системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и ее регионов с использованием концепции "центров силы" были рассмотрены на рабочем совещании Экспертного совета 15 ноября 1995 года с заслушиванием доклада члена-корреспондента Международной академии информатизации Курносова Ю.В. "О центрах силы в регионах России и их влиянии на социально-политическую и экономическую обстановку в стране" и с участием в обсуждении директора научно-производственных программ

Всероссийского фонда образования (Травкина Ю.Е.), представителей Минэкономики (Веденеева Б.П., Хурсевича С.Н.), Миннаца (Алдонясова В.И.), Министерства по чрезвычайным ситуациям Курсакова А.В.), Федеральной службы безопасности (Семенова В.А.), Федеральной пограничной службы (Кудиярова В.А.), эксперта Совета по социальной политике Совета Федерации (Куликова Н.В.), представителей группы независимых экспертов (Хлебодарова Н.И., Пурвина И.П.), заведующего лабораторией Института микроэкономики (Харитонова А.С.).

В Протоколе рабочего совещания отмечается, что в принятом Государственной Думой 18 октября 1995 г. Постановлении "О доктрине национальной безопасности" сделан вывод о том, что состояние национальной безопасности России нельзя признать удовлетворительным. Признано необходимым также уже в этом году разработать проект доктрины национальной безопасности Российской Федерации. При этом следует отметить, что термин "национальная безопасность Российской Федерации" в официально принятом Государственной Думой документе появился впервые. В принятом в 1992 году законе "О безопасности", закрепившем правовые основы обеспечения безопасности, понятие "национальной безопасности" не раскрыто.

Разработка и принятие доктрины национальной безопасности в значительной мере способствовало бы определению пакета первоочередных законодательных актов, принятие которых позволило бы обеспечить стабилизацию обстановки в регионах и в России в целом.

Одновременно с решением задач национальной безопасности на федеральном уровне большое значение имеет поиск новых подходов к обеспечению национальной безопасности на региональном уровне и апробирование этих подходов с учетом особенностей регионов.

Необходимость такой работы отмечена в рекомендациях заседания Экспертного совета по рассмотрению комплексных проблем безопасности Северо-Кавказского региона (Решение Совета от 29 сентября 1995г.)

В Протоколе констатируется, что одним из направлений эффективного обеспечения региональной безопасности России могла бы стать разработка теоретико-методологического и прикладного комплекса на основе так называемой концепции "центров силы", обеспечивающего постоянный мониторинг социально-экономической, политической и оперативной ситуаций в регионах России с учетом их специфики, выявление в них реальных центров силы и оптимизация на этой основе системы мер по обеспечению национальной безопасности.

Детальная разработка концепции "центров силы" и создание первой очереди прикладного экспериментального комплекса могут быть завершены в течение трех лет. На проведение всего объема этих работ

потребуется около пяти миллиардов рублей. Проект рабочей концепции может быть разработан в течение 3-4 месяцев с финансированием в объеме 350-500 млн рублей. Основными проблемными вопросами, требующими разрешения на концептуальном уровне, являются следующие:

- первое – проработка устойчивого механизма информационного обеспечения с задействованием аналитических органов на уровне регионов, федеральных министерств и ведомств, обеспечение высокой степени достоверности, полноты и своевременности представления информации с принятием необходимых мер информационной безопасности;
- второе – обоснование методологической и программно-инструментальной базы на основе новых информационных технологий для многовариантного моделирования политических, социально-экономических процессов в регионах и России в целом, формирование самоорганизующихся региональных структур прогнозирования различных сценариев и механизмов развития регионов;
- третье – разработка технологий оценки возможного противодействия реализации этой концепции со стороны криминально ориентированных структур, поиск методов активного влияния на социально-экономическую и политическую обстановку в регионах на микро- и макроуровнях в государственных интересах;
- четвертое – анализ законодательной и нормативно-правовой базы в области национальной безопасности и разработка на концептуальном уровне пакета первоочередных законодательных актов, способствующих реализации концепции "центров силы";
- пятое – проработка принципов организации обучения специалистов по проблемам инвариантного моделирования и новым информационным технологиям для эксплуатации экспериментального комплекса.

Решение этих проблемных вопросов потребует объединения усилий органов государственной власти и научных кругов, занимающихся разработкой доктрины национальной безопасности России, включая использование концепции "центров силы".

В связи с этим рабочее совещание Экспертного совета **рекомендует:**

I. Признать целесообразным проведение работ по созданию рабочей концепции "центров силы" в регионах России с отражением в ней путей разрешения изложенных в настоящем решении проблемных вопросов.

В целях проработки на региональном уровне, предлагаемых инициативной группой концептуальных подходов обеспечения

национальной безопасности, целесообразно провести в ноябре-декабре с.г. рабочее совещание в Северо-Кавказском регионе страны с участием представителей административных и законодательных органов.

2. Инициативной группе Экспертно-консультативного совета с участием представителей Минэкономики, Минобороны, Миннаца, Федеральной службы безопасности отработать в ноябре-декабре с.г. проект научно-исследовательской программы, определить головного заказчика, ведущую организацию и потребные объемы ассигнований на выполнение данной программы, имея в виду осуществить решение следующих задач:

на первом этапе – 1996 г.

- разработка проекта рабочей концепции "центров силы" в регионах России и перечня первоочередных законодательных актов, способствующих реализации указанной концепции;
- разработка методов (методик) комплексного информационно-аналитического обеспечения системы постоянного мониторинга оперативной обстановки в регионах России в условиях ее постоянной трансформации и блока проектов нормативных документов, обеспечивающих реализацию этих методов;

на втором этапе – 1997 -1998 гг.

- создание первой очереди экспериментального программно-инструментального комплекса аналитической обработки данных, позволяющего осуществить моделирование краткосрочных и долгосрочных прогнозов развития социально-политической обстановки в регионах в контексте их влияния на обеспечение национальной безопасности и прогнозирование различных сценариев управляющих воздействий.

3. Экспертному совету в первой половине января 1996 г. рассмотреть проект научно-исследовательской программы и доложить руководству Государственной Думы для представления в Правительство Российской Федерации.

Концепция центров силы была поддержана директором ФСБ России Барсуковым М.И. и в дальнейшем нашла реальное воплощение в практику работы федеральных и региональных органов безопасности. В письме директора ФСБ России в адрес Экспертного совета отмечается, что «…ФСБ России уделяет постоянное внимание теоретической разработке вопросов обеспечения безопасности страны как на общегосударственном, так и на региональном уровнях в пределах функциональности органов федеральной службы безопасности. В этом плане для нас небезынтересны рекомендации Экспертно-консультативного совета Аналитического центра Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по созданию механизма отслеживания и оценки оперативной обстановки, а

также прогнозирования ее развития в отдельных регионах на основе концепции "центров силы".

В целях разработки новых подходов к обеспечению региональной безопасности, определения потребности практики в предлагаемых методиках и эффективности их использования ФСБ России планирует командирование сотрудников Академии ФСБ в районы с наиболее сложной обстановкой (прежде всего в Чеченскую Республику, Республики Дагестан, Северная Осетия, Ингушетия).

В зависимости от результатов проработки этой проблемы в Центре и на местах руководством ФСБ России по согласованию с Вами будет принято решение о целесообразности продолжения исследований по данному направлению и степени участия в них органов федеральной службы безопасности…».

7.1.3 О системном подходе к решению задач устойчивого развития и безопасности регионов России

Системный подход к решению задач устойчивого развития и безопасности регионов предусматривает:

– формулировку определяющей цели деятельности;

– конкретизацию основных задач для достижения поставленной цели;

– комплексную увязку программ деятельности по аспектам права и управления, экономическому, социальному, инженерно-техническому, экологическому, охранному;

– анализ соответствия имеющихся ресурсов и требуемых для решения выделенных первоочередных задач с учетом специфики сложившихся условий.

Результаты системного анализа базируются на количественных оценках показателей эффективности и безопасности развития региона. Методическая основа анализа базируется на более чем 30-летнем опыте системных исследований сложных систем оборонного назначения.

В составе работ по формированию Программных документов устойчивого развития и безопасности региона предусматривается:

– формирование полной совокупности направлений деятельности по всем аспектам с отражением вносимого вклада каждого направления в эффективность развития;

– детализация направлений деятельности на конкретные задачи, решение которых обеспечивает достижение определяющей цели;

– анализ располагаемых ресурсов и возможностей для решения основных задач;

– разработка и комплексная увязка программ, включающих систему мероприятий, обеспечивающих решение задач, конкретных

исполнителей, сроки выполнения и выделяемые средства. Разработка программ выполняется на основе составления соответствующих бизнес-планов, которые увязываются в рамках единого стратегического плана;

– сравнение вариантов развития региона на основе сопоставления количественных показателей эффективности и безопасности прогнозируемого результата развития;

– выработка мер управления процессом достижения цели по результатам сравнения, которые предполагают проведение коррекции программ, уточнение задач и приоритетности направлений деятельности.

Программные документы устойчивого развития региона включают решение проблем безопасности по следующим аспектам:

– **право и управление** представляют совокупность задач в рамках данного аспекта, которая может быть представлена следующими направлениями, связанными с совершенствованием законодательно-правовой основы в плане взаимодействия с вышестоящими и нижестоящими структурами на федеральном, региональном и местном уровнях; развитием исполнительно-правовых отношений субъектов региона; разработкой основ исполнительного механизма реализации принципов самоуправления;

– **экономические аспекты** включают такие направления деятельности, как создание условий для развития производства и предпринимательской деятельности, соблюдение налоговой дисциплины, обоснование приоритетов при распределении ресурсов;

– **социальные** направления деятельности нацелены на обеспечение решения вопросов трудоустройства населения, жилья и медицинского обслуживания, развития системы образования, социальной защиты малоимущих слоев населения, реализации культурных и духовных потребностей;

– **научно-технические** аспекты предполагают обеспечение региона энергоносителями, ремонт энергосетей, сооружение коммуникаций, развитие наукоемких технологий, обеспечение транспортного сообщения, информационное обеспечение, ремонт жилья и развитие инфраструктуры;

– **экологические** направления обеспечивают защиту воздушного и водного бассейнов, защиту территории, защиту населения от вредных физических воздействий, защиту населения в условиях чрезвычайных ситуаций;

– **охранные** аспекты включают соблюдение Гражданского и Уголовного кодексов, защиту населения от криминогенных и террористических угроз, правовую и экономическую защищенность населения.

Реализация изложенных направлений деятельности охватывает полный спектр ресурсов – людских, вещественных, информационных, энергетических и финансовых.

Задачи – средства – механизмы устойчивого развития региона определяются по количественным оценкам эффективности – как меры риска проявления опасностей на основе конверсии методов, разработанных в военно-промышленном комплексе при создании сложных систем вооружений.

Системный анализ может быть организован и проведен экспертным сообществом Экспертного совета, учеными и специалистами Российской академии наук, Российской академии естественных наук, Академии технологических наук, Международной академии информационных процессов и технологий.

Системный анализ проблем развития региона позволит:

– сформулировать определяющую роль развития региона в современных условиях;

– определить основные задачи, средства и механизм достижения сформулированной цели;

– сформировать первоочередные мероприятия по полной совокупности системных аспектов – права и управления, экономического, социального, научно-технического, экологического и охранного;

– обеспечить рациональное использование людских, вещественных, информационных, энергетических и финансовых ресурсов региона;

– реализовать интеграционный механизм взаимодействия субъектов, обеспечивающий эффективное достижение определяющей цели в интересах региона и России в целом.

Проведение системного анализа проблем безопасности и разработка долгосрочных программ его деятельности должны осуществляться поэтапно. Основное содержание этапов включает ряд принципиально важных мероприятий.

Первый этап – системный анализ проблем развития региона с позиции региональной и национальной безопасности. На этом этапе системный анализ проблем развития региона проводится по всем аспектам жизнедеятельности: права и управления, экономическому, социальному, научно-техническому, экологическому и безопасности.

По результатам системного анализа формируется совокупность возможных опасных факторов, сопровождающих развитие региона по всем аспектам деятельности, осуществляется разработка системы мер парирования опасных факторов, исходя из особенностей геополитического положения, располагаемых ресурсов и возможностей

региона. Количественные оценки эффективности и развития региона определяются с учетом вносимого вклада решаемых задач по каждому направлению деятельности на базе методики количественной оценки, учитывающей возможности перераспределения располагаемых ресурсов.

Второй этап – разработка предложений по Программным документам и формирование приоритетных задач развития региона, исходя из обеспечения региональной и национальной безопасности. На этом этапе проводится анализ исходных данных по полной совокупности направлений деятельности региона, выделяются конкретные концептуальные задачи, решение которых обеспечивает достижение определяющей цели развития региона. По результатам анализа осуществляются ранжирование приоритетности и комплексная увязка концептуальных задач развития региона на основе проведения экспертно-аналитических оценок. Этот этап завершается разработкой механизма реализации концептуальных направлений и приоритетных задач развития региона, проведением количественных оценок критериев эффективности и безопасности возможных вариантов развития с учетом полной совокупности направлений деятельности.

Итоговым результатом является разработка предложений по Программным документам развития региона с выделением и обоснованием совокупности первоочередных задач.

На основе изложенного системного подхода были сформированы предложения по Программам устойчивого развития и безопасности Ставропольского края, Волгоградской и Псковской областей. Реализация этого подхода в широком плане даст возможность регионам планировать социально-экономическое развитие и обеспечение безопасности на современной научно-методической основе.

7.1.4 О стратегии устойчивого развития и безопасности мегаполисов и крупных городов

Комплекс мер по поддержке развития мегаполисов и крупных городов должен быть ориентирован на обеспечение качества жизни для каждого жителя от младенца до глубокого старика за счет создания эффективных правовых механизмов по использованию и включению в оборот всех потенциальных, а порой уникальных возможностей каждого города.

Устойчивое развитие городов является фундаментом социального и экономического развития современного общества. Этой проблеме в последние годы уделяется исключительное внимание. Такие проблемы поставлены, в частности, Конференцией ООН (Рио-де-Жанейро, 1992), где принята Декларация по окружающей среде и промышленному развитию и так называемая Повестка дня на XXI век, Конференцией

ООН по населенным пунктам (Хабитат-II), Международным конгрессом, проведенным в рамках Всемирного дня окружающей среды (Москва, 1998), Международным конгрессом по урбанизации окружающей среды «Человек в большом городе XXI века», Программой ООН «Устойчивое развитие городов». Этими документами очерчены проблемы обеспечения устойчивого развития городов и регионов, ориентированного на сохранение и рациональное использование ресурсов Планеты в интересах обеспечения социально-экономического прогресса.

Важное место в решении указанных проблем занимают фундаментальные исследования по обоснованию рациональных путей устойчивого развития мегаполисов и крупных городов, исходя из основополагающего принципа, декларированного Конференцией Хабитат-II: «превращение городов, поселков и поселений в здоровые, безопасные, равноправные и устойчивые места обитания».

В современном мире по-прежнему ухудшается состояние городской среды, что не только негативно влияет на здоровье и качество жизни горожан, но и снижает способность городов быть двигателями экономического роста.

Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию органично увязывается с устойчивым развитием крупных городов, составляющих базис любого государства. В этой Концепции под устойчивым развитием понимается «стабильное социально-экономическое развитие, не разрушающее своей природной основы». Далее это определение разъясняется: «улучшение качества жизни людей должно обеспечиваться в тех пределах хозяйственной емкости биосферы, превышение которых приводит к разрушению естественного биотического механизма регуляции окружающей среды и ее глобальным изменениям». Стратегия устойчивого развития направлена на достижение гармонии между людьми, обществом и природой. При этом следует учитывать экономические, социальные, экологические и другие аспекты развития общества и территорий, что должно способствовать социально-экономическому развитию крупных городов путем повышения экономической эффективности и справедливости в использовании природных ресурсов, снижении экологических рисков, обеспечении социального равенства, совершенствовании методов планирования и управления для создания благоприятной городской среды, роста экологического сознания горожан.

Совершенно очевидно, что в стратегии развития любого государства и особенно крупных городов на первое место выходит решение проблем здравоохранения, экологии, образования, культуры и науки.

Сегодня мир крайне обеспокоен возникновением новых, смертельно опасных вирусов, увеличением масштабов эпидемии СПИДа,

туберкулеза, вирусных гепатитов. При этом надо исходить из того, что жизнь человека – это абсолютная ценность, и ее сохранение, создание достойных условий для каждого человека должны стать главной задачей государства. Проведена научно-практическая железнодорожная экспедиция «Иммунитет – защита жизни», в которой приняли участие ведущие российские и зарубежные ученые, включая директора Института иммунологии в Цюрихе, лауреата Нобелевской премии профессора Рольфа Цинкернагеля и председателя Уральского отделения Российской академии наук академика Валерия Черешнева, которая подтвердила крайнюю необходимость решения проблем здоровья, экологии и качества жизни. В городах по маршруту следования поезда (Екатеринбург – Новосибирск – Иркутск – Владивосток) были проведены научные семинары и конференции.

Безусловно, все эти практические наработки в области профилактики наркомании, молодежного спорта, мониторинга окружающей среды должны стать основой соответствующего международного признанного пакета законодательных актов. К ним можно отнести законопроекты об основах социальной политики государства, приоритетности социальных индикативных показателей при составлении среднесрочных и долгосрочных государственных программ социально-экономического развития, демографической политики, о государственных беспроцентных ссудах для приобретения жилья в собственность или строительства собственного дома для работников сферы образования и здравоохранения и для молодых семей, целевом использовании на нужды здравоохранения и молодых семей доходов от продажи табака и алкоголя и другие законопроекты.

В ряде крупных российских городов сегодня неблагополучная либо экономическая ситуация, связанная с падением производства, безработицей, низким уровнем жизни, критическим состоянием жилищно-коммунального хозяйства, ухудшением социально-демографической обстановки, либо экологическая, при которой города находятся в зоне чрезвычайной экологической ситуации или в зоне экологического бедствия, и даже конфликтная ситуация при расположении городов в зонах нестабильности и вооруженных конфликтов.

Совершенно очевидно, что устойчивое развитие таких городов требует адресной государственной поддержки. Основу такой поддержки должна составить сформированная с системных позиций программа развития города, нацеленная на обеспечение жизненных интересов Человека.

Программы развития таких городов, сбалансированные по срокам и ресурсам, нацеленные на создание инновационной инфраструктуры,

увеличение производства товаров и услуг, улучшение состояния жилого фонда, развитие инженерно-технических коммуникаций, улучшение экологической обстановки, решение проблем здравоохранения, образования, снижение риска аварийных ситуаций, рациональное использование имеющихся ресурсов и других факторов жизнедеятельности городов, крайне целесообразно утверждать на законодательном уровне. При решении этих задач необходима крайне активная позиция администраций, законодательных собраний (местных парламентов) и органов самоуправления.

Нужно признать, что сегодня специфические проблемы развития крупных городов законодательно не определены. В качестве общего рецепта можно использовать Московский проект ООН по устойчивому развитию городов. В нем выделен ряд основных направлений деятельности по обеспечению устойчивого развития городов, связанных с совершенствованием технической экспертизы, и получения экологической информации; совершенствованием экологических стратегий и процесса принятия решений; созданием институциональной базы экологического планирования и управления; более эффективным использованием ресурсов.

Для реализации этих направлений можно использовать привлечение широкого спектра общественных и частных, формальных и неформальных заинтересованных лиц. При этом очевидно, что главным условием устойчивого развития по всем указанным направлениям является создание в каждом городе мощного экономического базиса.

Следует согласиться с позициями специалистов, что крупным городам с их высоким научным и производственным потенциалом необходим прорыв на международный рынок наукоемкой продукции. Обязательным условием такого прорыва является интеграция технической среды крупных городов с высокоразвитыми странами. При этом следовало бы сузить поле конкурентной борьбы до минимального, но специфичного для каждого города числа макротехнологий и определить приоритеты по этим направлениям.

В области выбранных приоритетов необходимо образовать крупные интегрированные корпорации с использованием соответствующего потенциала нескольких городов. Например, центром судостроения мог бы стать Санкт-Петербург, авиастроения и электроники – Москва с участием крупных городов России и стран СНГ. Можно идти и дальше – на образование при поддержке правительства международных транснациональных корпораций на основе принципов разделенного риска партнеров. Этими действиями будет сделан значительный шаг к участию крупных городов России и стран СНГ в мировом разделении труда в наукоемком бизнесе и частичная интеграция в технологическую среду развитых стран.

Интеграция и технологическое перевооружение крупных корпораций должны идти на принципах инновационного развития с опорой на ведущие научные школы, сосредоточенные, главным образом, в крупных городах. Наличие интегрированных структур и программ по гармонизации снимут основные ограничения для западных инвесторов в наукоемком бизнесе, так как бизнес-процессы корпораций становятся прозрачными и управляемыми, а технологическая среда гармонизирована и сертифицируема по западным стандартам.

В этом плане потребуется серьезная доработка действующего законодательства и доктринальных положений по регулированию научно-технической политики России.

В современном мире стремление людей жить в крупных городах – естественное и закономерное явление. В городах достигается более высокий уровень жизни и общения между людьми. Несмотря на высокую плотность населения в городах, человек имеет больше личной свободы и возможностей для самореализации.

Именно жизнь в городах определяет уровень современной цивилизации. Поэтому постановка этого вопроса перед органами власти весьма актуальна и своевременна, а внимание к этим проблемам со стороны государства и общества должно быть приоритетным и результативным.

7.1.5 Стратегия устойчивого развития и безопасности малых городов и муниципальных образований России в свете решений ООН по повестке дня на XXI век

Комплекс мер по поддержке развития городов и населенных пунктов, рекомендуемый ООН (Рио-де-Жанейро, 1992 г.), ориентирован на обеспечение высокого качества жизни для каждого жителя от младенца до глубокого старика за счет создания эффективных правовых механизмов по использованию и включению в оборот всех потенциальных, а порой уникальных возможностей каждого города.

Устойчивому развитию городов как фундаменту социального и экономического развития современного общества ООН уделяет исключительное внимание. Эти проблемы были поставлены и обсуждены на уже упомянутой Конференции ООН (Рио-де-Жанейро, 1992 г.), где принята Декларация по окружающей среде и промышленному развитию и так называемая Повестка дня на XXI век, Конференции ООН по населенным пунктам (Хабитат-II), Международном конгрессе, проведенном в рамках Всемирного дня окружающей среды (Москва, 1998), Международном конгрессе по урбанизации и окружающей среде "Человек в большом городе XXI века", а также в рамках принятой Программы ООН "Устойчивое развитие городов".

Этими **уже практически забытыми** документами очерчены проблемы обеспечения устойчивого развития городов и регионов, ориентированного на сохранение и рациональное использование ресурсов Планеты в интересах обеспечения социально-экономического прогресса.

Важное место в решении указанных проблем, как обозначено в этих решениях, имеет необходимость глубоких фундаментальных исследований по обоснованию рациональных путей устойчивого развития городов, исходя из основополагающего принципа, декларированного Конференцией Хабитат-II: "превращение городов, поселков и поселений в здоровые, безопасные, равноправные и устойчивые места обитания".

Государственная стратегия Российской Федерации, по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 4 февраля 1994 года № 236, органично увязывается с устойчивым развитием городов, составляющих базис любого государства. В этой Стратегии под устойчивым развитием понимается "стабильное социально-экономическое развитие, не разрушающее своей природной основы". Далее это определение разъясняет, что "улучшение качества жизни людей должно обеспечиваться в тех пределах хозяйственной емкости биосферы, превышение которых приводит к разрушению естественного биотического механизма регуляции окружающей среды и ее глобальным изменениям".

Таким образом, Стратегия устойчивого развития направлена на достижение гармонии между людьми, обществом и природой. При этом следует учитывать экономические, социальные, экологические и другие аспекты развития общества и территорий, что должно способствовать социально-экономическому развитию городов путем повышения экономической эффективности и справедливости в использовании природных ресурсов, снижении экологических рисков, обеспечении социального равенства, совершенствовании методов планирования и управления для создания благоприятной городской среды, роста экологического сознания горожан.

Совершенно очевидно, что в Стратегии развития любого государства и особенно городов на первое место выходит решение проблем здравоохранения, экологии, образования, культуры и науки.

Малые города имеют важное геополитическое значение для страны, обеспечения территориального и социально-экономического единства и целостность России, ее национальную безопасность. Кроме того, малые города самоценны как хранители исторических корней России, исконной культуры, самобытности и традиций населяющих ее городов.

Развитие малых городов в соответствии с приведенными решениями ООН также должно осуществляться на основе создания эффективных правовых механизмов по использованию и включению в оборот потенциальных, а порой действительно уникальных возможностей этих городов.

Исторически сложилось так, что сегодня малые города имеют производственный, культурный и туристический потенциалы, в значительной степени определяющие развитие экономики России в целом. Среди малых городов около 70 являются потенциальными наукоградами.

В Российской Федерации количество малых городов с населением порядка 50 тыс. человек составляет 700, с ними связано в той или иной степени почти 30% населения России. При этом число так называемых монопрофильных городов, для каждого из которых характерен особый вид занятости, составляет не менее 500.

Наукограды – это города с градообразующими научно-производственными предприятиями и комплексами государственного значения, в которых сосредоточены научно-технический и технологический потенциалы. В наукоградах сформировались основные научные, конструкторские, управленческие и профессиональные кадры страны, которые вместе с учеными и специалистами Академии наук, Высшей школы, научных и производственных центров крупных городов представляют собой основу интеллектуального потенциала России. Социально-экономическая инфраструктура наукоградов сформировалась вокруг градообразующих предприятий и комплексов и обеспечивается на основе бюджетного финансирования этих предприятий.

Безусловно, что имеющиеся ростки правовых механизмов развития наукоградов и отработка на их основе программ устойчивого развития могли бы быть распространены на обеспечение жизнедеятельности и социального развития малых городов, не претендующих на статус наукоградов.

Рассматривая современное состояние малых городов России, условно можно выделить две группы городов.

Первая группа – это более или менее благополучные города, которые за счет использования своих уникальных собственных возможностей смогли вписаться в новые экономические условия. Как правило, это города, связанные с добывающими отраслями промышленности и металлургией. К сожалению, таких городов очень мало.

Вторая группа – представляет собой большинство малых городов, находящихся в кризисном состоянии. В этих городах сегодня неблагополучная **либо экономическая ситуация,** связанная с падением производства, безработицей, низким уровнем жизни, критическим

состоянием жилищно-коммунального хозяйства, ухудшением социально-демографической обстановки, **либо экологическая,** при которой города находятся в зоне чрезвычайной экологической ситуации или в зоне экологического бедствия.

По оценкам Союза малых городов сегодня большинство таких городов с населением около 38 миллионов человек имеют тенденцию к сокращению числа жителей. Особенно активно этот процесс идет на Дальнем Востоке, на Севере, в Заполярье, то есть на тех окраинах России, где проживает незначительная доля населения страны.

Как считают специалисты, такая тенденция может привести к катастрофическим геополитическим последствиям. При этом продолжает обостряться противоречие по уровню доходов, социальным, культурным и другим показателям между крупными и малыми городами, а четких мер, которые бы позволили приостановить эти процессы, на федеральном уровне пока не выработано.

На наш взгляд, в отношении малых городов следовало бы начать проводить научно обоснованную градостроительную политику, в том числе оптимизировать города по численности населения и возрасту их жителей, осуществить диверсификацию производства, ориентируясь не только на предприятия сырьевой направленности, но и, внедряя наукоемкие производства, развивать малый бизнес.

Безусловно, для развития этих городов потребуется различный уровень государственной адресной поддержки. Основу такой поддержки должна составить сформированная с системных позиций **Программа развития города,** нацеленная на обеспечение жизненных интересов Человека.

Программы развития малых городов, сбалансированные по срокам и ресурсам, нацеленные на создание инновационной инфраструктуры, производства товаров и услуг, улучшение состояния жилого фонда, развитие инженерно-технических коммуникаций, улучшение экологической обстановки, снижение риска аварийных ситуаций, рациональное использование имеющихся ресурсов и других факторов жизнедеятельности городов, целесообразно утверждать на законодательном уровне. При решении этих задач необходима крайне активная позиция администраций и законодательных органов субъектов Федерации, органов самоуправления малых городов.

Следует признать, что сегодня специфические проблемы развития малых городов законодательно не определены. Попытки законодательных органов определить статус отдельных городов, в основном курортных, не доведены до логического завершения. У большинства депутатов сложилось впечатление, что за этим кроется лоббирование неких интересов.

Поэтому важно строить государственную политику развития малых городов на основе системных позиций. Видимо, в первоочередном порядке потребуются разработка и принятие **базового федерального закона,** который бы определил организационные и инфраструктурные элементы координации, интеграции, управления процессами планирования и реализации планов развития в условиях самоуправления городов, без ущемления экономической самостоятельности предприятий и предоставления им льготных условий для становления и развития.

Опыт процедуры получения статуса наукограда показывает, что самым узким местом в этом процессе являются согласование и утверждение программ развития наукоградов. Поэтому новый базовый закон по развитию малых городов должен обязательно содержать положения прямого действия о порядке разработки, согласовании утверждения этих программ с тем, чтобы максимально уйти из-под пресса чиновников.

Принятие Федерального закона "О статусе наукограда Российской Федерации" явилось положительным итогом в реализации научно-технической политики государства. Важнейшим условием развития наукоградов и реализации эффективной государственной научно-технической политики является концентрация научного потенциала, финансовых и материально-технических ресурсов на приоритетных направлениях развития науки и техники.

Приоритетными направлениями развития науки и техники должны быть такие области исследований и разработок, реализация которых обеспечивает значительный вклад в социальное, научно-техническое и промышленное развитие страны и в достижение за счет этого текущих и долгосрочных социально-экономических целей в обеспечении достойной жизни Человека.

Первоочередными мероприятиями, как предложено в Программе действий ООН (Рио-де-Жанейро, 1992 г.) при реализации изложенных в этом разделе задач, связанных с развитием малых городов, должны быть **местные "Повестки дня на XXI век",** нацеленные на формирование *Концепции и Программ устойчивого развития городов России.* Следует отметить, что многие государства выполнили эти рекомендации ООН, и уже более 2 тыс. городов мира разработали и приняли собственную "Повестку дня на XXI век". К сожалению, в их число не входит ни один российский город.

При разработке местной "Повестки дня на XXI век" надо исходить из того, что развитие малого города должно позволить:

– создать благополучные условия жизни людей, а именно достойная работа, благоустроенное жилье, охрана здоровья, благоприятная экология;

– создать условия для ликвидации очагов опасности, включая перенаселенность, техногенность, криминогенность;

– создать необходимые условия для размещения и трудоустройства населения, в том числе увольняемых военнослужащих, переселенцев, беженцев;

– полностью раскрыть возможности самоуправления с укреплением государственности при развитии взаимовыгодных отношений с местными, региональными, федеральными и зарубежными городами и организациями;

– сохранить национальную сущность государства, включая историческое наследие, национальную культуру и народные традиции.

Концепции развития малых городов должны охватывать системную совокупность взаимоувязанных аспектов жизнедеятельности, в том числе:

– право и управление, включая законодательно-правовые условия, правопорядок и исполнительно-правовые отношения, организацию самоуправления и взаимодействия на всех уровнях, создание правовых условий для решения приоритетных задач;

– экономические аспекты, объединяющие товарно-производственный и финансовый потенциал субъектов и объектов всех форм собственности города (частной, муниципальной, федеральной и прочих форм), создание условий для развития производства, предпринимательства и занятости горожан;

– социальные аспекты, включая трудоустройство населения, создание рабочих мест, жилищное обеспечение, социальную защиту жителей (детей, молодежи, инвалидов, беженцев), охрану здоровья, медицинское обеспечение, организацию отдыха, образование, культуру, духовную среду;

– научно-технические аспекты, связанные с привлечением новых технологий и науки для развития, ресурсным, инженерно-техническим, ремонтным обеспечением, транспортным обеспечением, дорожным строительством, коммуникациями, информационным обеспечением в быту и во всех сферах деятельности, телекоммуникационным обслуживанием;

– безопасность города, нацеленная на обеспечение защиты от криминогенности и терроризма, экологической и техногенной защиты объектов, территорий, водного и воздушного бассейнов, предупреждение и защиту от вредных физических и чрезвычайных факторов.

В ходе разработки концепции развития малых городов предполагается осуществить:

– формализацию целей – с отображением требуемого (желаемого) результата гармоничного развития города по всей совокупности аспектов

его жизнедеятельности: экономического, социального, научно-технического и охранного на основе системного анализа города;

– разработку механизмов реализации цели, включая выделение задач, определяющих максимальный вклад в достижение поставленной цели развития города;

– определение средств, обеспечивающих решение выделенных задач на основе рационального использования располагаемого спектра ресурсов в сложившихся условиях с учетом их коррекции на основе самоуправления;

– количественные оценки эффективности и безопасности возможных вариантов развития города, поиск рационального варианта для конкретных условий развития, проведения коррекции задач и программ на основе сопоставления достигаемого и требуемого результата.

Системный анализ города, как правило, включает рассмотрение города как сложной системы по системотехническим аспектам:

– компетентному – выделению объектов города по аспектам жизнедеятельности, включая экономику, социальную сферу, инженерно-техническое хозяйство, охранный аспект;

– структурному – определение связей, в том числе информационных (телефон, телеграф, почта, СМИ), материальных (транспорт, торговая сеть, финансовая сеть), инженерно-технических (энергосеть, газовая сеть, коммуникации);

– функциональному – определение механизма управления и создание условий работы объектов муниципального, регионального и федерального подчинения;

– интегративному – задание градообразующих механизмов и факторов роста города (выделение крупных предприятий, городских ресурсов, транспортных артерий);

– коммуникативному – анализ взаимодействия города с ближайшими городами, регионами и федеральными структурами;

– историческому – анализ динамики развития города (демографическое состояние, изменение территории и статуса города).

Выделение задач, определяющих максимальный вклад в достижение поставленной цели развития города, предполагает:

– формирование полной совокупности ключевых направлений развития с отражением вклада каждого направления в достижение поставленной цели по каждому из аспектов жизнедеятельности – права и управления, экономического, социального, научно-технического, охранного;

– детализация основных направлений на конкретные задачи концепции с отражением вклада каждой задачи в реализацию ключевых

направлений и достижением цели по каждому из аспектов жизнедеятельности;

– выделение приоритетных задач концепции, решение которых обеспечивает максимальный вклад в достижение поставленной цели в специфических условиях приоритетов и ресурсов конкретного города в каждом аспекте жизнедеятельности с учетом рационального баланса эффективности (экономического эквивалента деятельности) и безопасности (необходимых условий жизни).

Определение средств, обеспечивающих решение поставленных задач, включая системный анализ полного спектра потребных и располагаемых ресурсов:

– *людских* – специалисты для всех направлений и аспектов жизнедеятельности с учетом структурных и общественных организаций;

– *вещественных* – территории, сооружения, оборудование, природные ресурсы, продукция;

– *энергетических* – электроэнергия, газ, тепло, соответствующая инфраструктура;

– *информационных* – связь, информационное обеспечение, передовые технологии, СМИ;

– *финансовых* – реальные и потенциальные источники бюджета города.

На этой основе проводится разработка и комплексная увязка *Программ реализации концепции,* включающих систему мероприятий, обеспечивающих решение задач; конкретных исполнителей; сроки выполнения и выделенные средства и ресурсы.

Разработка Программ реализации осуществляется на основе составления соответствующих бизнес-планов, которые увязываются в рамках единого стратегического плана развития города.

Количественные оценки проводятся по показателям эффективности и безопасности развития. **Обобщенный показатель эффективности** отражает экономический эквивалент деятельности – совокупную стоимость товаров и услуг, производимых в городе с учетом прогнозируемого вклада каждой задачи в достижение цели по каждому аспекту: права и управления, экономическому, социальному, научно-техническому, охранному. **Обобщенный показатель безопасности** отражает уровень удовлетворения принятых требований по обеспечению условий жизни в городе, с учетом влияния решаемых задач на обеспеченность жителя города в каждом аспекте права и управления, экономическом, социальном, научно-техническом, охранном. Количественные оценки позволяют принимать упреждающие взвешенные решения и осуществлять управление развитием города. Методологической

основой разработки *Концепции развития* малых городов являются методы системной безопасности.

Современные условия развития мирового сообщества характеризуются непрерывным ростом народонаселения, истощением всех видов природных ресурсов, сложностью взаимоотношений между людьми, возможностью техногенных и природных катастроф. Эти условия ставят на повестку дня проблемы обеспечения безопасности Человека как индивидуума, члена общества, гражданина государства, жителя Планеты.

В настоящее время в рамках конверсии системных методов, сформировавшихся при создании широкого класса систем оборонного комплекса, разработаны основы научного направления «системная безопасность», предусматривающие обеспечение баланса полезности и безопасности деятельности; учет полного спектра возможных опасных факторов; рассмотрение исчерпывающей системы мер по парированию; учет взаимоувязанной совокупности системных аспектов (политического, экономического, социального, оборонного, научно-технического).

Особая роль отводится количественным оценкам степени риска опасных факторов и эффективности мер их парирования. В качестве основных групп полного спектра опасных факторов рассматриваются конфликтные ситуации в области между людьми; опасности, сопровождающие производственную деятельность; опасности природного характера.

Использование методологии системной безопасности позволяет разработать ситуационные модели, Концепции и Программы развития малых городов. На этой базе построен Информационный комплекс ситуационного моделирования в г. Реутов Московской области, который является инструментом поддержки принятия решения ЛПР и обеспечивает оперативное в режиме онлайн получение информации от объектов и служб города. Ситуационный центр успешно используется администрацией города более 2-х лет. Безусловно, для решения этих задач требуется эффективное правовое поле. Видимо, потребуется новая редакция федеральных законов о наукоградах, науке и научно-технической политике, принятие базового федерального закона об устойчивом развитии малых городов в соответствии с *«Повесткой дня на XXI век»,* внесение в закон о федеральном бюджете соответствующей статьи расходов на реализацию Программ развития малых городов, при этом финансирование должно быть адресным.

Потребуется принятие новых законов, предусматривающих действенные нормативные документы в области создания и функционирования интегрированных структур, активизации инновационной деятельности, вовлечения в хозяйственный оборот

интеллектуальной собственности, в том числе государственные меры поддержки экспорта программных продуктов. Также важно проработать возможность придания более широкому классу малых городов режима экономического благоприятствования (особых экономических зон) с соответствующим законодательным оформлением.

По всем изложенным предложениям следовало бы начать активную работу с участием администраций малых городов, субъектов Федерации, соответствующих министерств и ведомств. Опыт Реутовского научного центра системных технологий мог бы быть использован для подготовки и продвижения Концепции и Программ развития малых городов, формирования особых экономических зон по перспективным инновационным направлениям, например для малых городов Юга России, Центральных регионов и Поволжья.

Многолетнее взаимодействие Экспертного совета с профильными комитетами Государственной Думы позволяет в сжатые сроки подготовить **проект федерального закона «Об устойчивом развитии малых городов»** в плане реализации решений ООН по *«Повестке дня на XXI век».*

7.2 Проблемы законодательного обеспечения региональной безопасности на Северном Кавказе

Особое внимание Экспертным советом в области обеспечения региональной безопасности было уделено стабилизации ситуации на Северном Кавказе и приграничных регионах России. Проблемы законодательного обеспечения региональной безопасности на Северном Кавказе были обсуждены на двух пленарных заседаниях Экспертного совета:

27 сентября 1995 года под председательством генерал-полковника Майорова Л.С. – помощника Председателя Государственной Думы;

29 июня 1999 года на выездном заседании в Южном Федеральном округе под председательством Председателя Экспертного совета Селезнёва Г.Н.

7.2.1 О комплексе проблем безопасности Северо-Кавказского региона

На пленарном заседании Экспертного совета 27 сентября 1995 года были обсуждены комплексные проблемы безопасности Северо-Кавказского региона с заслушиванием докладов заместителя начальника управления Главного оперативного управления Генерального штаба Вооружённых Сил Российской Федерации Иванова А.Д., заместителя командующего

Кавказским Особым Пограничным округом Добычина В.В., заместителя председателя Экспертного совета, президента Фонда национальной и международной безопасности Шершнева Л.И. и с участием в обсуждении заместителя Главы администрации Краснодарского края Виноградова В.П., помощника Главы администрации Ставропольского края Иванова Е.С., членов Экспертного совета, руководителя лиги оборонных предприятий Северо-Кавказского региона Блохина В.П., Ефимова А.И. – начальника отдела Гостехкомиссии при Президенте Российской Федерации, Путилова А.В. – первого заместителя генерального директора научного центра "Карповский институт", Кулагина А.С. – профессора юридического института Министерства внутренних дел Российской Федерации, Белоусова В.Л. – генерального директора Республиканского исследовательского научно-консультативного центра экспертизы Миннауки Российской Федерации, первого заместителя Генерального директора НПО "Ветроэн" Демкина В.В., председателя Комитета по законодательству, законности, правопорядку и безопасности Парламента Республики Ингушетия Оздоева Б. О. и помощника Председателя Государственной Думы Майорова Л.С.

В докладах констатируется, что в последние годы значительно возросло геополитическое и военное значение Северо-Кавказского региона при одновременном обострении межнациональных отношений и внутрирегиональной конфронтации, приведшие к резкому усилению напряженности в регионе.

Развитие событий на Северном Кавказе указывает на возможность формирования на южных границах России новой оси противостояния. Очаги конфликтов подтверждают закономерность этой тенденции. Осложнение обстановки в регионе в определенной мере сдерживает ряд позитивных факторов:

– осознание подавляющим большинством населения необходимости мирного решения противоречий;

– стабильная обстановка в Калмыкии, Ставропольском крае, Ростовской, Астраханской областях, Кабардино-Балкарии;

– взаимодействие по широкому спектру проблем между органами власти субъектов Федерации региона, а также взаимодействие общественно-политических организаций и движений, в том числе и процесс заключения двусторонних договоров между субъектами Федерации;

– стремление федеральных органов власти уделять больше внимания Северному Кавказу.

Уточнение ряда положений, имеющихся законов и принятие новых законов и нормативных актов в области военного строительства, национальной безопасности, развития военно-промышленного комплекса, принятие ряда организационных мер с учетом особенностей проблем Северного Кавказа еще в большей мере способствовало бы стабилизации обстановки в этом регионе и в России в целом.

Экспертный совет предложил ряд первоочередных мер для стабилизации обстановки и обеспечения региональной безопасности на Северном Кавказе, в том числе:

I. Ускорить формирование концепции национальной безопасности Российской Федерации, определить в качестве приоритетного направления в деятельности органов власти, в том числе и на Северном Кавказе, – федерализм национальной политики, расширить представительство основных национальностей в представительных органах власти и их участие в формировании органов федеральной власти.

Признать целесообразным разработку системной концепции безопасности Северо-Кавказского региона и на основе опыта Ростовской области по формированию региональной системы защиты информации организовать ее экспериментальную реализацию в регионе.

Поддержать предложение о создании экспертной системы оценки подготавливаемых Комитетами Государственной Думы законопроектов с позиций обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Подготовить проект распоряжения Председателя Государственной Думы по этому вопросу.

2. В связи с сохранением напряженности на Северном Кавказе и возможным обострением военно-политической обстановки в этом и других регионах России целесообразно придать пакету законов по военным вопросам особую значимость, ускорить разработку и в первоочередном порядке рассмотреть на осенней сессии Государственной Думы Федеральный конституционный закон "О военном положении", Федеральный закон "О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации", а также в 1995 г. принять изменения и дополнения к Федеральным законам "Об обороне", "О воинской обязанности и военной службе» и "О статусе военнослужащих".

Считать целесообразным подготовленный по инициативе администрации Ставропольского края проект федерального закона "Об обеспечении общественной безопасности в Ставропольском крае" рассмотреть с участием республик, краев и областей Северо-Кавказского региона.

3. Просить Правительство Российской Федерации обеспечить полную реализацию законодательства Российской Федерации,

регламентирующего вопросы обороны, оборонно-промышленного комплекса и безопасности страны.

Выработать общегосударственный обоснованный метод определения затрат на оборону и безопасность, обеспечивающий удовлетворение реальных потребностей Вооруженных Сил и других войск Российской Федерации с учетом возложенных на них задач.

Создать государственную систему обеспечения Вооруженных Сил и других войск Российской Федерации. Обеспечить ритмичное и полное финансирование потребностей Вооруженных Сил и других войск в объеме ассигнований на оборону и безопасность государства, предусмотренных законами Российской Федерации о федеральном бюджете, в том числе на строительство жилья в объемах, определенных Государственной программой по обеспечению жильем военнослужащих в 1993-1995 гг.

Ходатайствовать перед Государственной Думой о создании с участием субъектов Федерации специальной комиссии Федерального Собрания Российской Федерации по военным вопросам, деятельность которой была бы направлена на анализ и оценку политики Правительства Российской Федерации в области обороны, оборонно-промышленного комплекса и безопасности с целью оперативной реакции законодательных органов на эту политику.

4. Ускорить переговорные процессы по международно-договорному оформлению государственной границы и установлению ее режима на новых рубежах России, разграничению морских пространств с сопредельными государствами Азовского и Черного морей, определению международно-правового статуса Каспийского моря и режима его совместного использования.

Добиться от правительств Грузии и Армении выполнения в полном объеме подписанных соглашений по финансированию потребностей группировок войск, выполняющих миротворческие задачи и охрану внешних границ на их территориях.

5. Рассмотреть возможность формирования при Президенте Российской Федерации специального Совета по делам национальностей на Северном Кавказе, возложив на него функции контроля за соблюдением на этой территории прав всех национальностей согласно международным актам и законам России.

6. В связи с изменением геополитической обстановки в регионе целесообразно сформировать Северо-Кавказский Координационный Совет по региональным проблемам в составе представителей всех республик Северного Кавказа, Краснодарского и Ставропольского краев, Ростовской, Астраханской и Волгоградской областей.

7. Практиковать проведение парламентских слушаний, совещаний и заседаний комитетов Госдумы с более широким привлечением руководителей республик, краев, областей Северо-Кавказского региона в интересах обеспечения эффективности законодательной базы и наработки механизмов реализации законодательных и нормативных актов.

Считать целесообразным в первоочередном порядке рассмотреть высказанные на Совете председателем комитета по законодательству, законности, правопорядку и безопасности парламента Республики Ингушетия предложения по преодолению последствий осетино-ингушского конфликта.

8. В области экономики целесообразно наращивать усилия по интеграции экономик Северо-Кавказских республик с хозяйственным механизмом Российской Федерации. Представляется также необходимым разработать Перспективный План развития республик Северо-Кавказского региона с более жесткой "привязкой" их экономики к общей системе развития экономики России.

Считать целесообразным в целях обеспечения устойчивого энергообеспечения и снижения опасности энергетического кризиса в Северо-Кавказском регионе разработать специальную энергетическую программу, в том числе с использованием нетрадиционных источников энергии (ветроагрегаты типа "Гюрза" и другие) и внебюджетных форм ее финансирования.

9. В военной области необходимо проводить курс на формирование в Северо-Кавказском регионе достаточного для безопасности страны контингента воинских частей Министерства обороны, внутренних и пограничных войск на постоянной основе, обеспечив их мобильность и необходимую огневую мощь.

Крайне важно также принять на государственном уровне решение о статусе военнослужащих, проходящих службу на территории Чеченской Республики.

10. Учитывая наличие объектов искусственных техногенных катастроф, представляющих в условиях социальной и военной напряженности особую экологическую опасность, проработать необходимость привлечения Вооруженных Сил для обеспечения экологической безопасности в исключительных ситуациях, приравняв такую деятельность Вооруженных Сил к выполнению боевых задач, подготовить предложения по уточнению пакета законопроектов по военным вопросам.

11. Для разрешения поставленных на Совете вопросов целесообразно просить Правительство Российской Федерации разработать Государственную Программу стабилизации обстановки на Северном Кавказе и прилегающих к нему областях России.

Считать целесообразным по результатам заседания Совета подготовить соответствующие представления в Правительство Российской Федерации и Совет Безопасности. Представленные в Совет Безопасности Российской Федерации Председателем Государственной Думы Рыбкиным И.П. предложения Экспертного совета поддержаны Миннацем России, МИДом России, Минобороны России, МВД, ФСБ, ФПС, Минэкономики, Минфином России и были положены в основу **Программы первоочередных мер по обеспечению национальной безопасности России и стабилизации обстановки на Северном Кавказе и прилегающих к нему областях Российской Федерации.**

В докладе Министра Российской Федерации по национальной политике Михайлова В.А. Председателю Правительства Российской Федерации Черномырдину В.С. отмечается, что «… поставленные Государственной Думой вопросы обеспечения безопасности на Северном Кавказе являются своевременными и требуют принятия ряда незамедлительных мер. Тем более Государственной Думой (Постановление от 18 октября 1995г. №1208-1ГД) срок представления доктрины национальной безопасности установлен 31 декабря 1995г. В связи с рассмотрением данной проблемы считал бы необходимым доложить о следующем:

1. Основываясь на принципиальных положениях стратегического курса Российской Федерации с государствами-участниками Содружества Независимых Государств, утвержденного Указом Президента Российской Федерации N 940 от 14 сентября 1995 года, руководствуясь интересами государственной безопасности, считал бы необходимым поручить Миннацу, МИДу, МО, МВД, ФСБ, ФПС, с привлечением других заинтересованных министерств и ведомств, в сжатые сроки разработать основные направления государственной политики Российской Федерации на Кавказе. Обратить при этом особое внимание на поиск практических путей решения и механизма реализации комплекса проблем геополитического и социально-экономического характера, обеспечивающих выход Северо-Кавказского региона из кризисной ситуации, создание условий для стабилизации обстановки на Северном Кавказе и укрепления региональной безопасности на южной границе России.

2. Определить в системе органов исполнительной власти Российской Федерации министерство, которое бы координировало деятельность всех заинтересованных министерств и ведомств по вопросам развития Северо-Кавказского региона, обеспечения в нем региональной безопасности в соответствии с доктриной государственной безопасности России.

3. Согласиться с необходимостью определения МИДом, Минобороны и ФПС, с участием Миннаца, комплекса политических и

экономических мер, позволяющих ускорить переговорные процессы и заключение соответствующих договоров с сопредельными государствами по международно-правовому оформлению Государственной границы России на Северном Кавказе, определению статуса Черного, Азовского и Каспийского морей и разграничению с сопредельными государствами соответствующих водных пространств. Завершить разработку проекта Федерального закона об обеспечении общественной безопасности в приграничных регионах России, Северного Кавказа в частности.

4. Поручить Минэкономики и Минфину с участием Минобороны, МВД, ФСБ и ФПС отработать нормативы затрат на оборону и безопасность с учетом задач, возложенных на Вооруженные Силы России, пограничные и внутренние войска Российской Федерации, а также систему своевременного и безусловного обеспечения их потребностей. Подготовить проект специального Указа Президента Российской Федерации по указанной проблеме.

5. Поручить МИДу, Миннацу, МВД, Минюсту, Генеральной прокуратуре, ФПС и ФМС России проанализировать ситуацию, складывающуюся в регионах Северного Кавказа в связи с возрастающей миграцией населения из стран Закавказья, в том числе незаконным заселением гражданами этих стран территорий областей, краев и республик Северного Кавказа. Одновременно подготовить для рассмотрения в Правительстве Российской Федерации пакет нормативно-правовых мер по ограничению (запрещению), с учетом принципа взаимности, оформления местными органами власти права на собственность иностранным гражданам, приобретающим недвижимость на территории России.

6. Поддержать предложение Государственной Думы о формировании при Президенте Российской Федерации постоянно действующего Совета руководителей краев, областей и республик Северо-Кавказского региона с возложением на него функций рассмотрения следующих принципиальных вопросов:

– согласование практических шагов Федерального Центра по осуществлению Кавказской политики России и механизма использования традиционных институтов влияния на общественное сознание, включая национальные и духовные авторитеты, в целях достижения мира и стабильности в регионе Северного Кавказа;

– определение приоритетных направлений интеграции экономик северо-кавказских субъектов Российской Федерации в более органической увязке с хозяйственным механизмом России в целом;

– пути снижения опасности экологического и энергетического кризиса в Северо-Кавказском регионе и обеспечения его устойчивого энергоснабжения.

Проработку вопроса о составе Совета и его функций поручить Миннацу с участием администраций краев, областей и республик Северного Кавказа…».

Приведенный ниже проект Программы первоочередных мер по стабилизации обстановки на Северном Кавказе, согласованный с министерствами и ведомствами, послужил стимулом к разработке и принятию таких основополагающих документов, как:

• Концепция национальной безопасности Российской Федерации;

• Концепция Кавказской политики Российской Федерации и механизмы реализации комплекса проблем военно-стратегического и социально-экономического характера, нацеленные на стабилизацию обстановки на Северном Кавказе;

Оформление государственной границы, определение международно-правового статуса Каспийского, Чёрного и Азовского морей и режима их совместного использования;

• Федеральный конституционный закон «О военном положении»:

нормативно-правовые акты по льготам и правам участников вооружённого конфликта в Чеченской Республике;

• Программа социально-экономического развития Северо-Кавказского региона (программа «Северный Кавказ»);

• меры по оборудованию техническими средствами охраны особо важных объектов, а также государственной и административных границ в Северо-Кавказском регионе;

• создан постоянно действующий Совет руководителей законодательных органов республик, краёв и областей Северного Кавказа.

Первоочередные меры стабилизации обстановки на Северном Кавказе и прилегающих к нему областях России

№ п/п	Мероприятия	Министерства и ведомства, ответственные за разработку	Сроки исполнения	Примечание
1	2	3	4	5
1	Представить в Правительство Российской Федерации предложения по проекту концепции национальной безопасности Российской Федерации в части, касающейся ведомств, министерств	Совет Безопасности, МИД, Миннац, Минобороны, МВД, ФСБ, СВР, МЧС, ФПС, ФАПСИ, Минатом, Госкомоборонпром, Минауки, РКА, Минприроды, Минэкономики, Минфин, ФМС, Минсотрудничество, Минздрав, ГТК, Минюст, Генеральная прокуратура	Согласно постановлению Государственной Думы от 18 октября 1995 г.№ 1208-1гд срок разработки проекта доктрины национальной безопасности Российской Федерации 31 декабря 1995 г.	
2	Разработать и представить на рассмотрение Правительства Российской Федерации проект концепции Кавказской политики Российской Федерации, механизма реализации комплекса проблем военно-стратегического и социально-экономического характера и нацеленной на стабилизацию обстановки на Северном Кавказе	Миннац, МИД, Минобороны, Минэкономики, ФСБ, СВР, МВД, Минфин, ФМС, ГТК	февраль 1996 г.	
3	Подготовить и представить в Правительство и в Государственную Думу проект федерального закона об обеспечении безопасности в приграничных районах Российской Федерации	Минобороны, Минюст, Миннац, ФПС, ФСБ, МВД администраций краев, областей и республик Северного Кавказа	февраль 1996 г.	
4	Считать необходимым ускорить переговорные процессы и заключение двусторонних договоров по оформлению государственной границы, опре-	МИД, ФПС, Минэкономики, Минфин, Минобороны	февраль 1995 г.	

	делению международно-правового статуса Каспийского моря и режима его совместного использования, а также выполнения обязательств Грузией и Арменией по финансированию размещенных на их территориях группировок российских войск			
5	Завершить согласование и незамедлительно представить в Государственную Думу проект федерального конституционного закона "О военном положении"	Минобороны, Минэкономики, МВД, ФПС, ФСБ, МЧС, Миннац	февраль 1995 г.	
6	Подготовить и представить в Минэкономики и Минфин предложения по разработке экономически обоснованного метода определения затрат на национальную оборону и безопасность, обеспечивающую удовлетворение потребностей Вооруженных Сил и других войск Российской Федерации, обусловленных возложенными на них задачами, а также по ритмичному и полному финансированию Минобороны и других силовых структур. На основе указанных предложений подготовить и представить в Правительство проекты указов Президента Российской Федерации об общегосударственных методах определения затрат на оборону и безопасность и государственной системе обеспечения Вооруженных Сил и других войск	Минобороны, МВД, МЧС, ФПС, ФСБ, ФАПСИ, СВР Минэкономики, Минфин	январь 1996 г.	
7	Подготовить документы для доклада в Правительство Российской Федерации с предложениями о выработке нормативно-правовых актов по распространению прав и льгот, установленных для участников Великой Отечественной войны,	Минобороны, МВД, ФПС, ФСБ, Минфин, Минэкономики, Миннац	декабрь 1995 г.	

	на военнослужащих, участвующих в вооруженном конфликте в Чеченской Республике			
8	Подготовить предложения о формировании при Президенте Российской Федерации постоянно действующего Совета руководителей краев, областей и республик Северо-Кавказского региона, с возложением на него рассмотрение следующих первоочередных задач: – согласование практических шагов федерального Центра по осуществлению кавказской политики России и механизма использования традиционных институтов влияния на общественное сознание, включая национальные и духовные авторитеты, в целях достижения мира и стабильности в регионе Северного Кавказа; – определение приоритетных направлений интеграции экономик северо-кавказских субъектов Российской Федерации в более органической увязке с хозяйственным механизмом России в целом; – пути снижения опасности экологического и энергетического кризиса в Северо-Кавказском регионе и обеспечения его устойчивого энергоснабжения	Миннац, администрации краев, областей и республик Северного Кавказа	январь 1996 г.	
9	Подготовить и согласовать с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти изменения в законодательстве Российской Федерации об особенностях исполнения государственной службы гражданами Российской Федерации, причисляемых себя к казачеству	Миннац, Минобороны, МВД, ФПС, ФСБ	март 1996 г.	

7.2.2 О законодательном обеспечении стабилизации обстановки на Северном Кавказе

На выездном пленарном заседании Экспертного совета (29 июня 1999 г., ЮФО) были обсуждены проблемы законодательного обеспечения стабилизации обстановки на Северном Кавказе и укрепления региональной безопасности на южной границе России с заслушиванием докладов председателя Северо-Кавказского отделения Экспертного совета по проблемам национальной безопасности, Председателя Законодательного Собрания Ростовской области Попова А.В., главы администрации (губернатора) Ростовской области Чуба В.Ф., председателя Экспертного совета по проблемам национальной безопасности, Председателя Государственной Думы Селезнева Г.Н., Председателя Законодательного Собрания Краснодарского края Бекетова В.А., Председателя Народного Собрания Карачаево-Черкесской Республики Иванова И.В., Председателя Совета Республики-Парламента Кабардино-Балкарской Республики Нахушева З.А., заместителя Председателя Государственной Думы Ставропольского края Гонтаря Ю.А., Председателя Северо-Кавказского научного центра высшей школы члена-корреспондента Российской академии наук Жданова Ю.А. и заведующего отделом региональной и национальной политики Совета экономической и общественной безопасности Ставропольского края Шнюкова В.В.

В докладах констатируется, что смещение основного источника угроз безопасности России в южном направлении можно считать окончательно сформировавшимся фактом. Угрозы национальной безопасности России на Юге приобретают достаточно реальный характер. Наличие политической, экономической и социальной нестабильности на Северном Кавказе обусловливается рядом причин, главными из которых являются:

– размывание единого правового пространства России;

– продолжение падения уровня жизни населения;

– осложнение внутриполитической обстановки в Дагестане и Чечне;

– усиление влияния идей исламского фундаментализма;

– формирование в регионе структур, способных составить опасную конкуренцию федеральным и местным государственным органам и способных расшатать основополагающие принципы общего с Российской Федерацией политического, экономического и территориального пространства.

Наиболее важными вопросами обеспечения безопасности в субъектах Северо-Кавказского региона, требующими первоочередного разрешения, являются:

в Ростовской области – проблемы экономической и социальной стабильности (шахтеры, казаки, другие социальные слои);

для Краснодарского края – проблемы ограничения миграционных потоков и ужесточения пограничного режима;

для Ставропольского края – решение вопроса о статусе приграничных с Чечней территорий и организация защиты от бандформирований;

для Республик Ингушетия и Северная Осетия-Алания – проблемы преодоления осетино-ингушского конфликта и практическая реализация закона о реабилитации репрессированных народов;

для Республики Дагестан – жесткое воспрепятствование распространению ваххабизма и его глубокой политизации;

для Карачаево-Черкессии и Кабардино-Балкарии – сохранение национального мира и территориальной целостности;

для Адыгеи – резкое снижение криминогенности обстановки.

Война в Чечне породила массу новых проблем стратегического и тактического характера, усилила сепаратистский экстремизм, идеологию сепаратистского суверенитета, опасность для российской государственности и федерализма, создала трудности в разрешимости в ближайшее время многих вопросов.

Особую тревогу вызывает деятельность экстремистских исламских группировок (исламистов), пропагандирующих идею выхода республик Северного Кавказа из состава Российской Федерации и объединения их в единое исламское государство. Наибольшему влиянию исламистов подвержена Республика Дагестан, где на сегодня активно действуют до 2,5 тыс. их представителей.

Серьезную угрозу представляет экстремизм фундаментализма (ваххабизм), который считает вполне допустимым использование террора и насилия для достижения поставленных им целей.

Активизация деятельности в странах ближнего и дальнего зарубежья экстремистских мусульманских кругов, усиление позиций воинствующего ислама и его влияние на формирование общественно-политических настроений в ряде южных регионов России за последние годы выросли в реальную проблему, опасность которой недопонимают многие руководители государственного аппарата.

Экспортируемый из-за рубежа ваххабизм в основном является не более как религиозно-идеологической надстройкой основных целей ведущих западных и исламских государств, направленных на развал

Российской Федерации, исключение ее влияния на экономические и политические процессы, происходящие на Кавказе, в том числе на участие в распределении энергоресурсов региона.

Кроме того, в политике Запада отчетливо просматривается стремление столкнуть Россию с исламским миром, имеется опасность распространения на Юге России идей пантюркизма и панисламизма.

В последнее время чрезвычайно обострились так называемые "внутренние угрозы", связанные со стремлением местных элитных элементов к власти, материальным выгодам, ресурсам и привилегиям, что порождает рост этнического национализма и конфликтов. Наличие на руках у населения большого количества оружия и имеющаяся возможность беспрепятственно скрываться на территории Чеченской Республики Ичкерии порождает активизацию преступных группировок.

В регионе, по оценочным данным, действуют около 30 организованных преступных группировок, занимающихся разбоями, похищениями людей, диверсиями, нападениями на сотрудников и объекты федеральных силовых ведомств. По данным правоохранительных органов, 80% террористических актов, каждое пятое бандитское нападение, шестая часть всего изъятого в России огнестрельного оружия приходится на Северный Кавказ. Основными районами действия криминальных структур являются Чечня и прилегающие к ней территории Дагестана, Ингушетии и Ставропольского края.

Все это происходит на фоне системного кризиса в России, ослаблении ее роли в международных отношениях, снижении военного потенциала и правового бессилия. Своеобразным катализатором имеющегося конфликтогенного потенциала является недостаточность нормативно-правовой базы. Во многом устарели действующие законы "О безопасности" (1992 г.), "О чрезвычайном положении" (1991 г.), отсутствуют федеральные законы о военном положении, политическом экстремизме, миграции и натурализации, безопасности в приграничных регионах России.

Значительные трудности в обеспечении эффективной пограничной политики России на Северном Кавказе создает наличие проблемы "разделенных народов", до настоящего времени не выработан действенный механизм обеспечения достаточной открытости для общения через государственную границу этнически однородного населения с учетом особенностей Северо-Кавказского региона.

Неоформленность государственной границы России с Грузией и Азербайджаном в международно-правовом отношении чревата возможными территориальными притязаниями. В настоящее время прохождение границы с Грузией согласовано только на 40 процентов, а с Азербайджаном – на 70 процентов ее протяженности.

Неурегулированность международно-правового статуса Каспийского и Азовского морей, Керченского пролива, отсутствие согласованности в действиях прикаспийских государств по освоению морских биологических и углеводородных ресурсов негативно сказываются на защите интересов России в регионе, создают предпосылки реальной угрозы нарушения морских экологических систем в связи с интенсивным освоением прибрежных территорий и морских акваторий, хищнической добычей морепродуктов, контрабандой и браконьерством.

Проблемы безопасности на Юге России переросли в проблемы общегосударственной безопасности и целостности. Тлеющие очаги конфликтов на Северном Кавказе способны активизироваться в любой момент и взорвать обстановку на Юге и России в целом.

По оценкам специалистов Экспертного сообщества, общественно-политическая ситуация на Северном Кавказе продолжает ухудшаться. Фактически в регионе утрачен контроль над общественно-политической ситуацией, традиционные рычаги управления не работают, а новые, адекватные ситуации, не выработаны. Именно в этом регионе российская государственность испытывается на прочность.

В последние годы в целях проведения единой государственной политики в Северо-Кавказском регионе Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Советом Федерации и Государственной Думой издавались указы, постановления, создавались временные и постоянные комиссии. Однако положительных сдвигов по стабилизации обстановки явно не наблюдается.

По мнению докладчиков, политика в таком взрывоопасном и стратегически важном российском регионе, как Северный Кавказ, должна быть в корне пересмотрена. Она должна приобрести черты продуманной долгосрочной программы, призванной четко определить основные приоритеты развития и подъема жизненного уровня населения и с исчерпывающей ясностью сформулировать стратегические интересы России в этом регионе.

Политическое урегулирование ситуации вокруг Чеченской Республики имеет принципиальное и решающее значение для укрепления безопасности и правопорядка в регионе. Важное значение в этом плане приобретают решения международной научно-практической конференции, состоявшейся в июне 1999 г. в г. Москве с участием видных российских и зарубежных ученых-кавказоведов, конфликтологов, представителей общественных организаций по стабилизации ситуации и мирному развитию на Северном Кавказе. Конференцией подготовлены предложения по мирному разрешению вопроса о статусе Чеченской Республики Ичкерия. Основной целью этих предложений является создание базы для переговорного процесса по

подготовке и подписанию полномасштабного соглашения между Чеченской Республикой Ичкерия и Российской Федерацией.

Возобновление полномасштабного переговорного процесса на высшем уровне по комплексу проблем чеченского кризиса является важнейшим условием регионального мира. Согласование взаимоприемлемых условий и интересов в ходе прямых переговоров Президента Российской Федерации и президента Чеченской Республики Ичкерия позволит начать движение в позитивном направлении. Результаты этих переговоров должны стать основой законодательных инициатив по скорейшему разрешению чеченского кризиса.

В докладах отмечается, что только открытый диалог всех политических и общественных сил, заинтересованных в нормализации обстановки на Северном Кавказе, способен обеспечить главное – невозобновление насилия в регионе. Разрушительная потребность любой ценой "восстанавливать конституционный порядок" и "защищать территориальную целостность" должны быть исключены из арсенала политических средств и действий. Только конкретная и последовательная реализация законодательной, политической, социально-экономической программы возрождения региона позволит добиться долгожданного перелома на Северном Кавказе, обеспечить мир, безопасность и согласие между народами.

Докладчики высказались за незамедлительную реализацию ряда исключительно важных мероприятий как на федеральном, так и на региональном уровнях, в том числе:

1. Считать важнейшими задачами федеральных органов власти и субъектов Северо-Кавказского региона обеспечить необратимость мирного развития процессов урегулирования конфликтов на Северном Кавказе, поддерживать и развивать интеграционные процессы, межнациональные объединения специалистов, ученых, работников культуры и сельского хозяйства, экономические и культурные связи между субъектами и соседними народами региона.

Одобряя конструктивную деятельность Межпарламентского Совета Республик Адыгея, Кабардино-Балкария и Карачаево-Черкессия, в целях объединения усилий Северо-Кавказских субъектов Федерации в решении межрегиональных проблем целесообразно представительным органам власти республик, краев, областей региона проработать вопрос и выйти с предложением о создании Межрегионального парламентского совета из числа депутатов субъектов Федерации Северного Кавказа с тем, чтобы выработать единую увязанную с федеральными законами концепцию законотворческой деятельности в Северо-Кавказском регионе для стабилизации обстановки и обеспечения безопасности.

2. Учитывая то, что основой российского федерализма является полиэтничность России и право ее народов на самоопределение, необходимо решительно пресекать посягательства на суверенитет республик в составе Российской Федерации, попытки свести к унитарному минимуму объем их полномочий и реальные возможности, вести активную работу по наполнению федеративных отношений реальным содержанием, правами и полномочиями, продекларированными в Конституции Российской Федерации и Федеративном договоре.

Специалистам и ученым Экспертного совета с привлечением заинтересованных министерств и ведомств активизировать участие в работах по Программе государственной национальной политики Российской Федерации на Кавказе и подготовить предложения о введении этой программы специальным законодательным актом.

При этом особое внимание обратить на поиск практических путей решения и законодательных механизмов реализации комплекса проблем геополитического и социально-экономического характера, обеспечивающих выход Северо-Кавказского региона из кризисной ситуации, создание условий для стабилизации обстановки на Северном Кавказе, усиления борьбы с терроризмом и захватом заложников, укрепления региональной безопасности на южной границе России.

3. Считать целесообразным законодательно определить в системе органов исполнительной власти Российской Федерации министерство, которое бы координировало деятельность всех заинтересованных министерств и ведомств по вопросам развития Северо-Кавказского региона, обеспечения в нем региональной безопасности в соответствии с концепцией национальной безопасности России и эффективного контроля за соблюдением законодательства России на территории республик, краев и областей Северного Кавказа.

4. Просить Министерство иностранных дел Российской Федерации с участием заинтересованных министерств и ведомств в кратчайшие сроки выработать комплекс законодательных, политических и экономических мер, позволяющих ускорить переговорные процессы и заключение соответствующих договоров с сопредельными государствами по международно-правовому оформлению Государственной границы России на Северном Кавказе, определению статуса Черного, Азовского и Каспийского морей и разграничению с сопредельными государствами соответствующих водных пространств.

Считать целесообразным завершить эту работу принятием Федерального закона об обеспечении общественной безопасности в приграничных регионах России, в том числе в регионе Северного Кавказа. При этом необходимо законодательно установить статус такого рода регионов, их специфические полномочия, формы взаимодействия с

воинскими контингентами, находящимися на их территориях, механизмы управления миграционными процессами.

5. В целях стабилизации ситуации на Северном Кавказе целесообразно дальнейшее усиление государственного влияния в этом регионе на основе законодательно принятой Федеральной целевой программы экономического и социально-политического развития Северо-Кавказского региона. Данная программа должна учитывать важнейшие особенности Северного Кавказа, в частности отсутствие достаточных на перспективу запасов энергоносителей и минерального сырья, наличие избыточных трудовых ресурсов, специфику ведения хозяйства и земельных отношений, а также предусматривать:

– полное финансирование уже существующих региональных программ;

– осуществление общекавказских проектов в области строительства, транспорта, агропромышленного комплекса, информационных сетей;

– содействие развитию местных производств и промыслов с целью решения проблем занятости населения;

– подготовку профессиональных кадров (по квотам республик) в крупных научных центрах России;

– повышение эффективности работы правоохранительных органов региона, их взаимодействие в борьбе со всеми видами преступности, особенно с организованными ее формами, укрепление единого и результативно работающего правоохранительного пространства.

6. Учитывая чрезвычайное обострение криминогенной обстановки в республиках, краях и областях Северного Кавказа, считать необходимым просить Правительство Российской Федерации безотлагательно принять экстренные меры по обеспечению безопасности особо важных народнохозяйственных и оборонных объектов, предусмотрев прежде всего:

– оснащение в первоочередном порядке комплексными системами безопасности ядерно и экологически опасных объектов;

– оборудование техническими средствами охраны отдельных особо важных участков государственной и административной границы, мест постоянной и временной дислокации правоохранительных структур и воинских подразделений;

– оснащение (дооснащение) системами безопасности и охраны важнейших органов государственного управления, объектов железнодорожного и воздушного транспорта, жизнеобеспечения городов и населенных пунктов, а также хранилищ, имеющих стратегическое значение.

Просить руководителей республик, краев и областей, силовых и правоохранительных структур Северо-Кавказского региона в месячный срок сообщить в адрес Совета предложения по обеспечению безопасности особо важных объектов этого региона, оснащению их отечественными техническими средствами охраны (разработчик СНПО "Элерон", генеральный директор – Мишин Е.Т.).

7. Просить профильные комитеты Государственной Думы ускорить подготовку и принятие в период осенней сессии крайне важных для стабилизации обстановки на Северном Кавказе законопроектов о чрезвычайном положении (в новой редакции), о политическом экстремизме, военном положении, дополнительных мерах обеспечения безопасности в приграничных районах Ставропольского края, Дагестана, Северной Осетии-Алании и Ингушетии.

8. Считать целесообразным в целях комплексного информационного и аналитического обеспечения протекающих на Северном Кавказе социально-политических и экономических процессов и формирования в этом регионе единого информационного пространства поддержать предложение администрации Ростовской области о создании на базе НИИ специальных информационно-измерительных систем (директор – Посупонько Н.В.) территориального Центра интеграции образования, науки и производства информационных технологий.

Экспертному совету с участием НИИ специальных информационно-измерительных систем, Северо-Кавказского Научного центра высшей школы, Академии проблем национальной безопасности, ассоциаций "Северный Кавказ" и "Высокие технологии" в месячный срок подготовить предложения для представления в Правительство Российской Федерации.

Предложения руководителей исполнительных и законодательных органов республик, краев и областей Северного Кавказа по первоочередным мероприятиям и законодательным механизмам стабилизации обстановки в этом регионе и укрепления безопасности на южной границе России были одобрены Экспертным советом и представлены Председателю Правительства Российской Федерации Путину В.В. с достаточно настойчивыми аргументами для их реализации.

В представлении Селезнёва Г.Н. отмечается, что «… рекомендации Совета могут быть использованы при разработке Правительством Российской Федерации долгосрочной государственной политики на Кавказе и формировании стратегических интересов России в этом регионе.

Принципиально важными мероприятиями, требующими в связи с вторжением на территорию Республики Дагестан незаконных вооруженных формирований **незамедлительной реализации,** являются

одобренные Советом предложения по оснащению в первоочередном порядке комплексными системами безопасности разработки СНПО "Элерон" Минатома России (генеральный директор – генерал-лейтенант Мишин Е.Т.) отдельных особо важных участков административной границы Чеченской Республики с Дагестаном (особенно в горных районах) и Ставропольским краем.

По этому вопросу мною в июне с.г. было направлено представление Председателю Правительства Российской Федерации (№ 1.1- 0724 от 10.06.99 г.). Конкретные и оперативные действия министерств и ведомств по реализации этих предложений уже могли бы реально способствовать укреплению безопасности на Северном Кавказе и позволили бы создать условия для эффективного противодействия терроризму, в том числе в Республике Дагестан. Однако, после двухмесячного рассмотрения по срочной резолюции, эти предложения по совершенно необоснованным мотивам не были поддержаны (№ 3651п-П7 от 5.08.99 г.)…».

Председателем Правительства Российской Федерации Путиным В.В. были даны срочные поручения МВД России (В.Б.Рушайло) – созыв, Минобороны России (И.Д.Сергееву), ФСБ России (Н.П.Патрушеву), ФПС России (К.В.Тоцкому) о принятии неотложных мер совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации предложений Экспертного совета, в том числе оборудованию техническими средствами охраны особо важных объектов, а также государственной и административных границ в Северо-Кавказском регионе. Для Экспертного совета была очень важна личная реакция Председателя Правительства Российской Федерации Путина В.В., что позволило в дальнейшем вывести из тупика ситуацию на Северном Кавказе.

7.2.3 О создании Центра интеграции образования, науки и производства информационных технологий

Экспертным советом поддержаны предложения председателя Совета Ассоциации социально-экономического развития республик, краёв и областей Северного Кавказа, главы (губернатора) Ростовской области Чуба В.Ф., высказанные на пленарном заседании Экспертного совета 29 июня 1999 г., о создании при Правительстве Российской Федерации Центра интеграции образования, науки и производства информационных технологий на Северном Кавказе.

В обосновании необходимости создания такого Центра экспертное сообщество отмечает, что ситуация, сложившаяся на Северном Кавказе, характеризуется экономической и социально-политической

нестабильностью. Юг России вновь стал ареной столкновения Запада и Востока, православного и исламистского миров, различных политических и иных формирований. Эти обстоятельства влекут за собой ряд факторов, которые отличают Юг России от других ее регионов и требуют их учета в осуществлении информационной политики в этом регионе.

Главными причинами сложившегося положения являются:

- продолжение падения жизненного уровня населения;
- глубокая стагнация промышленного производства и агропромышленного комплекса региона;
- продолжающиеся военные действия на территории Республики Дагестан и Чеченской Республики Ичкерия, наличие проблем по преодолению осетино-ингушского конфликта, нестабильность политической ситуации в Карачаево-Черкесской Республике;
- усиление влияния исламского фундаментализма и экспортируемого ваххабизма, направленных на развал Российской Федерации, рост сепаратистского экстремизма и устремлений к суверенитету;
- непрекращающиеся миграционные процессы, которые усиливают экономические и социальные трудности.

Проблемы Северного Кавказа переросли в проблемы государственной безопасности и целостности Российской Федерации. Завершается разработка Федеральной целевой программы экономического и социально-политического развития Северо-Кавказского региона на период до 2005 года и дорабатывается Программа государственной национальной политики на Кавказе. Все это требует создания структуры государственного уровня, обеспечения выполнения и оценки эффективности реализуемых программ в экономической и социально-политической жизни и в сфере межнациональных отношений.

Необходимо создать условия для проведения федеральными органами власти, совместно с государственными органами власти субъектов Федерации Северного Кавказа, эффективной региональной экономической и национальной политики.

Особое значение в экономической и социально-политической жизни страны, в оживлении ее промышленного комплекса, приобретают опережающее развитие и постоянная государственная поддержка существующего высокотехнологического промышленного комплекса, объединяющего, прежде всего, оборонно-значимые направления образования, науки и производства, обеспечивающего создание научных, технологических и промышленных основ защиты жизненно важных интересов общества и государства, экономической и военной

безопасности, сохранения и создания возможностей разработки и производства наукоемкой и конкурентоспособной продукции.

Особо значительное отставание наметилось в разработке, производстве и внедрении информационных технологий, обеспечивающих оперативное комплексное решение задач получения, накопления, обработки (анализа) разнохарактерной информации и ее адресной передачи пользователю с использованием всех видов каналов связи и сохранением, при необходимости, конфиденциальности содержания.

Практически можно констатировать отсутствие на Северном Кавказе регионального информационного пространства, наличие значительной информационной ниши и, как следствие, отсутствие как таковой региональной системы анализа политических, финансовых, хозяйственных, этно- и социокультурных процессов. Работа ведомственных информационных центров без обобщающего аналитического обеспечения просто теряет смысл.

В развитии информационной и телекоммуникационной инфраструктуры сложилась парадоксальная ситуация: с одной стороны – происходит динамичное наращивание средств и систем связи, с другой – практически нет качественного изменения в способах сбора, хранения и обработки информации. Во многом информационно-аналитический вакуум практически парализует социально-политическую и финансово-хозяйственную деятельность в регионе.

Существующая ведомственная информационная инфраструктура, а также центральные издания СМИ и программы ЦТ специфику региона не учитывают, ограничиваясь в основном конфликтной и криминальной информацией, что вызывает естественную реакцию отторжения на местах. Местные же издания СМИ, радио и телевидения в основном замкнуты на частных вопросах и на обсуждении региональных проблем, выходят только в интересах субъекта, порождая информационные войны, что еще более напрягает ситуацию.

Разработка новой идеологии взаимоотношений на Северном Кавказе, реализуемой через новую концепцию информационной политики, представляется первоочередной задачей оздоровления социально-политического климата на Юге России.

В таких условиях, без создания развитой системы информационного обеспечения и поддерживающей ее деятельность соответствующей инфраструктуры, невозможно формирование, функционирование и развитие как государственного экономического сектора, так и любых видов предпринимательства. При создании системы информационного обеспечения крайне важно использовать все информационное поле, созданное действующими государственными и предпринимательскими

структурами. Это позволит резко сократить затраты на создание единой информационно-аналитической системы региона.

Решение этой задачи требует принципиально новых подходов к организации менеджмента информационных услуг, разработки научно обоснованных информационных технологий, внедрения этих технологий в практику работы всех видов производителей и потребителей информационных услуг, использования как существующей информационной базы, так и создания новых информационно-аналитических центров, создания и развития телекоммуникационных сетей передачи данных в рамках единого информационного пространства.

При этом одним из важнейших аспектов этой работы, в условиях постоянного обновления аппаратно-программной базы информационного обеспечения и средств телекоммуникации, является необходимость образовательной деятельности, подготовки и переподготовки кадров соответствующей квалификации, обеспечивающих его реализацию. Реализация такого концептуального подхода может быть достигнута только при условии создания интеграционных центров, объединяющих задачи образования (подготовки специалистов необходимой квалификации), науки, в частности разработки наукоемкой продукции (информационных технологий, аппаратных и программных средств, реализующих эти технологии, средств передачи данных по сетям телекоммуникаций), а также производства, обеспечивающего создание и внедрение этой продукции в эксплуатацию.

Считаем, что наиболее благоприятные условия для решения этой задачи в регионе созданы в центре Южного Федерального округа — Ростове-на-Дону. Здесь находится государственный научно-исследовательский институт специальных информационно-измерительных систем, располагающий высокотехнологичными научно-производственными мощностями, высококвалифицированными кадрами и накопленным опытом работы в сфере информатики. Имеется реальная возможность привлечения к эффективному сотрудничеству ряда межрегиональных государственных и самоуправляемых служб и управлений: научных сил, объединяемых Северо-Кавказским научным центром высшей школы, НИИ социально-экономических проблем Северного Кавказа, практического опыта специалистов территориального органа Миннаца России по Северному Кавказу, Ассоциации социально-экономического сотрудничества республик, краев и областей Северного Кавказа, Академии проблем национальной безопасности, Северо-Кавказского таможенного управления, Ассоциации высоких технологий, Северо-Кавказской академии государственной службы, производственного потенциала управления Северо-Кавказской железной дороги, акционерного общества “Ростелеком” и других научных, производственных и коммерческих структур Северного Кавказа.

Реализация изложенной концепции создания центра интеграции информационных технологий позволяет:

1. Обеспечить Правительство Российской Федерации, административные органы республик, краев и областей Северного Кавказа на основе использования передовых информационных технологий системными рекомендациями и предложениями по стабилизации социально-политической и экономической обстановки на Северном Кавказе, развитию интеграционных процессов в области реальной экономики, сохранению высокотехнологичного производственного потенциала оборонно-значимых отраслей промышленности и другим вопросам политической и хозяйственной деятельности.

2. Проводить подготовку и комплектование как государственных, так и предпринимательских структур Северо-Кавказского региона высококвалифицированными специалистами в области современных методов управления (менеджмента), использующих методы и средства прогрессивных информационных технологий.

3. Осуществлять разработку и внедрение в практику производственной и предпринимательской деятельности в республиках, краях и областях Северного Кавказа информационных технологий, позволяющих с максимальным экономическим эффектом решать задачи маркетингового, инвестиционного, правового характера, поиска и реализации кооперативных связей, инновационной политики, информационной безопасности и многие другие, связанные с необходимостью получения и переработки информации.

4. Обеспечить оснащение современными аппаратно-программными комплексами, информационными технологиями и телекоммуникационными каналами связи и на этой базе реализовать координацию их деятельности в интересах федеральных и региональных органов власти.

5. Способствовать развитию инвестиционных процессов в Северо-Кавказском регионе, усилению его экономической стабильности и ослаблению социальной напряженности, а также созданию материальной базы для решения проблемы СМИ.

Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации Клебановым И.И. были даны поручения Минсвязи России (Л.Д.Рейману) – созыв, Миннауки России (М.П.Кирпичникову), Минэкономики России (А.Г.Шаповальянцу), Минобразования России (В.М.Филиппову), Минфину России (М.М.Касьянову), Миннацу России (В.А.Михайлову), РАСУ (В.В. Симонову) о рассмотрении совместно с заинтересованными министерствами, ведомствами и ассоциацией “Северный Кавказ” и подготовки заключения по проекту постановления Правительства Российской Федерации о создании на базе НИИ специальных информационно-измерительных систем (РАСУ) Центра

интеграции образования, науки и производства информационных технологий на Северном Кавказе.

Представленный Экспертным советом проект Постановления Правительства Российской Федерации был поддержан практически всеми министерствами и ведомствами, но в Правительство не внесён из-за трудностей с финансированием.

7.2.4 О возрождении электронной промышленности на Юге России

На рабочем заседании Экспертного совета по проблемам законодательного обеспечения национальной безопасности при Председателе Государственной Думы 4 сентября 2000 года были обсуждены наработки рабочей группы специалистов Экспертного совета по проблемам возрождения электронной промышленности на Юге России с заслушиванием доклада генерального директора ЗАО "Ти-Групп" Бурмистрова В.В. о программе поэтапного развития на Юге России сборочного производства комплектующих изделий и готовых периферийных устройств для электронной и вычислительной техники.

В наработках экспертного сообщества и докладе Бурмистрова В.В. отмечается, что наметившееся в последние годы ослабление научно-технического и технологического потенциала Российской Федерации, сокращение исследований на стратегически важных направлениях научно-технического развития, отток за рубеж специалистов и интеллектуальной собственности угрожают России утратой передовых позиций в мире, деградацией наукоемких производств, усилением внешней технологической зависимости и подрывом обороноспособности России.

Особенно сложное положение в этом отношении сложилось в электронной промышленности и на компьютерном рынке. Подавляющее большинство компонентов и устройств вычислительной техники является продуктами импортного производства. Отечественные производители не в силах оказать достойную конкуренцию зарубежной технике. Сохранение в России сегодняшних негативных тенденций упадка производства средств вычислительной техники неизбежно ведет к утрате Россией информационной независимости и представляет угрозу национальной безопасности России.

В Северо-Кавказском регионе сложились все предпосылки для организации крупномасштабного производства средств вычислительной техники и их компонентов, а именно:

• потенциал рынка компьютерного потребления оценивается в 100 000 компьютеров в год (около 100 млн долларов США):

• наличие соответствующей материально-технической базы, основу которой составляют существующие предприятия ВПК по производству электронной техники (более 86 предприятий);

• квалифицированная рабочая сила, высокий научный потенциал и наличие высших учебных заведений (более 15), способных пополнять кадры в данной области;

• близость к сырьевым рынкам благодаря возможности завоза используемых импортных компонентов через порты Азово-Черноморского бассейна;

• благоприятное транспортно-географическое положение по отношению к внутреннему рынку;

• инвестиционная привлекательность региона – наличие отлаженной банковской, транспортной, образовательной, научно-исследовательской и социальной инфраструктуры.

Представленный компанией "Ти-Групп" (г.Ростов-на-Дону) проект развития электронной промышленности на Юге России предполагает создание отечественных производств по следующим этапам:

первый этап – организация сборочной линии по производству корпусов для системных блоков из импортных комплектующих. При этом устойчивые связи с зарубежными поставщиками позволяют наладить уникальный для России технологический цикл на местной базе с обеспечением высокого качества и сравнительно несложной технологии производства;

второй этап – развитие производства и замена используемых импортных компонентов (пластмассовых и металлических деталей) компонентами собственного производства;

третий этап – освоение производства периферийных устройств – модемов, источников бесперебойного питания, сетевых фильтров, колонок, микрофонов, клавиатур, манипуляторов, переходников, соединительных и сетевых шнуров, кабелей, различных переключателей и других дополнительных устройств.

Одновременно планируется развить производство компьютеров до 24 тыс. штук в год, обеспечивая при этом качество выпускаемой продукции в соответствии с мировыми стандартами (ISO 9002).

По оценкам специалистов и докладчика, реализация проекта позволит насытить Северо-Кавказский рынок компьютерной техники произведенными в России комплектующими, организовать новые рабочие места, заложить основы для возрождения электронной промышленности Юга России, а также достичь снижения себестоимости готовых изделий, повышения уровня конкурентоспособности на

внутреннем рынке и создания потенциала для выхода с выпускаемой продукцией на внешний рынок.

Однако для достижения поставленных в проекте задач потребуется обеспечить государственную и нормативно-правовую поддержку указанного проекта в рамках федеральной целевой программы "Развитие электронной промышленности в Российской Федерации на 2001-2006 гг.".

Экспертное сообщество и докладчик предложили Экспертному совету**:**

1. Поддержать проект программы компании "Ти-Групп" по поэтапному возрождению на Юге России электронной промышленности, созданию отечественного производства комплектующих изделий и готовых периферийных устройств для вычислительной техники, а также созданию экспортного потенциала России за счет продвижения отечественной продукции на мировые рынки.

Считать целесообразным в двухнедельный срок подготовить проект постановления Правительства Российской Федерации по этому вопросу.

2. Организовать разработку проекта постановления Правительства Российской Федерации о мерах государственной и нормативно-правовой поддержки развития электронной промышленности на Юге России, предусмотрев при этом:

- включение данной программы разделом Федеральной целевой программы "Развитие электронной техники в Российской Федерации на 2001-2006 гг." с предоставлением этой программе соответствующего статуса;
- предоставление на первом этапе реализации программы таможенных льгот при ввозе комплектующих изделий, а также временного налогового освобождения вновь создаваемых отечественных производств;
- разработку эффективных нормативно-правовых механизмов привлечения внебюджетных источников финансирования и кредитов для массового внедрения отечественных средств вычислительной техники, а также средств, получаемых в результате экспортной реализации продукции компании "Ти-Групп";
- первоочередное участие компаний-производителей отечественной компьютерной техники во всероссийских компьютерных тендерах, организуемых федеральными и региональными структурами исполнительной власти;
- принятие комплекса мер, обеспечивающих эффективную защиту авторских прав России при продвижении отечественной продукции электронной промышленности на рынки ближнего и дальнего зарубежья.

3. В интересах детальной проработки направлений государственной и нормативно-правовой поддержки массового внедрения отечественных средств компьютерной техники и продвижения этой продукции на мировые рынки, оперативного разрешения организационно-экономических и технических вопросов возрождения электронной промышленности на Юге России считать целесообразным образовать из специалистов Российского агентства по системам управления, компании "Ти-Групп", Экспертно-консультативного совета и заинтересованных министерств и ведомств рабочую группу под руководством генерального директора компании "Ти-Групп" Бурмистрова В.В. и первого заместителя председателя Экспертно-консультативного совета профессора Денисова А.А.

В обеспечение деятельности рабочей группы целесообразно силами специалистов Экспертно-консультативного совета на договорной основе организовать с позиций национальной безопасности системные проработки и научное сопровождение перспективного развития отечественной электронной промышленности на Юге России и обеспечение производства отечественных средств компьютерной техники.

В соответствии с поручением заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Клебанова И.И. первый заместитель директора Российского агентства по системам управления Ильичёв В.В. поддержал предложения Экспертного совета по проблемам законодательного обеспечения национальной безопасности при Председателе Государственной Думы о программе поэтапного развития на Юге России сборочного производства комплектующих изделий и готовых периферийных устройств для вычислительной техники, выразил готовность рассмотреть предложения компании «Ти-Групп» по этой Программе в рабочем порядке.

Однако реализация этого крайне важного, особенно в период санкций, проекта так и не состоялась, что привело к экстренно создаваемым программам импортозамещения без должного научно-технического задела, утерянного в том числе и из-за косности РАСУ, развесившего по всей России бренды «LG – будущее электроники России».

7.2.5 О создании инфраструктуры инновационных технологий на Юге России

Экспертным советом под председательством заместителя Председателя Государственной Думы Жириновского В.В. на выездном заседании 16 сентября 2005 года обсуждены проблемы создания инфраструктуры внедрения перспективных

инновационных технологий и проектов в интересах социально-экономического развития регионов Южного Федерального округа с участием ответственных работников административных и судебных структур, докторов и кандидатов наук, представляющих научные и общественные организации Юга России, генеральных директоров научно-производственных объединений, входящих в состав Южно-Российской Ассоциации «Высокие технологии», ученых и специалистов научных организаций Северо-Кавказского региона.

В обсуждении предложенных повесткой дня проблем приняли участие начальник Ростовского Юридического института МВД России, заслуженный деятель науки и техники, доктор юридических наук, профессор **Баранов П.П**., генеральный директор Ассоциации «Высокие технологии», кандидат технических наук **Гусев А.А**., генеральный директор авиапредприятия «Ростов-Миль», кандидат технических наук **Зубков С.Г.,** генеральный директор компании «MAG», кандидат технических наук **Матвеев В.И.,** директор ФГУП «НИИ специальных измерительных систем», кандидат технических наук **Посупонько Н.В**., Главный специалист концерна «Системпром», кандидат технических наук **Пальчун Б.П.,** исполнительный директор Северо-Кавказского отделения Академии кандидат юридических наук **Попов А.В.,** ученый секретарь Северо-Кавказского отделения Академии, доктор биологических наук **Мартыненко Л.Д.,** судья Ростовского областного суда, кандидат юридических наук **Масликов И.С.**

В докладах и выступлениях было подтверждено, что, несмотря на принимаемые законодательные и организационно-экономические меры, российский рынок интеллектуальной собственности продолжает отставать не только от ведущих зарубежных стран (США, Германии, Японии, Китая), но и от стран СНГ (Белоруссии, Казахстана, Узбекистана). Отставание проявляется в ограниченности использования нововведений, скорости реализации и степени доведения их до потребителей. Наша наукоемкая продукция пока с трудом пробивается на западный рынок.

Изменить такое положение можно за счет принятия комплекса мер, в первую очередь **в законодательной сфере, в том числе:**

Первое. Разработать Кодекс по интеллектуальной собственности, способный систематизировать уже действующие нормативные акты. Подготовить и рассмотреть налоговые и другие экономические стимулы для развития наукоемких производств. Разработать пакет документов, позволяющих предприятиям полноценно использовать активы интеллектуальной собственности в своей хозяйственной деятельности.

Для решения этой задачи в короткие сроки целесообразно Указом Президента Российской Федерации создать рабочую группу, в состав

которой могли бы войти ученые и специалисты Академии изучения проблем национальной безопасности, ответственные работники предприятий, федеральных и региональных структур.

Сформировать федеральную целевую **программу инвентаризации инновационных технологий,** спланировать ее финансирование в рамках федерального бюджета и организовать поэтапную работу по выявлению интеллектуальных ресурсов и инновационных проектов, определению их стоимостной оценки для вовлечения в хозяйственный оборот и в процесс приватизации.

Второе. Крупнейшие мировые производители вооружений ведут беспрецедентное по размаху юридическое закрепление прав на изобретения российских авторов, полученные в процессе выполнения **государственного оборонного заказа.**

Анализ фонда патентной информации показывает, что в США зарегистрировано несколько сотен патентов на технологии военного и двойного назначения. Их авторами являются российские изобретатели. Обладатели патентов – американские фирмы или государство в лице министра торговли США. Блокируются наиболее перспективные направления развития авиационной техники в России патентами, оформленными на неизвестные офшорные компании и иностранные физические лица (например, арабского происхождения).

По оценке ученых Академии, сложившаяся ситуация создает реальную угрозу обороноспособности нашей страны и ее технологической независимости. Обстановка еще более обострится в результате присоединения нашей страны к процедурам разрешения споров по интеллектуальной собственности, принятым во Всемирной торговой организации.

Механизм, при котором государственные заказчики оказываются отстраненными от защиты интеллектуальной собственности, создаваемой при выполнении оборонного заказа, **не отвечает интересам обеспечения безопасности Российской Федерации.**

Представляется целесообразным поручить Минобороны России в сжатые сроки подготовить предложения по созданию **целостного государственного механизма,** обеспечившего бы в Российской Федерации проведение единой государственной политики в области защиты прав на интеллектуальную собственность, создаваемую при выполнении государственного оборонного заказа.

Третье. Принципиально важно осмыслить **роль крупных научных центров и производств высоких технологий** с их потенциалом в научно-технической и экономической стратегии России.

В ближайшие 15-25 лет основой этой стратегии призвана стать программа гармонизации российской экономики, в первую очередь промышленности с экономикой развитых стран.

Цель – к 2015 году на условиях равноправных партнеров войти в сообщество высокоразвитых стран. **Механизм –** формирование приоритетов макротехнологий, по которым Россия способна занять передовые позиции в мире и стать конкурентной на мировом рынке наукоемкой продукции.

К числу таких приоритетных макротехнологий, по мнению наших специалистов, следует отнести: **авиакосмос, судостроение, ядерную энергетику, спецхимию и металлургию, биотехнологию, спецмашиностроение, телекоммуникации и связь, автомобилестроение, микроэлектронику. По этим направлениям Россия обладает собственной научной школой мирового уровня.** Именно по этим приоритетам и следует спланировать федеральные целевые программы, обеспечивающие гармонизацию технологической среды России с развитыми странами.

При активной политике Правительства Российской Федерации и частных компаний в сжатые сроки возможно создание 50-60 крупных корпораций, интегрированных в мировое научно-техническое пространство развитых стран. Эти корпорации послужат ядром для создания вокруг них сети малых предприятий, обеспечивающих инновационную деятельность в сфере наукоемкого бизнеса.

Для активизации деятельности этих корпораций требуется поручить Минэкономразвития России разработку новых федеральных законов, предусматривающих нормативные механизмы в области интегрированных структур, инфраструктуры инновационной деятельности и вовлечения в хозяйственный оборот интеллектуальной собственности.

Четвертое. В наступившем тысячелетии информационные технологии являются одним из главных ресурсов развития, служат основой структурной перестройки экономики ведущих промышленно-развитых стран. К концу XX века вклад этого сектора в прирост ВВП США составил 27%. По объему продаж информационный сектор вышел на первое место, обогнав авиационную и автомобильную промышленности. Мировой рынок информационных технологий развивается самыми высокими темпами. Его объем перешагнул один триллион долларов США в год. Более половины этого рынка приходится на производство программной продукции и услуг, без которого невозможно функционирование информационно-технологического комплекса (производство вычислительной техники, средств цифровой связи, другие информационные сектора).

В связи с изложенным не выдерживает критики сложившаяся система так называемого «офшорного», или «заказного программирования», в основу которой положена разработка

программного обеспечения российскими компаниями для развитых стран по недопустимо низкой стоимости. Этот сектор является специфическим направлением деятельности в области информационных технологий и промышленного программирования. Россия имеет все предпосылки, чтобы принять активное участие в этом процессе, но с реальной стоимостью программного продукта и получить инвестиции, сопоставимые с сырьевыми. Именно они смогут использоваться для развития отечественной науки, образования, информатики, средств электронной коммуникации.

Необходима активная и главное – масштабная государственная стратегия развития информационно-технологической отрасли, включая принятые странами – лидерами специальные таможенные и налоговые льготы. Результаты в развитии программного обеспечения нельзя получить в рамках отдельных мероприятий какого-либо одного министерства или ведомства. Эта проблема – комплексная, исключительно общегосударственного характера. Мероприятия в области развития заказного программирования должны проводиться на постоянной основе специальным межведомственным органом, что соответствует подходу стран, успешно развивающих у себя данное направление.

Представляется целесообразным на первом этапе организовать решением Правительства Российской Федерации межведомственный центр информационных технологий.

По результатам обсуждения также представляется целесообразным реализация ряда важных мероприятий в интересах развития и повышения эффективности инновационной деятельности и социально-экономического развития регионов Южного Федерального округа России.

Прежде всего, следует более эффективно задействовать в регионах России механизмы Федерального закона «О статусе наукограда Российской Федерации», способствующие не только развитию инновационной системы, но и являющиеся точками роста экономики региона. Эта работа на Юге России практически не ведется, ни одно муниципальное образование или территория не подготовлены к присуждению статуса наукограда или территории научно-технического развития. Было бы целесообразно активизировать деятельность администраций таких городов и подготовить программы их развития как наукоградов с учетом опыта Московской, Калужской, Новосибирской и других областей России.

Положительное продвижение этого вопроса с участием Академии сконцентрирует интеллектуальный и научно-технический потенциал для становления инновационных процессов в экономике и станет важным фактором социально-экономического развития регионов России.

Во-вторых, развернуть в регионах России более эффективную работу по реализации Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». Пока в этом плане активно работают Москва, Санкт-Петербург, Московская, Новосибирская и Томская области. От южных регионов конкретные предложения по созданию таких зон практически не поступали.

Научный и производственный потенциал Юга России позволяет осуществить развертывание особых экономических зон по ряду инвестиционных направлений. Прежде всего – по внедрению перспективных авиационных технологий на базе таганрогских авиационных предприятий объединения «Роствертол», компании «Ростов-Миль» в кооперации с НИИ и КБ других регионов для развития систем композитного изготовления крупногабаритных фюзеляжных конструкций и корпусных изделий, летательных аппаратов вертикального взлета и посадки, не имеющих аналогов в мире.

В-третьих, было бы целесообразно подготовить предложения об образовании особой экономической зоны по сохранению биоресурсов в дельтах рек Дона, Волги, Кубани, Азово-Черноморском бассейне с использованием перспективных технологий рыборазведения и восстановления экологической среды, разработанных региональным НИИ рыбного хозяйства и рыборазводными заводами Ростовской, Астраханской областей и Краснодарского края.

Рассмотреть возможность развития на базе уникальных технологий доктора биологических наук Мартыненко Л.Д. питательных сред и иммунологических препаратов для диагностики инфекционных заболеваний. Это позволит создать достаточно емкий инновационный рынок в России и за рубежом.

В-четвёртых, создать **Южно-Российский Общественный Центр инновационной деятельности** для организации взаимодействия на уровне административных структур, хозяйствующих субъектов, ученых и правообладателей интеллектуальной собственности. Основными целями Центра могли бы стать:

– проведение инвентаризации и создание банка инновационных проектов в масштабе Южного федерального округа;

– оценка и учет интеллектуальной собственности в процессе приватизации предприятий Юга России;

– консолидация государственных и частных финансовых ресурсов на поддержку инноваций предприятий и граждан Юга России;

– содействие реализации инноваций путем организации и использования многоуровневого информационного пространства (муниципального, регионального, федерального и международного);

– развертывание рынка заказов и сбыта в Южном регионе достижений науки и производства;

– создание научно-технических коллективов на предприятиях и производствах Южного федерального округа по разработке и освоению новшеств;

– организация подготовки кадров, способных решать на профессиональном уровне изобретательские задачи, проводить функционально стоимостный анализ и осуществлять оценку и защиту интеллектуальной собственности.

Реализация этого предложения может быть осуществлена с привлечением инвестиционных ресурсов на базе научного потенциала Северо-Кавказского отделения Академии изучения проблем национальной безопасности, Ростовского НИИ специальных информационно-измерительных систем, Южно-Российского вексельного центра и Консалтинговой компании "ТРИЗ-шанс" при непосредственном участии ассоциации "Высокие технологии" и научно-образовательных организаций Юга России.

Концепция создания такого Центра проработана в Ассоциации «Северный Кавказ» и Академии с участием министерств и ведомств Российской Федерации.

В представлении Жириновского В.В. высказана настойчивая просьба личного участия Президента Российской Федерации Путина В.В. в реализации предлагаемых рекомендаций с тем, чтобы в очередной раз не позволить министерствам и ведомствам заблокировать создание законодательных механизмов, способствующих выходу России на инновационный путь развития.

К сожалению, реализация этих принципиально важных рекомендаций Экспертного совета бездумно затянулась, что не позволило регионам России создать инфраструктуру их инновационного развития. Это особенно заметно сейчас, когда сырьевые доходы себя исчерпали из-за низких цен, а объёмы наукоёмкой продукции в России, способной выйти на мировые рынки, крайне ограничены. Однако высказанные Жириновским В.В. эти достаточно прозорливые предложения вместо совместной работы по их реализации послужили причиной окончательного закрытия Экспертного совета.

7.2.6 О подготовке Концепции федерального закона о создании заповедных зон в Каспийском и Азово-Черноморском бассейнах

В связи с кризисным состоянием в Южном регионе с сохранением биоресурсов Азовского, Чёрного и Каспийского морей, рек Волги, Дона и Кубани Экспертный совет инициировал в апреле

2001 года создание рабочей группы под руководством депутата Государственной Думы, заместителя председателя Комитета Государственной Думы по регламенту (ранее заместителя губернатора Ростовской области) Гребенюка В.Д. для подготовки **проекта федерального закона о создании заповедных зон**, экологическом оздоровлении рек Дона, Волги и Кубани, восстановлении и сохранении природных комплексов и биоресурсов Каспийского, Азово-Черноморского бассейнов, а также проекта федеральной целевой программы по всем аспектам жизнедеятельности заповедных зон. Несмотря на огромные усилия Экспертного совета, поддержанные губернаторами этих регионов, полностью реализовать эти инициативы не удалось.

Однако ситуация всё больше усложняется, рыбные ресурсы исчезают, усиливаются браконьерство и загрязнение среды обитания ценных пород промысловых рыб, что в самые ближайшие сроки потребует принятия экстренных мер для сохранения исчезающих биоресурсов и восстановления рыбохозяйственной деятельности в этих промысловых районах.

7.3 Калининградская область – особый регион России. Проблемы развития и обеспечения безопасности

Экспертным советом проведены принципиально важные разработки в области обеспечения региональной безопасности Калининградской области на базе реального изучения обстановки в этом регионе группой членов Совета Шершнёва Л.И., Ваганова В.Г. и Макурова Л.Г. Результаты этих разработок были положены в основу доклада Селезнёва Г.Н. на Международной конференции по европейской безопасности. Калининградская область занимает важное политическое положение и играет особую роль в обеспечении национальных интересов России в Балтийском регионе и в Европе. Калининградская область – это единственный субъект Российской Федерации, полностью отделенный от остальной территории страны сухопутными границами иностранных государств и международными морскими водами, что обуславливает угрозу хозяйственной и военно-политической изоляции области.

Главная цель обеспечения национальных интересов и безопасности Российской Федерации в Калининградской области – создание и поддержание такого экономического, политического, международного и военно-стратегического ее положения, которое бы создавало условия, исключающие опасность ослабления роли и значения области как неотъемлемой части Российской Федерации.

Калининградская область имеет экономически выгодное географическое положение, реализация преимуществ которого в

соответствии с принятой Российской Федерацией Стратегией по развитию отношений с Европейским Союзом выгодна всей России. Область может стать российским регионом сотрудничества с Европейским Союзом в XXI веке, реальным звеном в интеграционном сближении России и объединяющей Европы, продвижением российской продукции в Европу, а современных производств – в новую Россию.

Развитие Калининградской области в качестве российского анклава сталкивается с разрешением целого ряда проблем политического, правового и экономического характера. Прежде всего, это неопределенность перспектив долгосрочных отношений России и ЕС и статуса Калининградской области в этих отношениях.

НАТО и ЕС на протяжении последних десятилетий рассматривали Калининградскую область как проблемный анклав. Область выступает в качестве фактора, способного существенным образом осложнить для этих структур «расширение на Восток» и создать военно-политическое и торгово-экономическое напряжение в отношениях с Россией.

В результате предполагавшегося быстрого социально-экономического роста в странах – новых членах ЕС возникла угроза укоренения слишком сильного разрыва в уровне доходов населения анклава и приграничных территорий Евросоюза, что означало высокий риск возникновения неконтролируемой миграции из Калининграда, формирования в регионе зоны так называемой «интернированной деятельности», ухудшения экологии и повышения риска техногенных аварий. По этим причинам Калининградская область испытывает постоянное давление правового и институционального поля ЕС как с точки зрения тарифных и нетарифных ограничений, так и в более широком экономическом и политическом смысле.

Наиболее значимыми последствиями НАТО и ЕС на Балтике для России и Калининградской области могли бы стать такие факторы, как снижение военной безопасности России в регионе, ухудшение транспортной связанности основной территории России и Калининградской области в связи с удорожанием грузового транзита, усложнением процедур оформления грузов, ужесточением правил поездок калининградцев в соседние страны и в основную часть России в связи с введением в странах Балтии визового режима, а также снижением энергетической безопасности области в силу ее большой зависимости от внешних поставок электроэнергии и топлива до пуска ТЭЦ-2 практически все потребности области в электроэнергии покрывались за счет поставок из Литвы и транзита из России через Литву и Белоруссию. При этом существующая газотранспортная система имеет технические ограничения по объемам поставок транзитного газа в Калининградскую область.

Несмотря на то что часть из приведенных опасений оказалась частично разрешенной, до последнего времени и у России, и у ЕС отсутствует отчетливая стратегия адаптации Калининградской области к новой геополитической и геоэкономической обстановке в юго-восточном секторе Балтии.

В Калининградской области с самого начала были допущены стратегические и тактические ошибки: прежде всего всю территорию области отнесли к СЭЗ, начали работу без надлежащей правовой базы, то есть не обеспечили при создании свободной экономической зоны (Федеральный закон 1996 г. № 13-ФЗ) нормативного регулирования по таким вопросам, как распоряжение и порядок пользования землей, валютный режим, финансирование зоны, порядок управления ею, система взаимоотношений администрации зоны с центральным органом власти и управления.

Как показала практика, решения в 1990-1991 годах о создании на территории России двенадцати СЭЗ были приняты без тщательного анализа последствий и без учета реальных экономических возможностей государства и регионов.

Комплексное обустройство одного квадратного километра зоны экспортного производства (при обычных масштабах зоны, не превышающих трех квадратных километров) в различных странах мира обходится в сумму от 25 до 50 млн долларов США, в КНР – до 70 млн долларов. Предоставлять льготный хозяйственно-правовой режим целым краям и областям, превосходящим по размерам отдельные европейские государства, при таких затратах на обустройство зон было ошибкой. Невозможность осуществления надежного таможенного контроля на границах подобных «супензон» неизбежно превращает их в гигантские насосы по перекачке товаров из России за рубеж.

Как показывает мировая практика, создание небольших по размеру СЭЗ позволяет достичь максимального эффекта в сравнительно короткие сроки. Так, в СЭЗ «Масан» (Республика Корея) площадью всего 0,8 квадратного километра, строительство которой обошлось в 28 млн долларов США, годовой объем экспорта за 70-е годы возрос до 1 млрд долларов. На микроскопическом по масштабам Китая пространстве шесть СЭЗ, где проживает 0,2% населения, приходится 3,5% ВВП страны, 6,5% внешней торговли, реально привлеченные инвестиции достигли 20% (10 млрд долларов) от их общего объема во всей стране.

Эти примеры позволяют сделать вывод о необходимости создания на территории нынешней СЭЗ «Янтарь» нескольких локальных зон экспортного производства и свободных таможенных зон с единой администрацией для координации работы, что может существенно повысить эффективность их функционирования.

Изменить сложившуюся ситуацию и устранить правовые пробелы должен новый федеральный закон по формированию в Калининградской области особой экономической зоны, в котором будут учтены особенности зон, их границы с одним или несколькими государствами и выход к морю. Особое место в процессе создания и развития зон должны занять программы социально-экономического развития на территории Российской Федерации.

Федеральным законом «Об особой экономической зоне в Калининградской области» (№ 16-ФЗ) был принят новый вариант развития области, основной особенностью которого стал переход от льгот таможенного характера к налоговым и инвестиционным льготам. Если первые только компенсировали анклавное положение Калининградской области по сравнению с другими российскими регионами, то последние, по замыслу разработчиков, призваны интенсифицировать темп экономического развития на долгосрочную перспективу.

Однако долгосрочная стратегия развития Калининградской области не может быть сформулирована без ясных перспектив взаимодействия России и ЕС в макрорегионе Балтики. Более того, воспользоваться в полной мере предоставляемыми ОЭЗ возможностями область может только при условии долговременной устойчивости этих отношений, которые окажутся стимулом для прихода «длинных» инвестиций, сближения стандартов технологической культуры, выстраивания транснациональных цепочек добавленной стоимости и другие факторы.

Для Калининградской области процесс интеграции в макрорегион Балтики является ключевым. В случае активной позиции России в регионе Балтики, как составной части ее отношений с ЕС, появляется реальная возможность включиться в растущие рынки труда, капитала и технологий на европейском пространстве в интересах всего российского Северо-Запада.

Реализация такой политики России в сочетании с преимуществами режима особой экономической зоны способствует заключению договора между Российской Федерацией и Европейским Союзом о развитии Калининградской области как региона взаимного сотрудничества. Этим договором могли бы быть введены международные гарантии стабильности законодательства по режиму особой экономической зоны в Калининградской области; применение на ее территории европейских стандартов для определенных видов деятельности и видов товаров и специальный упрощенный режим оформления документов для посещения области гражданами стран Шенгенского соглашения.

По мнению экспертного сообщества, не следовало бы опасаться иностранного присутствия в Калининградской области, в том числе заселения ее российскими немцами. Ведь число переселенцев из Средней Азии и с Северного Кавказа здесь ежегодно растет, что не соответствует историческим традициям данного региона.

Известно, что российские немцы в регионах их компактного проживания всегда показывали пример рачительного хозяйствования. Можно было бы рассмотреть вопрос о строительстве совместных русско-немецких поселений в Калининградской области (такие проекты есть в Ставропольском крае), в которых жители были бы заняты кроме сельхозпроизводства и в перерабатывающей промышленности, а также на расположенных в области дочерних предприятиях Германии со сборочным производством. Конечно, расчет при этом должен быть частично и на немецкое финансирование.

Следует, однако, заметить, что наши просьбы о финансовой и другой помощи не должны поощрять никаких территориальных претензий. Хотя российские политики могли бы полнее учитывать тот факт, что Европа интернационализируется, то есть она, в известном смысле, и германизируется. Так что панически бояться германизации, какой бы то ни было части Европы – анахронизм.

В целях расширения и углубления традиционных контактов в торгово-экономической области между Россией и Германией, обмена культурным наследием между странами, координации в сфере образовательной деятельности для создания необходимых языковых предпосылок и передачи знаний в научной и других областях, организации постоянных контактов между предпринимателями можно было бы открыть в Ростоке с согласия правительства земли Мекленбург – Предпомеранция СЛАВЯНСКИЙ ЦЕНТР (примерная концепция такого центра уже существует), а в Калининграде – НЕМЕЦКИЙ ЦЕНТР с аналогичными задачами. Эти центры могли бы активно способствовать тому, чтобы Калининградский регион стал опытным полигоном России и образцом для всей Восточной Европы по использованию мирового опыта при проведении рыночных реформ на основе не только зарубежных инвестиций, но и за счет финансирования различными российскими банками.

Калининград может стать базой постоянно действующих ярмарок российских регионов и зарубежных стран, штаб-квартирой экологического сотрудничества государств в регионе Балтийского моря, иметь на своей территории филиалы международных благотворительных организаций. Следовало бы ориентировать дипломатов на эту работу среди общественности стран пребывания. По нашему мнению, углублять контакты Калининградской области с немецкими землями, польскими воеводствами, административными территориями других Прибалтийских государств – это путь сохранения сложившихся в этом регионе традиций и соблюдения взаимных интересов. Расширение делового сотрудничества поможет странам-соседям иметь в Калининграде все больше различных представительств, вплоть до открытия своих консульств.

Празднование юбилейных дат Победы заставило многих еще раз проанализировать итоги и уроки Второй мировой войны и ее тяжелого материального и морального наследия. Не только в духе Потсдамских соглашений, но и последних договоренностей между Россией и Германией дипломатия России призвана неустанно следовать идеям добрососедства и взаимовыгодного сотрудничества. И в интересах самих немцев регулярно остужать «горячие реваншистские головы», которые пытаются время от времени поднимать вопрос о пересмотре послевоенных границ и статуса Калининградской области. Конечно, могут быть разные подходы, но какая-то дискуссия о будущем европейском устройстве не исключается. Сегодня, например, постоянно присутствует тема демилитаризации Калининградской области. Сколько иметь здесь военных – решает Россия. Но не следует быть глухими к мировому общественному мнению. К мнению, а не к диктату, каким, например, наполнены проекты резолюций Конгресса США по данной тематике.

Демилитаризацию области следует увязать с реализацией идеи создания профессиональной армии и сделать это даже раньше, чем на остальной территории России. Такой подход позволит не только сократить численный состав группировки, но и создаст условия для большей открытости в общении с войсками НАТО. Именно в силу быстрого решения задач перевода воинских частей Калининградской области на профессиональную основу здесь может быть создан показательный центр переобучения офицеров и прапорщиков на гражданские специальности, способный влиять на организацию соответствующей инфраструктуры и производств разных форм собственности для создания новых рабочих мест. На первых порах этот центр мог бы финансироваться за счет Федеральной службы занятости, а также различных заинтересованных в демилитаризации Калининградской области международных фондов. Поиск путей решения накопившихся проблем в Калининградской области является на сегодняшний день весьма актуальным и вызывает острую необходимость принятия пакета соответствующих законов. В сложившейся вокруг Калининградской области ситуации, на наш взгляд, следует принять ряд оперативных мер законодательного и административного плана.

Первое: преимущества режима особой экономической зоны способствуют заключению договора между Российской Федерацией и ЕС о развитии Калининградской области как региона взаимного сотрудничества. Этим договором могли бы быть введены:

- международные гарантии стабильности законодательства по режиму особой экономической зоны в Калининградской области;
- применение на территории ОЭЗ стандартов ЕС для определенных видов деятельности и определенных видов товаров;

• специальный упрощенный режим оформления документов для посещения области гражданами стран Шенгенского соглашения.

Второе: со вступлением Литвы и Польши в Европейский Союз Калининградская область столкнется с необходимостью транспортирования грузов через территорию сопредельных государств по транзитным тарифам ЕС. Для решения этой проблемы необходимо:

• проведение переговоров с Литвой о включении дополнительно, учитывая статьи 5 и 7 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Литовской Республики «О долгосрочном сотрудничестве Калининградской области РФ и регионов Литовской Республики», статьи о едином уровне тарифов при транзитных перевозках по дорогам Литвы в направлении на Клайпеду и Калининград;

• проведение переговоров с ЕС о едином уровне тарифов при транзитных перевозках по территории Литвы, во всех направлениях, включая Калининградское, после вступления Литвы в ЕС;

• обеспечение Россией величины суммарного железнодорожного тарифа за провоз грузов по территориям России, Белоруссии и Литвы не выше аналогичного железнодорожного тарифа в прямом сообщении по территории России.

Третье: расширение ЕС за счет соседних с Калининградской областью государств Балтийского региона приведет к резкому сокращению возможности жителей области в свободе перемещения, особенно при поездках в Россию и из России вследствие ужесточения таможенного, правового, сертификационного и визового режимов. Ограничение свободы передвижения в Калининградскую область и обратно вследствие ужесточения приграничного режима оказывает негативное влияние на инвестиционный климат региона.

С целью предотвращения возможных негативных последствий данного процесса необходимо заключить с ЕС специальное соглашение по Калининградской области в рамках Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС, которое обеспечило бы защиту интересов Калининградской области как субъекта Российской Федерации:

• требуется договориться о сохранении в шенгенских правилах ЕС безвизового въезда для граждан Калининградской области в Польшу и Литву как в сопредельные с регионом страны;

• поездки российских граждан в область и обратно с территории России должны осуществляться через Литву и Польшу в безвизовом режиме в рамках действующих в настоящее время договоренностей;

• предусмотреть упрощенный визовый режим для въезда граждан Литвы и Польши, а после вступления этих государств в ЕС и всех граждан стран, входящих в эту организацию, в Калининградскую область.

Четвертое: в интересах укрепления статуса свободной экономической зоны Калининградской области следовало бы внести в Налоговый кодекс поправки, обеспечивающие особый экспортный режим для предприятий региона, создание особого налогового статуса Калининграда. Кроме этого, необходим упрощенный режим таможенного оформления грузов, направляемых в Калининград и обратно.

Пятое: вопросы демилитаризации области, на которых настаивают страны ЕС, связаны с укреплением статуса свободной экономической зоны и должны решаться в контексте удовлетворения поставленных российской стороной вопросов.

Шестое: следовало бы обратить внимание руководства Казахстана на несогласованность действий в Литве, вступающую в противоречие с геополитическими интересами России. Более того, эта активность осуществляется Казахстаном на фоне конструктивной позиции, которую заняла Россия по вопросам участия Казахстана в проекте КТК, прежде всего по проблеме сбалансированного использования энергетического потенциала Каспийского бассейна.

Седьмое: необходимо поддержать компанию «ЛУКОЙЛ» в её борьбе за акции Мажейкяйского НПЗ с позиций интересов национальной безопасности России.

Даже частичная реализация наработок Экспертного совета позволила создать в Калининградской области устойчивую ситуацию, стабилизировать взаимодействие со странами Балтийского региона и тем самым обеспечить региональную безопасность анклава.

7.4 Южные Курилы: проблемы экономики и безопасности

Экспертные наработки членов Совета по проблемным вопросам безопасности Южных Курил, оценке экономической ситуации на островах и рассмотрение правовых аспектов этих территорий дали толчок государственным структурам к незамедлительным действиям разрешению возникших вокруг Южных Курил юридических споров, проблем экономического и социального развития.

Как показано в разработках Экспертного совета, главной особенностью геополитического положения Курильских островов является то, что они – естественный дальневосточный пограничный рубеж России, благодаря которому обеспечивается выход в северо-западную часть Тихого океана и российское военно-стратегическое присутствие в данном регионе.

Уже одно это обстоятельство обуславливает необходимость особого и постоянного внимания к островам со стороны государственных органов власти и оказания всемерного, прежде всего финансового, содействия в их развитии. Кроме того, одной из существующих геополитических проблем как для Курильского субрегиона, так и в целом для России как государства является неурегулированность статуса островов Итуруп, Кунашир, Шикотан и группы островов Хабомаи (далее – Южные Курилы), принадлежность которых России, оспаривается японской стороной.

Особенности современного экономического развития Курильских островов во многом обусловлены их географическим положением. Острова расположены на морских путях, связывающих Россию с западным побережьем США и Канады, а также Приморский край с Камчаткой. Здесь органично сочетаются огромные сырьевые богатства (значительные запасы нефти, магния, рения, титана, серы) и красота почти нетронутой природы. Курилы и прилегающие к ним морские акватории представляют собой один из уникальных по биологической продуктивности районов Мирового океана. Они являются местами нереста, обитания и миграции особо ценных промысловых рыб и живых объектов континентального шельфа.

В настоящее время в Курильском и Южно-Курильском районах Сахалинской области на площади 5174 кв. км проживает 15,7 тысячи человек, 650 кв. км являются заповедными землями. На континентальном шельфе этих районов ресурсы углеводородов составляют 1,6-1,8 млрд т условного топлива. Общие ресурсы золота на Курильских островах оцениваются в 1867 т, серебра – 9284 т, титана – 39,6 млн т, железа – 273 млн т. Имеются парогидротермы, залежи полиметаллических руд, 117 млн т серы. На Итурупе ежегодный вынос с газами редкого металла рения, цена которого дороже золота, составляет 36 т, что соответствует его годовому мировому потреблению, в России другой минерально-сырьевой базы рения нет. Совокупно разведанные запасы полезных ископаемых на Южных Курилах по мировым ценам на сегодняшний день оцениваются в 45,8 млрд долларов США.

Общие запасы рыбы и других морепродуктов (возобновляемых биологических ресурсов) в Южно-Курильском рыбопромысловом районе составляют более 5 млн т, а ежегодно общедопустимые уловы около 800 тыс. т. Защиту рыбных ресурсов от расхищения в этом районе следует отнести к числу проблем национальной безопасности Российской Федерации. Особую тревогу вызывает контрабандный вывоз в Японию незаконно добытых в двухсотмильной исключительной экономической зоне морских биоресурсов, который растет из года в год.

Расчеты показывают, что добыча рыбы в районе Курил (в том числе за счет искусственного разведения лососевых и некоторых других пород рыб) может быть увеличена более чем втрое, а стоимость продукции морского

промысла может составить около 5 млрд долларов. При этом появится реальная возможность вовлечь в процесс активного освоения ресурсы региона предприятий, расположенные непосредственно на Курильских островах, чья доля в суммарном улове сегодня составляет менее 10%.

Если же учесть не только территорию, но и континентальный шельф, а также 200-мильную экономическую зону, то это составит 196 тыс. кв. км богатейшей природной зоны. Огромную ценность представляют лесные ресурсы Южных Курил; наиболее пригодны для строевой древесины леса острова Кунашир. Курильский заповедник имеет природные зоны обитания ценных пушных зверей (норки, соболя), места гнездования уникальных птиц.

Одной из главных достопримечательностей этой уникальной природной зоны является Курильский заповедник, охватывающий общую площадь свыше 65 тысяч га и площадь охранных зон (без морских акваторий — около 41,5 тысячи га). Заповедник расположен в Южно-Курильском районе Сахалинской области на острове Кунашир и прилегающих островах Малой Курильской гряды. Если представить, что все эти природные ресурсы перейдут к Японии, то суммарная величина потерь для России, по самым приблизительным оценкам, составит порядка 2,5 трлн долларов.

В то же время на фоне изобилия уникальных по своему разнообразию природных ресурсов обращает на себя внимание низкий уровень социально-экономического развития субрегиона. На протяжении длительного времени район Курильских островов входит в число слаборазвитых. Для него характерны не только общие для России кризисные явления, но и некоторые специфические факторы, обусловленные значительной удаленностью от материковой части России и неурегулированностью «территориальной проблемы».

Известно, что на протяжении последних десяти лет Япония активно ведет рыбный промысел в российской экономической зоне как дозволенными, так и недозволенными (по существу хищническими) способами.

Кроме того, Япония применяет запрещенные во всем мире (за исключением только Японии и, кстати, России) дрифтерные сети, губительные для морских птиц и млекопитающих. Из этих сетей выстраиваются многокилометровые «стены смерти», жертвами которых ежегодно становятся десятки тысяч животных и птиц, в том числе и редких видов. В результате уникальной островной фауне ежегодно наносится ущерб на сотни миллионов долларов.

В целях поэтапного выхода Курильских островов из затяжного социально-экономического кризиса и обеспечения геополитических и геоэкономических интересов России в этом регионе в последние годы в

соответствии с Программой на островах были введены крупные объекты в рыбохозяйственном, теплоэнергетическом, транспортном и социально-бытовом комплексе. В этот период на Южных Курилах построены современные рыбоперерабатывающие предприятия, способные ежесуточно перерабатывать свыше 900 тонн сырца в сутки, в результате чего добыча рыбы и морепродуктов возросла в 3 раза, а выпуск продукции – в 5 раз.

Однако выполнение программных мероприятий было значительно осложнено необходимостью ликвидации последствий землетрясений и цунами на Южных Курилах. В результате этих стихийных бедствий было разрушено свыше 150 объектов производственной и социальной инфраструктуры. Однако развитие экономики Южных Курил сдерживается из-за низкого уровня финансирования программы (не более 17%).

В частности, практически не используются современные экономические механизмы, такие как финансовый лизинг, государственный ресурсный кредит, компенсация процентных ставок по коммерческим кредитам, бюджетные субсидии на промысел слабо освоенных морских биоресурсов.

На этом фоне вокруг Южных Курил в постсоветский период складывается двусмысленная ситуация. От России пытаются отторгнуть принадлежащие ей на законных основаниях богатейшие острова. Проводя целенаправленную политику (особенно активно последние 10 лет), Япония постепенно, шаг за шагом принимает настойчивые попытки присвоения российской территории. Через гуманитарную помощь и безвизовые обмены японцы стремятся сделать своими единомышленниками жителей островов, на которых оказывается сильнейшее психологическое давление. В ход идут все средства: от щедрых обещаний до дезинформации. При этом объем реального экономического сотрудничества между Японией и Россией, в том числе уровень хозяйственного взаимодействия в районе Южных Курил, остается крайне низким. В дальнейшем развитии экономики Южных Курил следовало бы исходить из необходимости решения ряда принципиально важных задач, вытекающих из геополитической ситуации вокруг Южных Курил.

Прежде всего – это создание условий для устойчивого развития Курильских островов с учетом геостратегических интересов Российской Федерации. Особое значение приобретают задачи по формированию необходимой инфраструктуры и благоприятного инвестиционного климата для развития приоритетных отраслей экономики и стимулирования реализации программ малого и среднего бизнеса, проектов международного сотрудничества на территориях Курильских островов; развития социальной сферы и достижения экономических и социальных показателей, обеспечивающих стабильное развитие Курильских островов; эффективного использования и обеспечения контроля за территориальным, морским и

воздушным пространством Охотского моря и западной части Тихого океана; совершенствования системы охраны, воспроизводства и регулирования использования водных биологических ресурсов и повышения эффективности функционирования рыбохозяйственного комплекса Курильских островов; создания условий для обеспечения занятости и повышения уровня жизни населения. В результате реализации изложенных задач необходимо обеспечить на территории Курильских островов достижение уровня основных макроэкономических показателей и решение проблем финансовой самостоятельности региона за счет устойчивого поступления налоговых отчислений в бюджеты всех уровней.

Отсюда вытекает и новая специфическая и возрастающая роль внешнеэкономического сотрудничества как фактора, призванного обеспечить вхождение Дальнего Востока в многостороннюю систему тихоокеанских экономических отношений. Необходимо как можно скорее выводить проблему Южных Курил и Курильских островов в целом из состояния политической неопределенности и «зацикленности» только на двусторонних отношениях с Японией и проблеме возврата ею утраченных территорий.

Естественно, что Япония может неодобрительно отнестись к привлечению других стран в сферу совместных с Россией разработок природных ресурсов в районе Южных Курил. Однако если Россия не выйдет из нынешней двусторонней системы политических и экономических координат, это будет восприниматься японцами как очевидная слабость нашей позиции и косвенное признание их права на территориальные претензии. В результате политическое давление на российскую сторону может усилиться.

Учитывая всю важность проблемы Южных Курил и достаточно благоприятное отношение к России в странах Азиатско-Тихоокеанского региона, представляется целесообразным определить соответствующие механизмы перевода ее из политической плоскости во внешнеэкономическую. Иными словами – приступить к решению этой политической проблемы экономическими методами на многосторонней основе.

Прежде всего, необходимо активно использовать в международных отношениях АТР (в частности, АТЭС) принципы открытого регионализма. Представляется, что в рамках сотрудничества с участием этих международных организаций решение экономических проблем для северной и южной части Курильских островов может быть дифференцированным, учитывающим специфику их геополитического и социально-экономического характера.

В конечном счете, если будут учтены серьезные упущения в реализации программных мероприятий по Курилам и заработает

механизм многостороннего внешнеэкономического сотрудничества, то Южные Курилы смогут стать значимым участником тихоокеанского экономического сообщества, а Курильские острова в целом – превратиться в субрегион, относящийся к категории активных доноров. Этим самым будет создана необходимая основа для обеспечения бездотационного развития всей Сахалинской области.

7.5 Проблемы развития и безопасности северных территорий

Экспертным советом в рамках Комиссий топливно-энергетической, продовольственной и экономической безопасности были проведены глубокие проработки региональной безопасности северных регионов России и Северного завоза.

Разработками было подтверждено, что задачи обеспечения социально-экономического развития северных регионов России выдвигаются сегодня в число приоритетов государственной политики.

Российское государство всегда стремилось к сотрудничеству как с Западом, так и Востоком, чему способствовало его географическое положение. Однако регионы европейской части нашей страны оказались более развитыми по сравнению с регионами Сибири и Дальнего Востока. Вместе с тем Россия – это и северная страна с огромными запасами энергетических природных ресурсов. В этом плане Север и Восток России должны играть геополитическую миссию, направленную на объединение европейской и азиатской цивилизаций. Поэтому фундаментальные и долгосрочные интересы России требуют эффективного экономического развития северных и восточных регионов Российской Федерации, поскольку эти регионы по своему потенциалу имеют возможность стать в 21-м веке локомотивом экономики нашей страны.

Развитие этих территорий в должной мере может обеспечить экономическую безопасность и самого этого крупнейшего субрегиона, и России в целом. Отсюда важно уже сейчас сформировать стратегию развития регионов Крайнего Севера и приравненных к нему местностей, которые составляют более 70% территории всей России. При этом следует исходить из того, что экономическое развитие любого из регионов и страны в целом не является самоцелью, а служит средством достижения благосостояния населения, благополучия каждого гражданина, проживающего в России.

Для обеспечения устойчивого развития регионов Севера, Сибири и Дальнего Востока России и направлена целевая государственная программа “Северный завоз продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности” с целью устранения имеющихся там диспропорций между природоресурсным потенциалом и уровнем и

качеством жизни населения в этом субрегионе, поскольку наличие таких диспропорций ведет к различным напряжениям в социальной сфере.

Выполнение программы Северного завоза не является только исполнением государственного бюджета, поэтому ее результаты следует рассматривать значительно шире, так как завоз предназначен и для обеспечения населения электроэнергией и теплом. Необходимо подчеркнуть, что в обеспечении северных территорий программа Северного завоза составляет в объемном показателе финансового оборота менее 3% от общего оборота. Поэтому далее давайте понимать под Северным завозом комплексную задачу поставок не только через Госкомсевер, но и через РАО "ЕС России", РАО "Газпром", угледобывающие компании и другие сырьевые предприятия.

В качестве примера можно привести следующие цифры, например по Республике Коми. Так, в 1998 году в этой республике отпущено электроэнергии около 2,8 млн кВт/час, а отпуск тепловой энергии составил около 7,7 млн Гкал, причем, по разным оценкам, до 38% этих объемов приходится на жилищно-коммунальный сектор. Сопоставимые объемы тепло- и электроэнергии были отпущены и в 1999 году. Для обеспечения этих показателей по линии РАО "ЕС России" в эту республику было поставлено в течение первого полугодия 1999 года почти 91 тыс. тонн мазута компаниями ТЭК'а, 776 тыс. тонн угля "Воркутауголь" и 0,5 млрд куб. м газа Севергазпромом. Это не считая поступления в Республику Коми по линии Госкомсевера нефтепродуктов общим количеством 46 тыс. тонн и 79 тыс. тонн угля. На примере этих поставок видно, что обеспечение северных территорий является проблемой не только Госкомсевера, но и РАО "ЕС России", и РАО "Газпром".

По заданию Правительства Российской Федерации Топливно-энергетическая комиссия Экспертно-консультативного совета по проблемам национальной безопасности Государственной Думы Российской Федерации провела анализ обеспечения регионов Крайнего Севера и приравненных к ним местности, главным образом энергоносителями, используя открытые публикации Государственного комитета Российской Федерации, по статистике, данные Госкомсевера и РАО "ЕС России".

Анализируя полученные данные, Комиссия Экспертного совета пришла к следующим выводам.

1. Прежде всего, при выполнении Северного завоза отсутствует комплексное управление этой программой. В самом общем виде комплексное управление включает в себя функции планирования, координирования, контроля и прогнозирования. При этом реализация этих функций невозможна без организационного, информационного и экономического обеспечения.

Например, по программе Северного завоза, в широком понимании этой задачи, нет единого уполномоченного, который обладал бы всей информацией, связанной с номенклатурой и объемами поставок, финансированием поставок и, самое главное, ценами поставок и действительной потребностью регионов на уровне расчетных данных. То, что такой орган не существует, нет вины и Госкомсевера, поскольку уровень его полномочий не распространяется соответственно на реализацию этих задач Минфином, Минтопэнерго и компаниями, участвующими в выполнении Северного завоза. Последние вообще являются частными организациями. При этом, насколько можно судить, нет координации между завозом нефтепродуктов и других энергоносителей по линии Госкомсевера, РАО "ЕС России" и РАО "Газпром".

2. По мнению Комиссий, большая часть проблем Северного завоза возникает как раз за счет нерешенных проблем управления этой программой.

Это частично касается и того аспекта, что для принятия управленческого решения важно не только организационное, но еще и информационное обеспечение, потому что невозможно принимать решение, производить координацию без комплексной информации о том, по каким ценам осуществляются закупки, каков уровень завоза и по другим факторам.

При этом методы давления со стороны государства здесь не всегда дают желаемый результат, поскольку должна быть четкая связь между коммерческими структурами и должно быть четкое разграничение полномочий между федеральным центром и регионами. Это нужно не только государственным структурам, но и нефтяным компаниям, что позволит исключить различного рода спекуляции на выполнении Северного завоза.

Чтобы решить эти проблемы, должны быть выработаны четкие и понятные правила экономической "игры" как для федеральных и региональных органов, так и для поставщиков товаров по финансированию регионов Крайнего Севера, и не только по программе Северного завоза. Однако решать экономические вопросы, например выделять деньги регионам и планировать завоз туда топлива, кардинально невозможно без организационного и информационного обеспечения этих вопросов, например без учета потребностей того или иного региона, численности его населения, объема производимой им продукции, возможностей рынка, цен поставщиков и другие аспекты.

3. Общее отношение к такой ситуации со стороны различных ведомств в общем выжидательное. По крайней мере, сейчас нет ни одного министерства или ведомства, которое бы в достаточно полной мере занималось решением этой задачи во всей ее полноте.

Развитие в сторону рыночной экономики еще не предполагает отсутствия государственного контроля за расходованием государственных денег. Поэтому планирование, прогнозирование, координация и контроль должны строиться на создании некой государственной системы, которая, действуя в рыночных условиях, фактически будет обеспечивать выполнение государственной кредитно-финансовой операции, связанной с финансированием именно этой целевой программы по обеспечению регионов Севера. Здесь может быть сочетание некоторых функций управления разными организациями, например прогнозированием может заниматься Госкомсевер, фактическим обеспечением кредитно-финансовыми операциями может заниматься государственное казначейство, а фактическим исполнением на уровне банковской сферы могут заниматься унитарные предприятия либо специальные казначейские предприятия.

Однако предварительно необходимо выработать критерии, по которым эта государственная система будет работать, например индекс потребления товара на душу населения, объем промышленного производства на душу населения и другие индексы.

4. Сейчас можно говорить, что по сравнению с другими годами сделано уже достаточно много. Но в чем особенность того, что уже сделано? Все это могло быть исполнено гораздо лучше, гораздо полнее, гораздо точнее, если бы те законодательные акты, которые собственно формировали программу Северного завоза и обеспечение регионов Крайнего Севера, были бы более конкретными. Тогда, например, при проведении тендера, государство, зная те объемы, которые должны быть поставлены в тот или иной регион, может в рамках выделенных денег с учетом рыночной ситуации установить верхний предел закупочной цены. И тендер бы выигрывал не тот, кто дал меньше из тех, кто дал, а тот, кто дал меньшую закупочную цену.

Поэтому, по мнению Комиссий, Постановление Правительства Российской Федерации от 26 марта 2000 года, где заложены очень правильные идеи и по казначейству, и, в том числе, по тендерам, было бы еще более эффективным, если бы содержало, например, указание на проведение мониторинга рынка поставок, в частности нефтепродуктов и определения на его основе верхнего предела закупочных цен поставок в регионы.

Таким образом, следует еще раз подчеркнуть, что любой законодательный акт должен иметь организационную, информационную и экономическую базу, или, другими словами, механизм реального исполнения этого акта.

5. Понимая сложность и емкость всех проблем обеспечения регионов Крайнего Севера и, в частности, проблемы Северного завоза,

тем не менее уже сейчас необходимо вырабатывать комплекс мер, при котором бюджетное финансирование было бы объективным и понятным для всех участвующих в этом процессе. Необходимо также создать механизм, который позволял бы контролировать правильность и своевременность использования государственных средств, и привести его в соответствие с законодательством, регламентирующим отношения федерального центра с регионами.

Выработка механизмов планирования, контроля, финансирования и прогнозирования – это комплексная задача, которая должна решаться всеми заинтересованными министерствами и ведомствами. Однако для проведения подготовительной работы в этом направлении целесообразно выделить определенную структуру или орган, который осуществлял бы подготовку необходимой базы для перехода к реальным рыночным механизмам.

Уже сейчас это возможно на уровне создания межрегионального информационного агентства всего энергетического комплекса под патронатом Правительства Российской Федерации. Создание такого агентства будет наиболее правильным и своевременным, потому что информация о региональном рынке энергоносителей послужит основой для создания уже фьючерсного рынка. А создание фьючерсного рынка, заключение фьючерсных контрактов является следующим шагом для работы именно свободного рынка на уровне бирж. Создание биржи является старинной идеей еще Минтопэнерго, затем и нефтяников, но отсутствие должного информационно-организационного обеспечения не позволяет решить проблему в целом.

Создание информационной системы, которая, в первую очередь, позволяет объективно оценивать быстро меняющуюся ситуацию на рынке, прогнозировать ее развитие и прогнозировать цены, послужит тем первым шагом к решению всей комплексной задачи. Более того, формирование такой информационной системы будет являться базой для Министерства налогов и сборов Российской Федерации или, другими словами, для определения базы налогообложения. Можно бесконечно долго бегать, образно говоря, между разными квазиофшорными зонами, но когда есть база налогообложения в конкретном регионе, то это является уже некой опорной точкой, позволяющей учесть интересы государства.

6. Если исходить из того, что северные территории – это просто специфический рынок, то государство должно присутствовать на этом рынке и иметь экономические рычаги воздействия на рынок, в частности путем разработки политики по ж.д. тарифу, тарифов трубопроводного транспорта и пр. Государство может также использовать льготное налогообложение для поставщиков товаров в северные регионы и

привлекать запасы Госрезерва Российской Федерации в качестве механизма воздействия, главным образом, на рынок нефтепродуктов.

Для усиления роли государства на этом специфическом рынке при взаимодействии с негосударственными поставщиками и производителями необходим некий согласительный орган, представляющий, с одной стороны, интересы государства и решающий на уровне подзаконных актов, инструкций и пр. государственные задачи, а с другой стороны – интересы различных негосударственных компаний, в первую очередь топливно-энергетических компаний, влияющих на экономику страны.

Такой орган, по мнению Комиссий, должен иметь смешанный статус с тем, чтобы на стадии подготовки законодательных и подзаконных актов принималось разумное компромиссное решение, которое в максимальной степени удовлетворяло бы интересы государства и учитывало в то же время интересы других участников обеспечения регионов Крайнего Севера в целом и выполнения программы Северного завоза в частности.

7.5.1 О реформировании Северного завоза

Проблемы Северного завоза продукции (товаров) в районы Крайнего Севера, приравненные к ним местности с ограниченными сроками завоза грузов и устойчивого развития Северных регионов России были обсуждены на пленарном заседании Экспертного совета (27 апреля 2000 г.) с заслушиванием докладов Госкомсевера (Гомана В.В.), Минтопэнерго (Кочнева А.В.) и Минсельхозпрода (Долгушкина Н.К.) с участием в обсуждении Минобороны (Исакова В.И.), Комиссии ТЭК (Каравана С.Н.), Росрезерва (Бондарука И.Г.), ОАО "Лукойл" (Шарифова В.С.), Тюменской нефтяной компании (Немировского В.А.), РАО "Норильский никель" (Суроткина В.А.), депутатов Государственной Думы (Пивненко В.Н., Шашурина С.П., Гришукова В.В., Басыгысова В.Н.), Минэкономики (Ветровой В.Н.), Минфина (Бушмина Е.В.), МПС (Шевоцукова П.А.).

Учитывая необходимость ускорения процессов дальнейшего совершенствования и развития нормативно-правовой базы в интересах решения задач энергетической и продовольственной безопасности северных регионов Российской Федерации, Экспертным советом были выработаны и представлены в Правительство Российской Федерации следующие **рекомендации:**

1. Считать необходимым форсировать отработку и принятие законопроекта **"О поставках продукции в населенные пункты Севера**

России с особыми условиями завоза грузов", предусмотрев в нем дальнейшее развитие и усиление в законодательном порядке государственного регулирования поставок в районы Крайнего Севера, создание конкурентной рыночной среды с учетом использования реальных природных богатств северных территорий, развития собственных производств ТЭК и АПК, эффективного энергосбережения и внедрения нетрадиционных источников энергии, формирование целостного механизма поставок в районы Севера с задействованием эффективных мер организационного, финансового и информационного характера путем реализации гибкой налоговой и тарифной политики.

Просить Комитет Государственной Думы по делам Севера и Дальнего Востока с учетом предложений субъектов Российской Федерации, министерств, ведомств и с привлечением специалистов Экспертно-консультативного совета ускорить подготовку указанного законопроекта и представить для включения в Программу законотворческой деятельности Государственной Думы, а также подготовить предложения по внесению изменений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2000 год" в части увеличения объемов финансирования Северного завоза и усиления роли федеральных органов при распределении и использовании финансовых средств, выделяемых из государственного бюджета.

2. Поручить Топливно-энергетической комиссии и Комиссии по продовольственной безопасности Экспертного совета по проблемам законодательного обеспечения национальной безопасности совместно с заинтересованными ведомствами подготовить предложения председателю Экспертного совета о формировании Межрегиональных информационных агентств по топливно-энергетическому и агропромышленному комплексам для разработки, анализа и выдачи рекомендаций в государственные органы власти по ценовой политике на энергоносители и продовольствие, поставляемые в северные регионы, организации и проведения тендеров по государственным закупкам и подготовки информационно-аналитических материалов для федеральных и региональных органов исполнительной власти.

Просить Правительство Российской Федерации поручить Министерству экономического развития и торговли, Министерству финансов, Министерству энергетики, Министерству сельского хозяйства, Министерству по налогам и сборам, Министерству путей сообщения оказать Межрегиональным информационным агентствам по топливно-энергетическому и агропромышленному комплексам необходимую методическую и информационную помощь.

3. Просить Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство энергетики Российской Федерации, РАО "ЕЭС России" и

РАО "Газпром" совместно с субъектами Российской Федерации подготовить проект постановления Правительства Российской Федерации, предусматривающего эффективные механизмы экономического стимулирования компаний и организаций, обеспечивающих регионы Крайнего Севера и приравненные к ним местности необходимыми продуктами (товарами).

Рассмотреть вопрос о создании Государственного унитарного предприятия по обеспечению Северного завоза.

4. Просить Министерство транспорта Российской Федерации в целях более эффективного обеспечения Северного завоза подготовить предложения о создании на корпоративной основе компаний по смешанным перевозкам с участием предприятий МПС, морских и речных портов, судоходных корпораций, крупных российских производителей, банковского и страхового капитала, а также опытных отечественных и иностранных операторов.

Проекты законодательных актов по этому вопросу внести установленным порядком в Государственную Думу.

5. Министерству экономического развития и торговли Российской Федерации с привлечением заинтересованных министерств и ведомств, специалистов топливно-энергетической и продовольственной комиссий Экспертно-консультативного совета разработать с учетом специфики северных регионов федеральную программу, нацеленную на эффективное экономическое освоение природных богатств северных территорий, более интенсивное развитие собственных производств ТЭК, включая строительство по предложению ОАО "Лукойл" нефтеперерабатывающего завода в г. Мурманске, и АПК, внедрение энергосберегающих технологий (типа "Фисоник") и нетрадиционных ветровых, геотермальных и других источников энергии.

Для реализации федеральной программы целесообразно с участием нефтедобывающих компаний, РАО "ЕЭС", РАО "Газпром" и МПС задействовать механизмы внебюджетного финансирования за счет государственной доли активов естественных монополий, гарантий Министерства финансов Российской Федерации для привлечения банковских и товарных ресурсов.

Проект программы в июле-августе с.г. рассмотреть на рабочем заседании Экспертного совета.

В пояснительной записке к разработанному по рекомендациям и с участием Экспертного совета проекту федерального закона "О поставках продукции в населённые пункты Севера России с особыми условиями завоза грузов" отмечается, что одной из наиболее сложных "северных" проблем является поставка продукции в районы Севера России с ограниченными сроками завоза грузов.

Сложность организации поставок в эти районы обуславливается следующими причинами:

• отсутствием возможности круглогодичного завоза в них грузов в связи с особенностями природно-климатических и экономических условий в данных районах, вызывающих необходимость производить завоз в течение ограниченного периода времени;

• необходимостью концентрации значительных финансовых ресурсов на обеспечение завоза больших объемов грузов в ограниченный срок и покрытие повышенных затрат на транспортирование и хранение завезенных грузов;

• недостаточными финансовыми возможностями субъектов Российской Федерации, имеющих на своей территории такие районы, по обеспечению в них завоза за счет собственных средств;

• отсутствием эффективного механизма поставок в районы Севера России с ограниченными сроками завоза грузов, связанным со сломом ранее действующей системы централизованных поставок на Север и затянувшимся формированием новой системы, адаптированной к условиям рынка.

В результате действия указанных причин объективного и субъективного характера с начала 90-х годов поставки в районы Севера с ограниченными сроками завоза грузов осуществляются в условиях, близких к чрезвычайным. Финансовых средств на эти цели выделяется недостаточно, и поступают они с большим опозданием. Сроки проведения завозной кампании постоянно срываются, объемы завозимой продукции не обеспечивают их реальной потребности, сократившись в 3 – 5 раз по сравнению с поставками грузов на Север, производимыми в 80-х годах.

В связи с этим в северных регионах страны регулярно возникает угроза возникновения голода и вымерзания целых населенных пунктов. Так, в 1998 году на обсуждении стоял вопрос о возможной эвакуации населения ряда населенных пунктов в Камчатской области и Чукотском автономном округе из-за отсутствия в них запасов топлива. Для ликвидации таких экстремальных ситуаций приходится прибегать к экстренным мерам по дозавозу продукции в эти районы, что влечет значительные финансовые потери в связи с необходимостью осуществления завоза в неблагоприятных погодных условиях.

Таким образом, первоочередной задачей в области социально-экономического развития северных регионов и всей России в целом является разработка эффективного механизма поставок продукции в районы Севера с ограниченными сроками завоза грузов.

Федеральными органами государственной власти неоднократно принимались решения о необходимости разработки механизма поставок в районы Севера России с ограниченными сроками завоза грузов. С этой целью на федеральном уровне разработан ряд нормативных правовых актов, регулирующих поставки в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности.

К числу основных из них относятся:

Федеральный закон "Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации" от 19 июня 1996 г. N 78-ФЗ;

Постановление Правительства Российской Федерации от 23 апреля 1992 г. N 267 "Об утверждении перечня районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей (по условиям поставки и завоза грузов в эти районы)";

Постановление Правительства Российской Федерации от 06.03.1993 N 207 "Об утверждении порядка организации поставки и перевозки продукции (товаров) для обеспечения народного хозяйства и населения районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей";

Постановление Правительства Российской Федерации от 15 марта 1994 г. N 202 "Об изменении механизма государственной финансовой поддержки завоза продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности";

Постановление Правительства Российской Федерации от 23 апреля 1994 г. N 385 "О федеральном фонде государственной финансовой поддержки завоза продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности";

Порядок формирования и использования федерального фонда государственной финансовой поддержки завоза продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности (утв. Минэкономики Российской Федерации, Минфином Российской Федерации, Миннацем Российской Федерации и Госналогслужбой Российской Федерации от 23 января 1995 г., 2, 3 февраля 1995 г. N АШ-1-Д, 8, 01-277, ВП-6-15/57);

Положение Минфина Российской Федерации и Госкомсевера Российской Федерации от 17 августа 1998 г. N 35н, ВГ-05-3561 "О предоставлении государственной финансовой поддержки, осуществляемой путем частичного возмещения за счет федерального бюджета предприятиям и организациям транспортной составляющей расходов на завоз нефти, нефтепродуктов, топлива и продовольствия (за исключением подакцизных товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченными сроками завоза грузов".

Указанный Федеральный закон и нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации не создали целостного и эффективного механизма поставок в указанные районы Севера. Для решения этой задачи необходимо принятие специального федерального закона, всесторонне регулирующего вопросы поставок в районы Севера России с ограниченными сроками завоза грузов.

Проект Федерального закона "О поставках продукции в населенные пункты Севера России с особыми условиями завоза грузов" подготовлен на основании поручения Совета Федерации о разработке проекта федерального закона, устанавливающего порядок поставки продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности (Постановление Совета Федерации "О критической ситуации с завозом продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности в 1998 году" от 12.11.1998 N 484-СФ) и с учётом рекомендаций Экспертного совета по проблемам законодательного обеспечения национальной безопасности при Председателе Государственной Думы (№ 13-83 от 25 мая 2000 г.).

Законопроект разработан на основании предложений субъектов Российской Федерации, имеющих на своей территории районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности.

Концептуальный подход к вопросу поставок в районы Севера базируется на необходимости обеспечения следующих требований:

- осуществление регулирования поставок на Север в законодательном порядке в целях обеспечения более высокого уровня ответственности за их проведение;
- установление более жесткого порядка проведения поставок на Север путем использования действующего порядка поставок для федеральных государственных нужд с учетом особенностей поставок в районы Севера;
- закрепление в законе основных элементов механизма поставок в районы Севера: планирование поставок, их финансовое обеспечение, организационные основы.

В соответствии с данными подходами проектом закона предусмотрены следующие основные положения:

1. Отнесение поставок в населенные пункты Севера России с особыми условиями завоза грузов к поставкам для федеральных государственных нужд (ст. 2, 3)

Данная норма по существу закрепляет существующее положение, поскольку в поставках в населенные пункты Севера России с особыми условиями завоза грузов присутствуют все основные признаки, характеризующие поставки для федеральных государственных нужд: осуществление поставок для решения задач жизнеобеспечения ряда

регионов страны; привлечение для обеспечения поставок средств федерального бюджета; использование особого организационного механизма осуществления поставок.

Отнесение поставок в населенные пункты Севера России с особыми условиями завоза грузов к поставкам для федеральных государственных нужд направлено на повышение статуса этих поставок и позволит использовать уже действующий механизм организации поставок для федеральных государственных нужд, закрепленный в ряде нормативных правовых документов.

В то же время отнесение поставок в населенные пункты Севера России с особыми условиями завоза грузов к поставкам для федеральных государственных нужд, регулируемых Федеральным законом "О поставках продукции для федеральных государственных нужд", не снимает необходимости разработки специального закона, учитывающего особенности поставок в населенные пункты Севера России с особыми условиями завоза грузов. Аналогичный подход был использован при принятии Федеральных законов "О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд" и "О государственном оборонном заказе", регулирующих особенности поставок для федеральных государственных нужд указанных видов продукции.

2. Разработка организационного механизма поставок в населенные пункты Севера России с особыми условиями завоза грузов

Отнесение поставок в населенные пункты Севера России с особыми условиями завоза грузов к поставкам для федеральных государственных нужд обуславливает необходимость разработки в законопроекте положений, вытекающих из требований Федерального закона "О поставках продукции для федеральных государственных нужд".

В частности, в соответствии с ч. 3 ст. 1 этого Закона поставки в населенные пункты Севера России с особыми условиями завоза грузов могут осуществляться в рамках реализации федеральной целевой программы поставок в указанные населенные пункты, включающей соответствующие региональные целевые программы. В законопроекте предусмотрена необходимость создания таких программ, порядок их разработки и принятия в увязке с этапами формирования и принятия федерального бюджета (ст. 6).

Также из положений ст. 3 Федерального закона "О поставках продукции для федеральных государственных нужд" вытекает необходимость разработки на основе федеральной целевой программы государственного заказа на поставки в населенные пункты Севера России с особыми условиями завоза грузов. В законопроекте предусмотрено

основное содержание государственного заказа, порядок его разработки и принятия (ст. 7).

Назначение целевых программ и государственного заказа – обеспечить плановое начало в организации поставок. Региональные целевые программы являются по существу заявками субъектов Российской Федерации по планируемым показателям поставок на соответствующий финансовый год, которые обобщаются в федеральной целевой программе, показатели которой затем учитываются при разработке и принятии федерального бюджета, а государственный заказ устанавливает параметры по конкретным позициям поставок в районы Севера на основании выделенных в федеральном бюджете средств.

Важной частью организации поставок в населенные пункты Севера России с особыми условиями завоза грузов является определение пределов действия Закона. В законопроекте устанавливаются критерии, позволяющие определять населенные пункты Севера России с особыми условиями завоза грузов (ст. 4). В этих критериях заложены основания, характеризующие особые условия завоза грузов в населенные пункты Севера и определяющие необходимость оказания им государственной поддержки: ограниченность срока завоза грузов, обусловленные ими повышенные издержки на обеспечение поставок в них, а также отсутствие у субъектов Российской Федерации возможности своими силами нести эти расходы.

С целью ограничения перечня товаров, поставляемых в установленном законом порядке, в законопроекте определяется обязательная номенклатура товаров, гарантирующих жизнеобеспечение населенных пунктов Севера с особыми условиями завоза грузов (ст. 5).

Законопроектом предусмотрен ряд мер, направленных на создание благоприятных условий для проведения поставок в населенные пункты Севера России с особыми условиями завоза грузов: регулирование цен и тарифов при осуществлении поставок (ст. 15), привлечение ресурсодобывающих компаний к поставкам в данные населенные пункты (ст. 16), обеспечение экономического стимулирования поставок (ст. 17).

Ряд положений законопроекта рассматривает особенности формирования и исполнения государственного заказа (ст. ст. 12 – 14). В них регулируются особенности функционирования институтов государственного заказчика, представителя государственного заказчика и поставщиков при осуществлении поставок в районы Севера.

Законопроектом предусмотрена возможность применения отдельных его положений в населенных пунктах районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, которые по установленным критериям не могут быть отнесены к населенным пунктам Севера с особыми условиями завоза грузов, но которые также нуждаются в применении к ним мер государственной поддержки (ст. 19).

В целях обеспечения исполнения требований Закона в нем устанавливается ответственность должностных лиц за невыполнение обязанностей, предусмотренных Законом (ст. 18).

3. Разработка финансового механизма поставок в населенные пункты Севера России с особыми условиями завоза грузов

В законопроекте установлен принцип государственной поддержки поставок в населенные пункты Севера России с особыми условиями завоза грузов (ст. 2), ранее закрепленный в ст. 7 Федерального закона "Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации" и вытекающий из положений ст. 1 Федерального закона "О поставках продукции для федеральных государственных нужд".

Законопроектом предусмотрены положения об использовании средств федерального бюджета на оказание финансовой поддержки по поставкам в районы Севера, порядке их отражения в федеральном бюджете (ст. 8). Назначение данной статьи – определить особенности использования основного источника государственной финансовой поддержки поставок в районы Севера.

Для эффективного использования финансовых ресурсов необходимо наличие соответствующих организационных структур. Законопроектом предусмотрено создание фондов финансирования поставок в населенные пункты Севера России с особыми условиями завоза грузов, определены их задачи, функции и распределение ответственности за осуществление поставок. При этом важнейшей функцией федерального фонда определено аккумулирование финансовых средств из установленных источников, предусматривающее накопление указанных средств на его счету в целях создания их резервных запасов. Субъектам Российской Федерации, имеющим районы с особыми условиями завоза грузов, предоставлено право контроля за целевым использованием средств федерального фонда (ст. 9).

С целью объективного и обоснованного расчета потребностей населенных пунктов Севера в товарах и распределения финансовых средств, выделяемых на эти цели, в законопроекте предусмотрена необходимость разработки соответствующих методик (ст. 10).

Законопроектом предусмотрена возможность использования ряда финансовых механизмов для обеспечения поставок в населенные пункты Севера России с особыми условиями завоза грузов, такие как зачет долговых обязательств поставщиков, использование государственных долговых обязательств и другие (ст. 11). Эти механизмы предназначены для обеспечения поставок в районы Севера в случае возникновения нестандартных ситуаций.

Важнейшей из финансовых мер по обеспечению поставок в населенные пункты Севера России с особыми условиями завоза грузов является реструктуризация задолженности субъектов Российской Федерации по поставкам, произведенным в предшествующие годы, которая возникла в значительной мере не по их вине и не может быть погашена в связи с отсутствием у них финансовых средств. Данная мера является необходимой для обеспечения действия разрабатываемого механизма поставок в населенные пункты Севера России с особыми условиями завоза грузов. Соответствующее положение установлено в законопроекте (ст. 20).

Принятие Федерального закона "О поставках продукции в населенные пункты Севера России с особыми условиями завоза грузов" будет иметь положительное значение для обеспечения устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, имеющих на своей территории такие населенные пункты, а также Российской Федерации в целом.

Однако принятый Государственной Думой в феврале 2001 года в первом чтении этот законопроект так и не стал действующим из-за отрицательной позиции Правительства Российской Федерации, а процесс Северного завоза и соответственно устойчивого развития Северных регионов продолжает обрастать всё новыми положениями и инструкциями, ибо в «мутной воде» намного легче «пилить» бюджетные средства.

7.5.2 Проблемы развития Северного побережья и восстановления рыбного хозяйства Северного бассейна

Экспертным советом на рабочем заседании (12 января 2002 г.) обсуждены предложения директора Полярного научно-исследовательского института морского рыбного хозяйства и океанографии им. Н.М. Книповича (г. Мурманск) Трояновского Ф.М. по развитию рыбной отрасли Северного бассейна.

В докладе Трояновского Ф.М. отмечается, что рыбная промышленность Северного бассейна переживает серьезные трудности. Связано это с тем, что в годы перестройки рыболовный флот оставил практически все дальние районы и сосредоточился в Баренцевом море и в ближних к нему районах Северной Атлантики. В настоящее время вылов здесь достиг максимума (около 1 млн т), к тому же наблюдается тенденция снижения традиционных запасов рыб (треска, пикша, морской окунь, скумбрия и др.). Старение флота и перерабатывающих мощностей создает кризисную ситуацию в Северном бассейне и может привести к потере важной отечественной пищевой отрасли.

Становится совершенно очевидной необходимость осуществления ряда нормативно-правовых и организационных мер, направленных на

безусловный рост производства и обеспечение рыбой, в первую очередь береговых предприятий и населения Северо-Западных регионов России.

В качестве основной меры может быть направление крупнотоннажного флота в ранее оставленные удаленные районы Мирового океана и в 200-мильные экономические зоны иностранных государств, с которыми имеются межправительственные договоренности. В первую очередь договоренности с теми государствами, которые перед Россией имеют долги (Перу, Ангола, Намибия, Мозамбик и другие государства) и где промысел возможен в счет их погашения.

В Баренцевом море на промысле трески и пикши следовало бы внедрить ресурсосберегающие стратегии промысла, максимально уменьшающего траловый промысел, заменив его ярусным и сетным. Это позволит существенно снизить или исключить смертность молоди рыб и таким образом, даже при слабой урожайности поколений, дать возможность стабильно пополняться промысловым и нерестовым запасам и обеспечить многолетний высокий вылов.

Важное значение для Северного региона и Мурманской области придается развитию прибрежного рыболовства и марикультуры, где, по оценкам специалистов, дополнительный вылов определяется величиной в 100 тыс. тонн. Их основу составляют неиспользуемые или слабо используемые запасы рыб, донных беспозвоночных и водорослей. Подготовленная Полярным институтом рыбного хозяйства программа по этому вопросу может стать основой для разрабатываемой администрацией Мурманской области региональной социальной программы развития побережья.

Развитие прибрежного рыболовства в предлагаемой программе открывает широкие возможности для поставки свежей рыбы и морепродуктов населению северных регионов, производства биологически активных и полезных для здоровья человека веществ, организации в прибрежных поселках рыбоводных ферм, рыбоприемных и рыбоперерабатывающих пунктов, что позволит создать новые рабочие места для жителей поморских поселков.

Переориентирование военных городков на развитие прибрежного промысла и протекционистская инвестиционная политика могли бы стабилизировать ситуацию в северных регионах и обеспечить экономическое развитие побережья.

При реализации программы прибрежного рыболовства важное значение имеет совершенствование законодательной базы в части разделения функций в изучении и использовании природных ресурсов прибрежной зоны между федеральными и региональными органами, предоставления рыбакам льготных кредитов, изменения

судостроительной концепции, ослабления таможенных, портовых и других сборов.

Совершенствование системы управления рыболовством должно сопровождаться усилением научных исследований, проведением государственной политики более рационального использования запасов рыб, выявления новых резервов промысла. Защиты интересов рыбаков и получения квот в международных организациях.

В настоящее время сложнейшие функции по исследованию рыбных ресурсов, их мониторингу и обеспечению промыслового флота сырьевой базой лова осуществляет Полярный научно-исследовательский институт морского рыбного хозяйства и океанографии. Однако у института нет своего научно-исследовательского флота, хотя в бассейне такой флот существует, но находится в управлении обанкротившегося ГУЛ «Севрыбпромразведка».

Для более быстрого внедрения научных разработок, снижения риска рыбаков при использовании изменчивой сырьевой базы промысла в Мировом океане, необходимо на базе Полярного научно-исследовательского института и других научно-исследовательских структур, заинтересованных промысловых флотов и фирм создать акционерную структуру – научно-производственный центр. При государственной поддержке этот центр мог бы объединить научные и производственные силы по трем основным направлениям:

– развитие морского рыболовства;

– развитие прибрежного рыболовства и марикультуры;

– внедрение новых технологий и развитие производства биологически активных веществ.

Предполагается, что такой центр в сжатые сроки мобилизует имеющийся на Северном бассейне научный и производственный потенциал на выполнение поставленных задач, определит пути и ускорит развитие более перспективных рыбохозяйственных структур и отрасли в целом. Одновременно центр послужит основой для формирования необходимых условий модернизации существующего и строительства нового рыболовного флота, развития береговых структур, отработки основных принципов защиты интересов России в районах международного рыболовства.

Обоснованную тревогу ученых и рыбаков вызывает близкая перспектива крупномасштабной разработки в Баренцевом море месторождений нефти и газа и связанные с ними загрязнения различного характера.

При перспективном планировании этой деятельности необходимо учитывать безусловную сохранность огромного количества

производимых экосистемой ежегодно возобновляемых биоресурсов, которые являются наиболее ценными для человечества. Наибольшую опасность для гидробионтов представляют крупные аварии танкеров и нефтехранилищ, длительное открытое фонтанирование скважин, разрывы подводных трубопроводов, несанкционированный сброс буровых растворов. После возможного широкомасштабного воздействия таких факторов на восстановление живых ресурсов потребуется 25-30 лет, чего допустить нельзя.

В настоящее время существуют значительные трудности в эффективной защите ресурсных интересов рыбохозяйственных организаций при сложившемся международно-правовом статусе Баренцева моря и делимитационной ситуации, а также при некоординируемой хозяйственной деятельности на его акватории.

Негативными дополнительными факторами являются:

– низкое качество природоохранного законодательства в Российской Федерации (в отличие от США отсутствует институт строгой ответственности);

– среда обитания рыбных ресурсов остается юридически не защищенной. Экспертным советом были поддержаны и представлены в Правительство Российской Федерации следующие **рекомендации:**

1. Считать необходимым создание на базе профильных структурных подразделений, расположенных на территории северных регионов Российской Федерации, открытого акционерного общества – научно-производственного центра с последующим преобразованием его в холдинговую компанию, специализирующуюся на исследованиях и промысловой деятельности по освоению морских живых ресурсов на Северном бассейне, развитии прибрежного рыболовства и марикультуры, совершенствовании технологии производства рыбопродукции и выпуске биологически активных препаратов.

Поручить Секретариату Экспертного совета с участием Полярного научно-исследовательского института морского рыбного хозяйства, администрации северных регионов подготовить проект указа Президента Российской Федерации.

2. Просить профильные комитеты Государственной Думы предусмотреть в законопроектной работе дальнейшее совершенствование и развитие законодательства о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов, об управлении морскими живыми ресурсами, о принципах распределения общих допустимых уловов морских живых ресурсов среди российских пользователей, о разграничении полномочий между федеральными органами Российской Федерации и органами приморских регионов относительно управления,

сохранения, владения, пользования и распоряжения морскими живыми ресурсами, о предоставлении льготных кредитов для развития рыбной отрасли и судостроительной промышленности, ослаблении таможенных, портовых и других сборов.

Поручить Полярному научно-исследовательскому институту морского рыбного хозяйства и океанографии с участием структур рыбной отрасли Северного бассейна проработать рабочие концепции законопроектов по перечисленным вопросам и представить для обсуждения в Секретариат Экспертного совета.

3. Просить Правительство Российской Федерации, Минтруд России, Минобороны России, Роскомрыболовство России оказать содействие администрациям северных регионов Российской Федерации в разработке и принятии комплексной программы социально-экономического развития северного побережья России, нацеленной на стабилизацию ситуации в этом регионе, имея в виду восстановление прибрежного рыболовства и марикультуры, организацию в прибрежных поселках рыбоводных и рыбоперерабатывающих производств, переориентацию военных городков на развитие прибрежного промысла, производство биологически активных и лекарственных препаратов для создания новых рабочих мест для жителей поморских поселков.

В целях активизации этой работы проект программы рассмотреть рабочей группой Экспертного совета и результаты доложить председателю Совета для последующего представления в Правительство Российской Федерации. К сожалению, эти чрезвычайно актуальные и сейчас рекомендации Экспертного совета и учёных Полярного НИИ морского рыбного хозяйства не были реализованы Правительством Российской Федерации, а проект Указа Президента Российской Федерации **«О реорганизации федеральных государственных предприятий рыбной промышленности Северного бассейна Российской Федерации» был заблокирован структурами Госкомрыболовства России, о чём было сообщено первым заместителем Председателя Комитета Моисеевым А.П.**

В проекте Указа в целях осуществления структурной перестройки в сфере рыбной промышленности северных регионов Российской Федерации, эффективной деятельности предприятий в этой области, развития прибрежного рыболовства, марикультуры, поисковых исследований и осуществления промысловой деятельности за пределами 200-мильной исключительной экономической зоны России в открытых районах Мирового океана **предлагалось:**

1. Создать на базе профильных структурных подразделений, расположенных на территории северных регионов Российской Федерации, федеральных и региональных государственных предприятий,

осуществляющих поисковые исследования, промысел морских живых ресурсов и их переработку **открытое акционерное общество –** научно-производственный центр с последующим преобразованием его в холдинговую компанию, дочерние предприятия которой будут специализироваться на поисковых исследованиях и промысловой деятельности по освоению морских живых ресурсов в открытых районах Мирового океана, районах Антарктики и 200-мильных экономических зонах иностранных государств по договоренности, за пределами 200-мильной исключительной экономической зоны Российской Федерации, на развитии прибрежного рыболовства и марикультуры, на совершенствовании технологии производства рыбопродукции и выпуске биологически активных препаратов, укрепляющих здоровье человека.

2. Правительству Российской Федерации:

– принять необходимые меры, направленные на реализацию положений пункта 1 настоящего Указа;

– разработать соответствующие экономические механизмы для эффективной работы предприятий, перечисленных в пункте 1 настоящего Указа;

– в процессе реализации положений пункта 1 настоящего Указа, а также при последующем управлении принадлежащим государству пакетом акций созданного на основе настоящего Указа открытого акционерного общества принять в качестве основного вида его деятельности упомянутые виды деятельности.

В заключение следует отметить, что проведенные Экспертным советом проработки и принятые принципиально важные решения по проблемным вопросам обеспечения безопасности регионов России подтверждают тот факт, что региональная безопасность российских регионов и анклавов во многом определяется геополитическим положением, влиянием групп объективных и субъективных геополитических факторов, характером геополитических процессов, особенностями проявления современных форм геополитического противоборства.

Геополитическое противоборство, являясь основным источником формирования геополитической структуры мира, оказывает влияние на параметры геополитического пространства Российского государства и субъектов Федерации, детерминирует его роль и место в современном мире. Изменение геополитической структуры мира, в свою очередь, способствует возникновению геополитических процессов глобализации, регионализации, фрагментации, территориального и политического сепаратизма. Последние, как правило, оказывают негативное воздействие на систему региональной безопасности России.

По мнению экспертного сообщества, современное геостратегическое положение России является результатом борьбы и постоянного изменения структуры региональных и глобальных военно-политических отношений. Неудовлетворенность решением исторических споров в прошлом создает потенциальную опасность предъявления территориальных и иных претензий к России со стороны многочисленных соседей. В регионах Северного Кавказа, Калининградской области и Южных Курил этнические проблемы и активизация этнических движений, их конфликтогенный потенциал составляют одну из основных угроз региональной безопасности. По прогнозам специалистов, на смену идеологическим конфликтам XX столетия пришли конфликты идентичности ценностей, то есть долговременные этнические конфликты.

Принципиально важным обстоятельством обеспечения региональной безопасности является тот факт, что Россия до сих пор не имеет озвученной стратегии развития регионов, а это делает страну кораблем «без руля и ветрил» в «бурном геополитическом море» современного мира, когда без такой стратегии не «выжить» в эпоху глобализации и информационной революции. Между тем в США принята новая геополитическая концепция, стратегия которой состоит в установлении полного контроля над всей территорией планеты в рамках масштабной компании всеобщей глобализации. Иными словами, речь идет о превращении Америки в глобальную империю, а в качестве возможных будущих целей американской армии предполагается Россия, Китай и Индия. Об этом еще раз было заявлено в свое время Министром обороны США Р. Гейтсом в Конгрессе при рассмотрении военного бюджета.

Поэтому только стратегия развития России как великой державы, сильного социального государства, основанного на возвращении к традициям и моральным ценностям, то есть синтеза советской и досоветской традиций, может обеспечить безопасность регионов России. Блокирование прозападными силами тенденций к возрождению и наращиванию регионами экономического, культурного и политического потенциала, бездоказательное навязывание только частного менеджмента в экономике, якобы более эффективного, чем государственный, лишает Российское государство и регионы геоэкономических и геополитических рычагов развития.

Противодействие этим тенденциям, как показано в проработках Экспертного совета, может быть только на пути создания мощных российских транснациональных монополий. Такие транснациональные монополии на основе новой промышленной революции с ее ключевыми технологиями – микроэлектроникой, телекоммуникациями, компьютер-

ными технологиями, робототехникой, биотехнологиями, нано-технологиями и другими ещё не открытыми достижениями науки – могут включиться в производственную систему глобализации посредством таких новых производственных структур, как венчурные фонды, особые экономические зоны, технопарки, кластеры, альянсы и другие структуры, позволят найти эффективные механизмы решения проблем безопасности российской экономики.

Геополитический кризис, в котором находится Россия последние десять лет, грозится обернуться катастрофой для ее государственности и культуры. В таких условиях она может выжить лишь как сильное государство, великая держава. Это предполагает новую мобилизационную стратегию дальнейшего государственно-правового развития регионов России, основанную на патриотической идее возрождения российской государственности. Отсюда на первый план должны выйти такие принципы обеспечения региональной безопасности, которые основывались бы на социальном, соборном фундаменте и евразийском солидаризме, способном мобилизовать население для противодействия экономической колонизации регионов России.

8. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ТЕРРОРИЗМУ – ВАЖНЕЙШИЙ ЭЛЕМЕНТ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Разработка эффективной стратегии противодействия терроризму, включая международный терроризм, требует дальнейшего развития законодательной базы, международно-правовых норм взаимодействия в борьбе с терроризмом, проведения совместных антитеррористических мероприятий, широкого обмена технологиями и опытом производства и применения технических и боевых средств физической защиты для противодействия терроризму, изучения различных моделей антитеррористической деятельности, нацеленной на предупреждение, пресечение и смягчение последствий, обеспечение единства действий в международном, межгосударственном и государственном масштабах, объединение усилий федеральных и региональных ведомств на всех уровнях.

8.1 Основные направления разработок Экспертного совета по совершенствованию законодательного обеспечения противодействия терроризму

Одним из приоритетных направлений в совершенствовании законодательного обеспечения правоохранительной деятельности должны стать скоординированные действия правоохранительных органов и силовых министерств, нацеленные на защиту прав и свобод человека и гражданина в условиях различных форм собственности.

В этой связи представляется целесообразным наработать специальный пакет **законодательных актов, ориентированных на защиту личности**. Это законодательство должно предусматривать:

– право граждан России защищать свои права, честь, достоинство и свою собственность всеми способами вплоть до применения оружия;

– государственную защиту потерпевших, свидетелей и иных лиц, содействующих уголовному производству;

– правовую защиту лиц, оказывающих негласную помощь правоохранительным органам в борьбе с терроризмом, организованной преступностью, коррупцией, незаконным оборотом наркотиков, оружия и другими правонарушениями;

– право граждан, потерпевших от преступных действий, от незаконных действий (равно бездействий) органов (лиц) государственной власти, в том числе от злоупотребления властью, служебным положением должностных лиц, на государственную компенсацию причиненного материального вреда, включая оплату лечения телесных повреждений, увечий, морального и иного ущерба, при этом

компенсация причиненного ущерба должна осуществляться государственными органами в минимально короткие сроки независимо от установления или неустановления виновного (преступника) в правонарушении;

– правовые нормы эффективной защиты прав русскоязычного населения, временно или постоянно проживающего на территориях стран ближнего и дальнего зарубежья.

Важным направлением законотворческой деятельности должно стать преодоление *криминализации реального сектора экономики* и защиты всех форм собственности.

В этой области целесообразно было бы разработать и внести проект федерального **закона "О государственном финансовом контроле".** Принятие этого федерального закона позволило бы на законодательном уровне выработать продуманную единую концепцию государственного финансового контроля в Российской Федерации.

В рамках этого законопроекта можно было бы:

– определить единую политику в области государственного финансового контроля;

– предусмотреть усиление ответственности должностных лиц за полное и качественное исполнение обращений, представлений и предписаний;

– повысить роль Генеральной прокуратуры Российской Федерации в случаях неудовлетворительного реагирования органов государственной власти и правоохранительных органов на факты нарушений.

Принципиально важно завершить разработку законодательных основ государственной политики *в области непосредственной борьбы с терроризмом,* обеспечивающей единство стратегии и действий всех ветвей государственной власти, вовлечение в борьбу с преступностью всего потенциала гражданского общества. Программу и механизмы реализации этой политики целесообразно внести в действующие законодательные акты, определить приоритетные направления правоохранительной деятельности в области борьбы с терроризмом, подлежащие полномасштабному финансированию с учетом возможностей федерального бюджета.

Основным фундаментальным нормативно-правовым актом по борьбе с терроризмом является Федеральный закон "О борьбе с терроризмом", который определяет правовые и организационные основы борьбы с терроризмом в Российской Федерации, субъектов этой борьбы, основы их взаимодействия и роль иных государственных и негосударственных органов и граждан в противодействии терроризму.

Современное состояние терроризма показывает, что борьба с этим явлением возможна лишь при условии ограничения финансовых

потоков, питающих террористическую деятельность. Однако Федеральный закон "О борьбе с терроризмом" по своему смыслу не дает четких оснований преследовать лицо, финансирующее терроризм, так как его действия не направлены на совершение конкретного преступления. Такие пробелы в законодательстве не только позволяют уходить от ответственности лицам, обеспечивающим финансовую сторону терроризма, но и ослабляют борьбу с преступностью в целом.

Серьезнейшим недостатком в борьбе с терроризмом в России является отсутствие научного прогнозирования террористических угроз, что объективно приводит всего лишь к рефлексивному реагированию правоохранительных структур на террористические проявления. Кроме того, борьба с терроризмом, главным образом, сводится к силовому противодействию спецслужб и правоохранительных органов и не использует потенциал иных возможных субъектов борьбы с терроризмом, который должен быть направлен на создание эффективной системы мер предупреждения и профилактики терроризма.

Для разрешения обозначенных проблемных вопросов необходимо оперативно организовать и провести комплекс научных проработок, нацеленных на создание эффективной системы борьбы с терроризмом, оценить наиболее опасные угрозы террористического характера, с системных позиций проработать вопросы организации и управления антитеррористической деятельностью в Российской Федерации.

Кроме того, целесообразно пересмотреть отдельные положения Уголовного кодекса РФ, касающиеся возможности назначения конфискации имущества как дополнительного вида наказания. На наш взгляд, конфискацию следует применять не только за корыстные преступления, но и за преступления террористического характера. Наличие в санкциях соответствующих статей этого вида наказания создаст условия для принятия уголовно-процессуальных мер обеспечительного характера (наложение ареста на имущество и счета, запрет на дальнейшее использование имущества без разрешения уполномоченного на то органа).

Помимо этого, необходимо расширить сферу применения института конфискации, распространив его действие на отношения, возникающие при пользовании имуществом, находящимся во владении лица, выступающего под видом собственника. Возможно, для этого следует ускорить принятие закона **"Об аффилированных лицах",** который позволит более точно определить суть отношений между фактическим собственником и лицами, выступающими в таком качестве. Аналогичные изменения целесообразно внести в ст. 52 Уголовного кодекса РФ.

Необходимо внести изменения в ст. 25 Федерального закона "О борьбе с терроризмом". В ней с учетом новаций, касающихся применения конфискации имущества, находящегося в фактическом владении и под

контролем организации, занимающейся террористической деятельностью, следует описать процедуру признания организации террористической, ее ликвидации, а также порядок конфискации принадлежащего ей имущества и обращения его в доход государства. При этом нужно предусмотреть возможность ликвидации филиалов и представительств международных организаций на основании решений иностранных судов, оговорив порядок обращения в государственную собственность их имущества. Соответствующие дополнения надлежит также внести в Гражданский кодекс и Гражданско-процессуальный кодекс.

Актуальное значение имеют предложения о законодательном закреплении возможности введения особых правовых режимов в регионах масштабных террористических действий и вооруженных выступлений, а также правовой регламентации (порядка) деятельности, направленной на подавление терроризма.

Представляется, что назрела необходимость присоединения Российской Федерации к Международной конвенции о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников (1989 год), с последующей корректировкой российского законодательства, регулирующего эту сферу правоотношений. В частности, необходимо привести в соответствие с ч. 2 ст. 1 Конвенции определение в ст. 359 УК РФ термина "наемник", предусмотрев в качестве основы вербовки наемника не только корыстный, но и другие мотивы, а также дать правовые определения понятиям "вооруженный конфликт" и "боевые действия". Ввести ответственность за оказание посреднических услуг в этой области.

8.1.1 О совершенствовании законодательного обеспечения в сфере организации физической защиты объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения

При всем многообразии существующих нормативных документов, касающихся физической защиты, в настоящее время отсутствует самое главное – законодательно закрепленные единые подходы к решению проблемы в масштабах государства. Нет общего механизма, обеспечивающего правовую основу и принципы использования технических средств охраны и физической защиты указанных объектов, а также регулирующего права, обязанности и ответственность организаций, должностных лиц, персонала и граждан в указанной области.

В связи с последними терактами возникает необходимость разработки и принятия пакета нормативно-правовых актов, способствующих созданию единой государственной системы физической защиты особо опасных производств и объектов, а также объектов ЖКХ и культуры в условиях возможных диверсионных и террористических актов для предотвращения крупномасштабных аварий и катастроф. При этом,

как нам представляется, в качестве основы законодательства должен быть принят ***федеральный закон, регламентирующий в рамках Российской Федерации все виды деятельности по физической защите критически важных производств и объектов Российской Федерации,*** определяющий ответственность за причиненный ущерб и правонарушения в рассматриваемой области и направленный на охрану здоровья и жизни людей, защиту окружающей среды, всех форм собственности.

Необходимо также пересмотреть критерии отнесения объектов любых форм собственности к категориям объектов Российской Федерации, подлежащих государственному контролю, и дополнительно проанализировать весь комплекс мер по обеспечению их безопасного функционирования. Категория особо опасных производств и объектов до сих пор не определена.

Назрела необходимость создания (в рамках упомянутого выше закона или какого-либо другого нормативно-правового акта федерального уровня) единого государственного Перечня (Классификатора) критически важных (потенциально опасных) объектов инфраструктуры Российской Федерации.

Данные мероприятия должны лежать в основе дальнейшего совершенствования нормативно-правовой базы в области физической защиты.

8.1.2 Организационные направления противодействия терроризму

В целях выработки и реализации скоординированной государственной политики эффективного противодействия терроризму, становления системы антитеррористической устойчивости и физической защиты особо опасных производств и объектов, консолидации финансовых средств (в том числе внебюджетных) и средств международной помощи, приоритетного оснащения этих объектов комплексными системами технических средств безопасности и защиты следовало бы под руководством Президента Российской Федерации образовать Консультативно-политический Совет в составе первых руководителей МИД России, Минобороны России, МВД России, Минэкономики России, Минатома России, МЧС России, ФСБ России, СВР России и Совета Безопасности Российской Федерации.

Рабочий орган Консультативно-политического Совета можно было бы сформировать под руководством помощника Президента Российской Федерации по специальной безопасности и борьбе с терроризмом.

Образовать в структуре Правительства Российской Федерации специальный орган, возложив на него создание в России системы антитеррористической устойчивости, координацию усилий всех

федеральных органов исполнительной власти, ответственных за обеспечение физической защиты объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения Российской Федерации.

Для реализации скоординированных федеральных, региональных и отраслевых программ обеспечения антитеррористической устойчивости создать при этом органе федеральное государственное предприятие "Росбезопасность", основанное на праве хозяйственного ведения и самофинансирования.

Для решения проблем, связанных с медико-психологическими последствиями терроризма, необходимо принять комплексную программу налаживания противодействия, профилактики и ликвидации последствий (реабилитации) террористических актов, адекватно обеспеченную финансовыми и материально-техническими ресурсами и привлекающую к работе государственные и коммерческие научно-практические и образовательные организации.

В целях защиты населения от потенциальных биологических угроз стратегически важным для страны является наличие собственного производства дезинфицирующих субстанций, на основе которых изготавливаются различные модификации дезинфицирующих, стерилизующих, моющих, чистящих и обеззараживающих средств.

Важно оказать содействие в широком внедрении импортозамещающей продукции серии "Велт" в практическое здравоохранение страны и на правительственном уровне рассмотреть вопрос о формировании стратегических запасов препаратов серии "Велт" на особый период в соответствующих ведомствах.

Эта система мер может стать составной частью Программы практических действий противодействия терроризму.

8.2 Мероприятия Экспертного совета по формированию эффективной Стратегии противодействия терроризму

Вопросы эффективной Стратегии противодействия терроризму были обсуждены Экспертным советом на ряде пленарных и рабочих заседаний:

9 августа 2000 года на рабочем заседании Северо-Кавказского отделения Экспертного совета по проблемам законодательного обеспечения национальной безопасности под председательством Председателя Северо-Кавказского отделения Экспертного совета, председателя Законодательного Собрания Ростовской области Попова А.В.;

15 мая 2003 года на пленарном заседании Экспертного совета по проблемам законодательного обеспечения национальной безопасности

под председательством Председателя Экспертного совета, Председателя Государственной Думы Селезнёва Г.Н.;

3 ноября 2005 года на пленарном заседании Экспертного совета по проблемам законодательного обеспечения национальной безопасности под председательством Председателя Экспертного совета, заместителя Председателя Государственной Думы Жириновского В.В.

8.2.1 Об обеспечении безопасности особо важных объектов Северного Кавказа

На заседании 9 августа 2000 г. обсуждены первоочередные меры обеспечения комплексной безопасности особо важных объектов Северного Кавказа по результатам проведенной экспертизы ряда предприятий Ростовской области" с заслушиванием докладов Зуева А.Г. (группа компаний "Иста"), Попова В.Г. (Экспертный совет по проблемам законодательного обеспечения национальной безопасности), Хадурина А.М. (Северо-Кавказское отделение Экспертного совета), Олешко П.Р. (Новочеркасский завод синтетических продуктов), Поварова С.А. (Каменский химический комбинат), Муковского В.И. (Цимлянское водохранилище), Казьмина Е.А. (ПО "Водоканал"), председателя Северо-Кавказского отделения Экспертного совета Попова А.В.

В докладах отмечается, что состояние проблемы безопасности объектов стратегического назначения и производств высокого риска в связи с возможными актами технологического терроризма или по причинам техногенного характера требует безотлагательного решения на государственном уровне.

Анализ этой проблемы, проведенный специалистами Экспертного совета, показал, что в стране отсутствует адекватная угрозе защита от возможных актов технологического терроризма. Не разработаны механизмы государственного управления и надзора за организацией защиты производств высокого риска и объектов стратегического назначения. Материально-техническая база оснащения защиты производств не отвечает современным требованиям. Устарела и несовершенна нормативно-правовая и организационно-техническая база обеспечения безопасности производств высокого риска и объектов стратегического назначения.

Противодействие технологическому терроризму и обеспечение антитеррористической устойчивости особо опасных производств и объектов стратегического назначения возможно только на основе эффективной государственной политики в этой области и формирования системы организационно-технических и экономических мер комплексной безопасности таких объектов.

События последнего периода на Северном Кавказе и в Закавказье свидетельствуют о дальнейшем нарастании внутренних и внешних угроз безопасности на Юге России. Особую опасность представляют продолжающееся проникновение в Чеченскую Республику иностранных наемников и активизирующаяся информационная агрессия реакционных сил из ряда государств ближнего и дальнего зарубежья. Нарастают тенденции криминализации и коррумпирования общества, некоторыми политиками усиленно насаждается психология национальной отчужденности и расовой неприязни.

Основными особенностями этого региона являются очень высокая плотность населения, его многонациональность и активные миграционные процессы. Население Кубани и Ставрополья в летний сезон увеличивается за счет отдыхающих в 1,5-2 раза.

На территории Северо-Кавказского региона дислоцируется значительное число предприятий жизнеобеспечения, эколого-опасных и экономически значимых объектов. В первую очередь к ним относятся объекты энергетики, электроподстанции федерального уровня, магистральные газопроводы, газораспределительные станции, подземные хранилища газа с объемами в десятки млрд кубометров, нефтеперерабатывающие заводы, перевалочные нефтебазы и нефтеналивные терминалы в черноморских портах, объекты водопроводно-канализационного хозяйства крупнейших городов и курортов, групповые водоводы, водохранилища, химические предприятия.

В южных регионах России создана разветвленная сеть авиационного, железнодорожного, автомобильного, морского и речного транспорта. Используемые и транспортирующиеся на объектах топливно-энергетического комплекса и химической промышленности сырье и материалы большой разрядной мощности, действующие технологические режимы повышенной пожаро- и взрывоопасности делают их в весьма высокой степени уязвимыми в диверсионной и террористической ситуации, увеличивают вероятность возникновения чрезвычайных происшествий с человеческими жертвами, тяжелыми экологическими и экономическими последствиями.

Анализ состояния безопасности ряда указанных экологически опасных и экономически значимых объектов, проведенный группой компаний "Иста", позволил выявить некоторые характерные признаки и основные особенности этих объектов. Основное и вспомогательное оборудование устарело морально и физически, имеет крайне низкий уровень автоматизации и защиты, некачественные и низкоуровневые системы активной и пассивной безопасности.

Системы периметральной и внутриобъектовой охраны примитивны, базируются на аппаратуре и технических разработках

образца 70-80-х годов и обеспечивают, как правило, только одно- или, в лучшем случае, двухрубежное противодействие. Охрана большинства объектов осуществляется подразделениями ведомственной военизированной охраны, вооруженными старым стрелковым оружием, имеющими низкий уровень боевой готовности и специальной служебной подготовки. Практически отсутствует система подбора, профессиональной подготовки и повышения квалификации персонала, обслуживающего эколого-опасные и экономически значимые объекты. Производятся необоснованные сокращения части персонала, что влечет за собой дальнейшее снижение уровня безопасности объектов.

Профилактические операции и оперативно-тактические учения, проведенные в 1999-2000 гг. совместно с подразделениями ФСБ России, МВД России и МЧС России, подтвердили недостаточный уровень обеспечения комплексной безопасности особо важных объектов Северо-Кавказского региона. Руководство ряда особо опасных производств и предприятий не в полной мере осознает приоритетность решения этих проблем, глубоко не представляя последствий и тех огромных материальных затрат на ликвидацию возможных аварий и катастроф и в этой связи, ссылаясь на низкое финансово-экономическое состояние предприятий, не принимает должных мер по обеспечению комплексной безопасности. Конкретные и оперативные действия министерств и ведомств в этом направлении могли бы реально способствовать укреплению безопасности на Северном Кавказе и позволили бы создать условия для эффективного противодействия терроризму в этом регионе.

Однако, несмотря на достаточно жесткое поручение Председателя Правительства Российской Федерации (7 сентября 1999 г. № ВП-П7-29448) о принятии эффективных мер, реальной государственной поддержки региону получить не удалось.

В связи с обострением криминогенной обстановки в Северо-Кавказском регионе и в целях нормативно-правовой и государственной поддержки обеспечения безопасности особо важных объектов административного, народнохозяйственного и военного назначения, расположенных на Северном Кавказе и прилегающих к нему областях Российской Федерации, Северо-Кавказское отделение Экспертного совета поддержало предложения докладчиков и выступило со следующими **рекомендациями:**

1. Просить руководителей предприятий особо опасных производств и объектов Северо-Кавказского региона силами Северо-Кавказского центра информационной защиты и группы компаний "Иста" продолжить проведение экспертизы и подготовки проектов по комплексной защите объектов и повышению их антитеррористической устойчивости.

Считать необходимым предусмотреть в региональных бюджетах республик, краев и областей финансовые средства для обеспечения работ по экспертизе и составлению проектов.

Секретариату Северо-Кавказского отделения Совета в недельный срок направить руководителям предприятий региона соответствующие информационные письма по этому вопросу.

2. Группе компании "Иста" как основному исполнителю начатых в Северо-Кавказском регионе работ по обеспечению комплексной безопасности особо опасных объектов и производств подготовить аналитическую записку для доклада полномочному представителю Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе с оценкой проведенных работ и обоснованиями рабочей инфраструктуры для проведения дальнейших работ в Северо-Кавказском регионе в целом.

Поручить председателю Северо-Кавказского отделения Совета Попову А.В. и президенту группы компаний "Иста" Зуеву А.Г. до 15 сентября с.г. доложить эти проблемы лично полномочному представителю Президента Российской Федерации в Южном Федеральном округе Казанцеву В.І'.

3. Поддержать предложение о включении в Федеральную целевую программу "Северный Кавказ" раздела по комплексной защите особо опасных производств и объектов Северо-Кавказского региона.

Секретариату Северо-Кавказского отделения Совета в месячный срок подготовить соответствующие предложения и через полномочного представителя Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе внести в Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации.

4. В интересах комплексного решения вопросов нормативно-правовой поддержки обеспечения безопасности особо опасных объектов Северо-Кавказского региона образовать межведомственную рабочую группу. Положение о межведомственной рабочей группе утвердить до 15 сентября с.г.

Предложения рабочего заседания Северо-Кавказского отделения нашли противоречивые оценки. С одной стороны, были поддержаны **Первым заместителем Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации Фрадковым М.Е.,** в представлении которого на имя Селезнёва Г.Н. отмечается, что «…в аппарате Совета Безопасности Российской Федерации по поручению рассмотрено Ваше обращение к Президенту Российской Федерации от 6 сентября 2000 г. с решением рабочего совещания Северо-Кавказского отделения Экспертно-консультативного совета по проблемам национальной безопасности при Председателе Государственной Думы от 9 августа 2000 г.

Результаты экспертизы, проведенной Северо-Кавказским отделением Экспертно-консультативного совета по проблемам национальной безопасности при Председателе Государственной Думы, 6 сентября т.г. обсуждены полномочным представителем Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе В.Г.Казанцевым на совещании с руководителями предприятий стратегического значения. Вопросы обеспечения безопасности на этих объектах в связи с возможными актами технологического терроризма взяты им на контроль.

Кроме того, решение рабочего совещания Северо-Кавказского отделения Экспертно-консультативного совета по проблемам национальной безопасности при Председателе Государственной Думы направлено для рассмотрения и принятия дополнительных мер в Правительство Российской Федерации. Признателен Вам за постоянное внимание к вопросам национальной безопасности России и надеюсь на дальнейшее конструктивное сотрудничество…».

С другой стороны, **заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Клебанов И.И**. не считает необходимым формирование федеральной целевой Программы оснащения объектов Северного Кавказа комплексными системами безопасности. В частности, в представлении на имя Селезнёва Г.Н. отмечается, что «… отбор проблем для программной разработки должен осуществляться с учетом их значимости, невозможности решать проблему комплексно и в приемлемые сроки без государственной поддержки, принципиальной новизны и эффективности организационно-технических мероприятий, необходимости межведомственной координации, а также реального состояния экономического развития Российской Федерации.

Постановка вопроса о разработке новой федеральной целевой программы с целью дооборудования техническими средствами охраны ряда объектов Северо-Кавказского региона не отличается новизной и масштабностью, поскольку компетентными федеральными органами исполнительной власти в рамках уже действующих федеральных целевых программ и установленного порядка финансирования государственных нужд целенаправленно осуществляется комплекс необходимых мер в этой области…».

Министр внутренних дел Российской Федерации Рушайло В.Б. сообщил, что «… учитывая ограниченность финансирования при обеспечении мер по оборудованию техническими средствами охраны особо важных объектов, а также государственной и административных границ в Северо-Кавказском регионе, необходимо определение приоритетных направлений этой работы, используя механизм формирования заданий Государственного оборонного заказа…».

Таким образом, все очень грамотно отписались, а в этот период чеченские боевики прорвали никак не оборудованную границу с Дагестаном и начали очередную войну.

И только настойчивые действия Экспертного совета, изложенные в очередном представлении **Председателя Экспертного совета Селезнёва Г.Н. на имя Председателя Правительства Российской Федерации Путина В.В.** смогли заставить министерства и ведомства принять незамедлительные меры по обеспечению антитеррористической устойчивости объектов Северного Кавказа. Приведём фрагменты этого представления: «...Рекомендации Совета могут быть использованы при разработке Правительством Российской Федерации долгосрочной государственной политики на Кавказе и формировании стратегических интересов России в этом регионе.

Принципиально важными мероприятиями, требующими в связи с вторжением на территорию Республики Дагестан незаконных вооруженных формирований **незамедлительной реализации,** являются одобренные Советом предложения по оснащению в первоочередном порядке комплексными системами безопасности разработки СНПО "Элерон" Минатома России (генеральный директор – генерал-лейтенант Мишин Е.Т.) отдельных особо важных участков административной границы Чеченской Республики с Дагестаном (особенно в горных районах) и Ставропольским краем.

По этому вопросу мною в июне с. г. было направлено представление Председателю Правительства Российской Федерации (№ 1.1- 0724 от 10.06.99 г.). Конкретные и оперативные действия министерств и ведомств по реализации этих предложений уже могли бы реально способствовать укреплению безопасности на Северном Кавказе и позволили бы создать условия для эффективного противодействия терроризму, в том числе в Республике Дагестан. Однако, после двухмесячного рассмотрения по срочной резолюции, эти предложения по совершенно необоснованным мотивам не были поддержаны (№ 3651п-П7 от 5.08.99 г.).

Убедительно прошу Вас **лично** рассмотреть этот вопрос и дать поручение незамедлительно начать поэтапное оснащение опасных участков границы отечественными техническими средствами охраны и безопасности…».

8.2.2 Проблемы законодательного обеспечения физической защиты особо важных объектов и производств

На пленарном заседании Экспертного совета 15 мая 2003 г были обсуждены проблемы законодательного обеспечения и меры по совершенствованию организации системы физической защиты особо опасных производств и объектов в Российской Федерации с заслушиванием докладов первого заместителя Председателя Экспертного совета, депутата Государственной Думы Волковского В.И., Валынкина И.Н. (Минобороны России), Короля Е.Н. (Федеральное управление по безопасному хранению и уничтожению химического оружия), Зуева А.Г. (Экспертный совет при Федеральной антитеррористической комиссии Северо-Западного федерального округа) и с участием в обсуждении Перцева С.Ф. (НИИ Минобороны России), Левчука С.А. (компания "Аргус-Спектр"), Ильичева А.В. (Экспертный совет при Председателе Государственной Думы), Оныкия Б.Н. (МИФИ), Путилова А.В. (Минпромнауки России), Лебедева В.А. (Минатом России), Мошкова Г.Ю. (Минтранс России), Горшкова Л.И. (Экспертный совет при Председателе Государственной Думы), Мишина Е.Т. (ПО "Элерон"), Каплоухого С.А. (завод "Тензор") и Чернавкина И.А. (Минобороны России).

В докладах констатируется, что в Министерстве Российской Федерации по атомной энергии и Министерстве обороны Российской Федерации (особенно по линии 12 Главного управления) выработаны ведомственные системные подходы к организации физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов и изделий. При этом в этих ведомствах уже разработана нормативно-техническая база. Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 марта 1997 г. № 264 утверждены соответствующие правила физической защиты ядерных объектов и определены функции федеральных органов исполнительной власти и организаций по обеспечению физической защиты.

Кроме того, в условиях новых экономических отношений и жестких финансовых ограничений этим ведомствам удалось консолидировать ряд предприятий и организаций, таких как научно-производственные объединения "Элерон", "Тензор", группа компаний "Иста", компании "Алгонт", "Аргус-Спектр", "Безопасность", "Присско", "Эскорт-Центр", и других, имеющих научно-технический потенциал и отечественную производственную базу для оснащения опасных объектов современными системами физической защиты.

Однако опыт Минатома России и Минобороны России в области создания нормативно-технической базы, методов анализа уязвимости объектов и построения систем их физической защиты не находит внедрения на других, неподведомственных им объектах. В то же время деятельность Минатома России и Минобороны России остро нуждается в поддержке государства в части обеспечения федеральными средствами программ защиты объектов этих ведомств.

В условиях реальных угроз террористических актов и напряженности криминогенной обстановки в России актуальность проблемы и необходимость безотлагательного принятия решений на государственном уровне были подтверждены решениями Северо-Кавказского отделения Экспертного совета, принятыми в г. Ростове-на-Дону в июне 1999 г. и августе 2000 г. с участием федеральных органов и практически всех субъектов Федерации Северного Кавказа.

Предложения Экспертного совета были поддержаны бывшим в то время Председателем Правительства Российской Федерации Путиным В.В. В его резолюции ВП-П729448 от 7 сентября 1999 г. силовым ведомствам и Минатому России поручено принять меры по оборудованию техническими средствами охраны особо важных объектов, а также государственных и административных границ в Северо-Кавказском регионе.

Начатая Правительством Российской Федерации в августе 2001 г. работа в этом направлении (поручение Председателя Правительства №МП-14382), в том числе по выработке единых методик категорирования, оценке диверсионно-террористической уязвимости и достаточности мероприятий по охране и защите объектов стратегического назначения и производств высокого риска, ведется неинтенсивно, без должной координации и научного руководства.

Вместе с тем, по оценкам специалистов, нормативно-правовая и организационно-техническая база обеспечения безопасности широкого спектра объектов стратегического назначения и производств высокого риска устарела. Механизмы государственного управления и надзора за организацией защиты таких объектов требуют незамедлительного усовершенствования.

Экспертным советом были поддержаны предложения докладчиков и были выработаны следующие **рекомендации:**

1. В целях выработки единой государственной политики в области создания правовых механизмов и норм практического становления системы организации физической защиты особо опасных производств и объектов и определения единых требований по обеспечению физической защиты этих объектов на всей территории Российской Федерации, обязательных для выполнения всеми юридическими лицами, независимо от форм собственности, источников

финансирования и ведомственной принадлежности, а также федеральными и региональными органами исполнительной власти, координирующими и контролирующими деятельность особо опасных предприятий и объектов, считать целесообразным ускорить разработку проекта базового федерального закона **"О физической защите особо опасных производств и объектов в Российской Федерации".**

В интересах разработки этого проекта закона целесообразно использовать опыт по решению задач безопасности объектов Минатома России и Минобороны России, в том числе "Правила физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов", утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 марта 1997 г. № 264, а также рекомендации Федеральной антитеррористической комиссии.

При этом в законопроекте необходимо заложить принципы системности в организации деятельности органов государственного управления, отвечающих за решение задач по обеспечению физической защиты стратегически важных и особо опасных производств и объектов.

Предусмотреть в этом законопроекте также необходимость разработки единого перечня объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения в Российской Федерации, требующих защиты от возможных террористических посягательств, правил и порядка категорирования этих объектов, Типового паспорта антитеррористической защищенности объекта, государственной системы экспертизы их антитеррористической устойчивости и регламента обязательной сертификации технических средств физической защиты объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения.

Просить Комитет Государственной Думы по промышленности, строительству и наукоемким технологиям, Комитет Государственной Думы по энергетике, транспорту и связи, Комитеты Государственной Думы по обороне и безопасности с участием специалистов Экспертного совета и заинтересованных министерств и ведомств организовать разработку проекта базового федерального закона "О физической защите особо опасных производств и объектов в Российской Федерации", а также подготовить предложения о внесении в законодательные и другие нормативные правовые акты Российской Федерации изменений и дополнений, обязывающих, согласно компетенции, обеспечивать антитеррористическую безопасность всех объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения.

2. В целях противодействия террористическим акциям на объектах морского, воздушного, железнодорожного и речного транспорта и в связи с принятием более жестких международных норм безопасности на транспорте считать целесообразным разработать проект

федерального закона "О транспортной безопасности в Российской Федерации" и включить в федеральную целевую программу "Модернизация транспортной системы России (2002-2010 гг.)" самостоятельный раздел "Безопасность транспортной системы России".

Просить Правительство Российской Федерации организовать разработку указанного законопроекта и соответствующего раздела федеральной программы.

3. Поддержать высказанные в ходе обсуждения предложения о том, что, несмотря на принимаемые руководством нашей страны меры по ужесточению борьбы с терроризмом, система государственного управления, особенно в части комплексного решения задач физической защиты особо опасных производств и объектов, требует дальнейшего совершенствования.

В этой связи для более эффективной реализации Федерального закона "О борьбе с терроризмом" и проведения скоординированной государственной политики эффективного противодействия терроризму и обеспечения антитеррористической устойчивости стратегически важных объектов представляется крайне целесообразным рассмотреть вопрос о создании при Правительстве Российской Федерации на базе имеющихся в федеральных министерствах и ведомствах структур специального органа государственного управления по комплексной безопасности и физической защите особо опасных производств и объектов, обеспечивающего координацию усилий всех федеральных органов исполнительной власти, ответственных за обеспечение физической защиты особо опасных производств и их антитеррористической устойчивости.

Секретариату Экспертного совета в десятидневный срок подготовить предложения в проект указа Президента Российской Федерации по этому вопросу.

4. Для проведения в 2003-2008 гг. научных, организационных и практических работ по первоочередному оснащению системами физической защиты на основе современных отечественных информационных технологий наиболее опасных производств и объектов просить Правительство Российской Федерации с участием специалистов Экспертного совета организовать в 2003 году разработку федеральной целевой программы по повышению физической защиты всех особо опасных объектов Российской Федерации с обеспечением ее бюджетным финансированием и привлечением внебюджетных средств.

При этом предусмотреть:

• создание нормативно-правовой базы единой государственной системы физической защиты особо опасных производств и объектов Российской Федерации;

• сокращение затрат бюджетных средств за счет исключения дублирования мероприятий в программах отраслевой и региональной принадлежности;

• концентрацию усилий по разработке научно обоснованной государственной стратегии обеспечения физической защиты особо опасных производств и объектов в Российской Федерации на основе современных методов и средств комплексного анализа и прогнозирования;

• разработку современных средств физической защиты и оснащение ими в приоритетном порядке объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения Российской Федерации;

• подготовку на базе Московского инженерно-физического института специалистов, ориентированных на обеспечение антитеррористической устойчивости объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения.

5. В целях формирования концепции проектов федеральных законов "О физической защите особо опасных производств и объектов в Российской Федерации" и "О транспортной безопасности в Российской Федерации", а также для научно-технического сопровождения разработки проекта федеральной целевой программы по первоочередному оснащению наиболее опасных производств и объектов современными системами физической защиты сформировать в рамках Экспертного совета Координационный совет. Состав этого совета представить на утверждение Председателю Экспертного совета по проблемам законодательного обеспечения национальной безопасности.

По поручению Председателя Правительства Российской Федерации Касьянова М.М. в адрес ФСБ России (Патрушеву Н.П), МВД России (Грызлову Б.В.), Минобороны России (Иванову С.Б.), СВР России (С.Н. Лебедеву), ФСО России (Е.А. Мурову), Минтранс России (Франку С.О.), Минатом России (Румянцеву А.Ю.), Минэнерго России (Юсуфову И.Х.), Минэкономразвития России (Грефу Г.О.), Минфин России (Улюкаеву А.В.), МЧС России (Шойгу С.К.), Минпромнауки России (Клебанову И.И.), Минюст России (Чайке Ю.Я.) была начата подготовка к совместному заседанию Совета Безопасности Российской Федерации и Президиума Государственного Совета Российской Федерации по проблемам защищённости критически важных для национальной безопасности объектов инфраструктуры и

населения страны от угроз техногенного, природного характера и террористических проявлений.

Последовавшее в дальнейшем распоряжение Президента Российской Федерации Путина В.В. (№ 510-рп от 30 октября 2003 г.) конкретизировало эту работу, определило конкретные сроки, состав участников и целевые установки этого мероприятия.

Первый заместитель Министра Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Воробьёв Ю.Л. в представлении на имя Селезнёва Г.Н. полностью поддержал «…указанные в рекомендациях Экспертного совета по проблемам законодательного обеспечения национальной безопасности при Председателе Государственной Думы меры по совершенствованию организации системы физической защиты особо опасных производств и объектов в Российской Федерации (решение Совета от 15 мая 2003 г.).

В целях комплексного охвата этого исключительно значимого для национальной безопасности страны вида деятельности в рамках подготовки к проведению в октябре т. г. совместного заседания Совета Безопасности Российской Федерации и президиума Государственного совета Российской Федерации по вопросу повышения защищенности критически важных для национальной безопасности объектов инфраструктуры и населения страны от угроз техногенного и природного характера, террористических проявлений предполагается разработать блок взаимоувязанных документов по данной проблеме. Подготовка соответствующих документов организована (поручение Президента Российской Федерации от 21 марта 2003 г. № Пр-482).

В то же время предложенные в рекомендациях Совета меры требуют углубленного изучения, коллегиального обсуждения и комплексной проработки с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

Для выработки единых подходов к формированию нормативно-технических механизмов для создания в Российской Федерации системы физической защиты объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения полагали бы целесообразным вынести обсуждение указанных в решении Совета мер на очередное заседание межведомственной рабочей группы по подготовке материалов к совместному заседанию Совета Безопасности Российской Федерации и президиума Государственного совета Российской Федерации по вопросу повышения защищенности критически важных для национальной безопасности объектов инфраструктуры и населения страны от угроз техногенного и природного характера, террористических проявлений…».

Рекомендации Экспертного совета в области законодательных и организационных мер по формированию эффективных национальных и международно-правовых норм противодействия терроризму, проведению совместных со странами СНГ и зарубежными партнёрами антитеррористических учений, обмену технологиями и опытом производства и применения технических и боевых средств физической защиты, объединению усилий федеральных и региональных структур были учтены при подготовке и проведении в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации № 510-рп от 30 октября 2003 года совместного заседания Совета Безопасности и Президиума Госсовета по вопросу состояния защищённости критически важных для национальной безопасности объектов инфраструктуры и населения страны от угроз техногенного, природного характера и террористических проявлений.

По результатам проведенных мероприятий с участием Экспертного совета удалось ускорить принятие федеральных законов «О противодействии терроризму», «О транспортной безопасности», внесение важных изменений в федеральные законы «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «О радиационной безопасности населения», «Об охране окружающей среды». Отработанный Экспертным советом проект федерального закона «О физической защите особо опасных объектов и производств» и прошедший экспертизу Правового управления Аппарата Государственной Думы представлен начальником 12 ГУМО Верховцевым В.Н. лично Председателю Комитета Государственной Думы по безопасности Васильеву В.А., но до сих пор этот законопроект не рассмотрен Комитетом и не внесён в Государственную Думу.

8.2.3 О системе эффективного противодействия терроризму

В условиях активизации террористических действий, в том числе и международных террористических группировок, чрезвычайной необходимости обеспечения безопасности стратегически важных объектов ядерного, оборонного, энергетического, нефтехимического и газового комплексов, объектов жизнеобеспечения, инфраструктуры авиационного, железнодорожного и морского транспорта на пленарном заседании Экспертного совета 3 ноября 2005 г. обсуждены проблемы законодательного обеспечения комплексной безопасности и принятия экстренных мер по повышению антитеррористической защищенности объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения в Российской Федерации с заслушиванием докладов председателя Экспертного совета, заместителя Председателя Государственной Думы Жириновского В.В., Валынкина И.Н. (Минобороны России),

Котельникова А.А. (Росатом) с участием в обсуждении председателя Комитета Государственной Думы по обороне Заварзина В.М., Чернова Г.И. (ФА воздушного транспорта), Перцева С.Ф. (ЦФТИ Минобороны России), Савельева Н.В. (ФА морского и речного транспорта), Шемигона Н.Н. (СНПО "Элерон"), Бартоша О.В. ("Эскорт-Центр"), Оленина Ю.А. (ПО "Старт"), Бобрышева А.А. (ОАО "РЖД"), Фадеева А.Н. (РАО "ЕЭС России"), Корчагина С.И. (группа компаний "Безопасность") и Ильичева А.В. (Центр "Системные технологии").

В докладах отмечается, что анализ проблем противодействия терроризму, проведенный учеными и специалистами Экспертного совета по проблемам законодательного обеспечения национальной безопасности при заместителе Председателя Государственной Думы, показал отсутствие до настоящего времени в России адекватной угрозам защиты от возможных актов технологического терроризма. При этом в стране, несмотря на ранее сделанные предложения Экспертного совета, продолжает сохраняться разрозненная несистемная и с неясной ответственностью деятельность государственных органов в части антитеррористической защищенности особо опасных объектов.

Сегодня ни один из более чем десяти органов государственного управления не несет прямой ответственности за антитеррористическую устойчивость особо опасных объектов. Эффективность работы антитеррористических комиссий разных уровней остается низкой. Единые функции регулирования, критерии, правила и нормы, механизмы лицензирования и сертификации, надзора и инспекции уровня защищенности особо опасных объектов практически отсутствуют. Финансовые потоки, предусматриваемые для решения этих задач, распылены по различным ведомствам и используются неэффективно.

Докладчиками констатируется, что действующий Федеральный закон "О борьбе с терроризмом" и принятый в первом чтении законопроект "О противодействии терроризму" практически не содержат конкретных положений и норм по обеспечению антитеррористической защищенности объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения. Принятые программы развития федерального, отраслевого и регионального уровней, как правило, не содержат мероприятий по обеспечению антитеррористической защищенности особо важных объектов и инфраструктур. При этом предусмотренные в некоторых программах такие мероприятия финансируются по остаточному принципу.

Экспертным советом поддержаны предложения, высказанные в докладах, и в ходе обсуждения выработаны следующие рекомендации**:**

1. Поскольку реализация ранее принятых Экспертным советом решений в области противодействия терроризму затянулась, Экспертный

совет в целях выработки единой государственной политики в области создания правовых механизмов и норм практического становления системы организации физической защиты особо опасных производств и объектов и определения единых требований по обеспечению физической защиты этих объектов на всей территории Российской Федерации, обязательных для выполнения всеми юридическими лицами, независимо от форм собственности, источников финансирования и ведомственной принадлежности, а также федеральными и региональными органами исполнительной власти, координирующими и контролирующими деятельность особо опасных предприятий и объектов настаивает на ускорении рассмотрения и принятия отработанного Советом и представленного в Комитет по безопасности проекта базового федерального закона **"О физической защите особо опасных производств и объектов в Российской Федерации".**

Ускорить принятие разработанных проектов федеральных законов "Об основах государственного регулирования деятельности в области ядерного оружия" и "О транспортной безопасности".

Одновременно поручить заинтересованным министерствам и ведомствам разработать **пакет специальных законопроектов** применительно к защите ядерно-опасных объектов, особо опасных химических объектов и производств, объектов топливно-энергетического комплекса, оборонных объектов и производств, объектов транспортной и пограничной инфраструктуры, закрытых административно-территориальных образований и объектов жизнеобеспечения.

2. Просить Правительство Российской Федерации внести предложения по уточнению действующих федеральных законов:

"О промышленной безопасности" – ввести нормы по обеспечению защищенности объектов промышленности от террористических и других актов внешнего воздействия;

«Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации и Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации» – ввести поправки в части регламентации вопросов обеспечения транспортной безопасности и охраны объектов морского и речного транспорта;

"О безопасности гидротехнических сооружений" – установить нормы, регламентирующие распределение сфер ответственности за обеспечение противодиверсионной защиты гидротехнических сооружений;

"Об оружии" – предоставить право и ввести нормы, регулирующие применение оружия экипажами атомных ледоколов в случае террористической угрозы;

"О внутренних войсках МВД России" – предусмотреть включение отдельной строкой выделение из федерального бюджета финансовых средств для приобретения жилья военнослужащим-контрактникам внутренних войск, осуществляющим охрану важных государственных объектов (по данным МВД России задолженность предприятий по жилью составляет свыше 3000 квартир);

"О техническом регулировании" – установить нормы обеспечения безопасности особо опасных объектов не только с точки зрения причинения вреда жизни или здоровью граждан, но и с точки зрения террористических посягательств, нацеленных на разрушение объектов с катастрофическими последствиями;

"О бюджетной классификации Российской Федерации" – внести отдельный вид расходов на системы физической защиты особо опасных объектов.

3. При обсуждении в Государственной Думе проекта федерального закона **"О противодействии терроризму"** рассмотреть предложения Минобороны России в части:

– определения особого режима безопасного функционирования ядерных оружейных объектов как в отсутствии угроз ядерного терроризма, так и при их наличии. Этим режимом должно быть предусмотрено право введения руководителем объекта ограничений прав и свобод лиц, находящихся на территории указанного объекта, а также определения иных особенностей его функционирования в целях обеспечения безопасности объекта и проживающих на его территории граждан;

– введения контролируемых и запретных зон вдоль границ объекта; ответственности руководителей региональных и местных органов исполнительной власти за обеспечение соблюдения особого режима безопасного функционирования объекта, а также контролируемых и запретных зон вдоль его границ;

– ответственности лиц за нарушение режима, введенного руководителем объекта, и вышеуказанных ограничений;

– обеспечения прав военнослужащих, а также подразделений охраны объектов по условиям и пределам применения оружия, боевой и другой техники, специальных средств, физической силы в отношении нарушителей;

– социальных гарантий военнослужащим и персоналу, обеспечивающим безопасность объектов.

4. Предусмотреть разработку проектов следующих новых федеральных законов:

"О безопасной техносфере" (технический регламент), в котором определить основы построения техносферы и ее элементов, устойчивых к террористическим актам;

"Об обязательном страховании потерь, возникших при реализации террористических угроз в техносфере Российской Федерации";

"О компенсационных выплатах гражданам Российской Федерации, пострадавшим в результате террористических актов".

5. Для проведения в 2006-2015 гг. научных, организационных и практических работ по первоочередному оснащению системами физической защиты на основе современных отечественных информационных технологий наиболее опасных производств и объектов Экспертный совет настойчиво просит Правительство Российской Федерации организовать в 2006 году разработку **федеральной целевой программы по повышению физической защиты особо опасных объектов Российской Федерации** с обеспечением ее бюджетным финансированием и привлечением внебюджетных средств.

При этом предусмотреть:

– создание нормативно-правовой базы единой государственной системы антитеррористической устойчивости и физической защиты особо опасных производств и объектов Российской Федерации;

– консолидацию финансовых средств и сокращение затрат бюджетных средств за счет исключения дублирования мероприятий в программах федеральной, отраслевой и региональной принадлежности;

– концентрацию усилий по разработке научно обоснованной государственной стратегии обеспечения физической защиты особо опасных производств и объектов в Российской Федерации на основе современных методов и средств комплексного анализа и прогнозирования;

– разработку современных средств с использованием перспективных технологий физической защиты и оснащение ими в приоритетном порядке объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения Российской Федерации;

– совершенствование системы профессиональной подготовки (переподготовки) кадров в области защищенности опасных объектов, введение государственного заказа на подготовку;

– формирование целостной системы страховой защиты опасных объектов, которые потенциально могут быть подвержены террористическому воздействию. Одновременно поручить заинтересованным министерствам и ведомствам: возобновить работы

по федеральной целевой программе **"Создание методов и средств защиты населения и среды обитания от опасных и особо опасных патогенов в чрезвычайных ситуациях природного, техногенного характера и террористических проявлений"**

– **«Защита»** с тем, чтобы реализовать экономические механизмы обеспечения биологической безопасности, поддержать высокий уровень фундаментальной и прикладной науки в области охраны и защиты территории России от заноса инфекций и предупреждения возможности биотерроризма, обеспечить необходимые запасы вакцин, дезинфицирующих средств и лекарственных препаратов для ликвидации локальных эпидемий, сформировать законодательную базу в области биологической безопасности, поддержать отечественное промышленное производство дезинфицирующих препаратов серии "ВЕЛТ" и обеспечить их внедрение в практическое здравоохранение России;

– обеспечить в 2006 г. разработку долгосрочной (постоянно действующей) **комплексной программы поэтапной реабилитации и профилактики медико-психологических последствий терроризма** с требуемым финансированием для реализации современных психотерапевтических методов с учетом предложений Экспертного совета и Общероссийской профессиональной психотерапевтической лиги.

6. В целях выполнения требований Международной организации гражданской авиации (ИКАО) просить Правительство Российской Федерации ускорить разработку Государственной программы безопасности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства, **реализующую международные стандарты по авиационной безопасности.**

Одновременно решить вопрос о создании в России единого полномочного органа по авиационной безопасности и сформировать в Федеральном агентстве воздушного транспорта самостоятельное подразделение по авиационной безопасности, обеспечивающее координацию работ в области противодействия терроризму.

7. Просить Правительство Российской Федерации в плане реализации положений действующих федеральных законов и подготовленных к принятию законопроектов по безопасности особо опасных объектов и транспортной инфраструктуры подготовить и ускорить принятие следующих нормативно-правовых актов:

• проект Указа Президента Российской Федерации об утверждении положения о государственной системе обеспечения безопасности ядерного оружия;

• проект постановления Правительства Российской Федерации об утверждении положений о порядке взаимодействия организаций, осуществляющих деятельность в области ядерного оружия, о порядке допуска персонала к проведению работ с ядерным оружием и положений по вопросам обеспечения комплексной безопасности ядерного оружия, в том числе в плане противодействия терроризму;

• проект постановления Правительства Российской Федерации об утверждении положения о федеральной системе защиты судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности плавания морских и речных судов;

• проект постановления Правительства Российской Федерации о наделении Росморречфлота полномочиями администрации и назначенного органа в рамках реализации международных договоров Российской Федерации в области безопасности мореплавания (СОЛАС-74) и полномочиями по организационному обеспечению охраны гидротехнических сооружений от противоправных действий и террористических актов;

• проект постановления Правительства Российской Федерации о наделении федеральных органов исполнительной власти полномочиями по управлению использованием атомной энергии в соответствии со статьей 20 Федерального закона "Об использовании атомной энергии" (подготовленный Росатомом проект постановления по этому вопросу проходит процедуру согласования с июля 2004 года);

• проект постановления Правительства Российской Федерации о порядке организации и обеспечении физической защиты радионуклидных источников энергии (РИТЕГ), расположенных вдоль трассы Северного морского пути в удаленных от населенных пунктов труднодоступных местах, в соответствии со статьями 11 и 35 Федерального закона "Об использовании атомной энергии".

8. В целях проведения скоординированной государственной политики эффективного противодействия терроризму целесообразно сформировать **политический орган** под руководством Президента Российской Федерации.

Для практического управления и организации системы антитеррористической защищенности особо опасных объектов необходимо создание в структуре исполнительной власти организации **"Росбезопасность"** на принципах самофинансирования (по типу компании "Рособоронэкспорт"), возложив на него разработку и реализацию скоординированных программ оснащения комплексами защиты особо опасных объектов, консолидацию финансовых средств, включая средства международной помощи, проведение независимой

экспертизы антитеррористической устойчивости всех особо опасных объектов, категорирование этих объектов, разработку типовых паспортов по каждой категории объектов и организацию обязательной сертификации степени защищенности особо опасных объектов.

В заключение следует отметить, что терроризм в современных условиях превратился в одну из опаснейших по своим масштабам, непредсказуемости и последствиям общественно-политических и моральных проблем, с которыми человечество вошло в XXI столетие. Терроризм уже приобрёл международный и глобальный характер, всё больше угрожает безопасности многих стран и их граждан, влечёт за собой огромные политические, экономические и моральные потери, оказывает сильное психологическое давление на большие массы людей, жизни ни в чём не повинных граждан.

Разработка эффективной Стратегии противодействия терроризму, как показали проработки и мероприятия, проведенные Экспертным советом, затрагивает проблемы развития законодательной базы, международно-правовых норм взаимодействия в борьбе с терроризмом, проведения совместных антитеррористических мероприятий, широкого обмена технологиями и опытом производства и применения технических и боевых средств физической защиты для противодействия терроризму, изучение различных моделей антитеррористической деятельности, нацеленной на предупреждение, пресечение и смягчение последствий, обеспечение единства действий в международном, межгосударственном и государственном масштабах, объединение усилий федеральных и региональных ведомств на всех уровнях.

Реализация поддержанных Экспертным советом мероприятий законодательного и организационного характера, актуальность которых только усиливается, позволит создать в России систему эффективного противодействия терроризму и обеспечить антитеррористическую защищённость объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения.

В частности, наиболее важные поддержанные Экспертным советом предложения по противодействию терроризму, актуальность которых только возросла, требуют незамедлительной реализации в интересах создания в России государственной системы обеспечения национальной безопасности при противодействии терроризму. Речь идет, прежде всего, о политическом Центре под эгидой Президента Российской Федерации; о федеральной Структуре, вырабатывающей и реализующей единую техническую политику в сфере антитеррористической защищённости объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения; о государственной Корпорации, концентрирующей научно-технический и производственный потенциал отечественных

предприятий и осуществляющей оснащение интегрированными комплексами безопасности объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения; об эффективно действующих органах по противодействию терроризму в субъектах Федерации вместо работающих на общественных началах антитеррористических Комиссий.

В законодательной сфере следует и дальше совершенствовать Федеральный закон «О противодействии терроризму» прежде всего в направлении введения эффективных норм по предупреждению и пресечению терроризма, резкому снижению его последствий и усилению профилактических мер, особенно в терророопасных регионах России. «Пакет Яровой» развивает этот закон, но он слишком дорогой и всё-таки слабо способствует пресечению терактов. Лучше было бы эти средства вложить в оснащение и переоснащение особо опасных объектов и производств высокоэффективными комплексами безопасности.

Разработку этих норм можно было бы осуществить, как уже ранее отмечалось в рекомендациях Экспертного совета, в рамках базового Федерального закона «**О государственной системе обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения».**

В развитие норм этого базового закона было бы крайне важно подготовить пакет законодательных актов, учитывающих особенности антитеррористической устойчивости опасных объектов различного назначения, а также о внесении в законодательные и другие нормативные правовые акты Российской Федерации изменений и дополнений, обязывающих, согласно компетенции, обеспечивать антитеррористическую безопасность всех объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения, приведенных в рекомендациях Экспертного совета от 3 ноября 2005 года.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный на основе базовых материалов деятельности Экспертного совета по проблемам законодательного обеспечения национальной безопасности при Председателе Государственной Думы в предлагаемом читателю энциклопедическом научном издании анализ системы обеспечения национальной безопасности в целом и по основным её составляющим показывает, что принимаемые Экспертным советом и его руководством Селезнёвым Г.Н., Денисовым А.А., Майоровым Л.С. при непосредственном участии **высокопрофессионального директорского корпуса, ведущих учёных и специалистов академической и вузовской науки, ответственных сотрудников президентских, правительственных, законодательных и силовых структур** решения способствовали поддержанию правовых и институциональных механизмов на уровне, соответствующем национальным интересам Российской Федерации, стабилизации и возрождению отраслей реальной экономики и оборонно-промышленного комплекса, консолидации усилий федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, организаций и граждан Российской Федерации.

Так, **в области национальной безопасности в целом**, настойчивые рекомендации Экспертного совета о принятии на государственном уровне стратегического документа об обеспечении национальной безопасности Российской Федерации, начиная с его презентации в мае 1995 года, в том числе и в решениях Экспертного совета от 18 сентября 1995 года, инициировали Постановление Государственной Думы от 18 октября 1995 года «О доктрине национальной безопасности», в котором отмечено, что состояние национальной безопасности России нельзя признать удовлетворительным, а также признано необходимым в этом Постановлении уже в 1995 году разработать проект Доктрины национальной безопасности Российской Федерации. При этом следует отметить, что термин "национальная безопасность Российской Федерации" в официально принятом Государственной Думой документе появился впервые. В принятом в 1992 году законе "О безопасности", закрепившем правовые основы обеспечения безопасности, понятие "национальной безопасности" не было раскрыто. Разработанный экспертным сообществом вариант Доктрины национальной безопасности был поддержан в решениях Экспертного совета, представлен в Совет Безопасности и в последующем с учётом этих предложений Экспертного совета была утверждена Концепция национальной безопасности Российской Федерации, что в значительной мере способствовало определению пакета первоочередных

законодательных актов, принятие которых позволило бы обеспечить стабилизацию обстановки в регионах и в России в целом.

В интересах реализации основных положений утверждённой Указом Президента Российской Федерации 17 декабря 1997 года первой редакции Концепции национальной безопасности Российской Федерации, в которой было окончательно узаконено выработанное Экспертным советом понятие «национальная безопасность», были разработаны предложения по созданию системного правового поля, законодательному закреплению положений Концепции национальной безопасности Российской Федерации пакетом нормативно-правовых актов, конкретизирующих и развивающих положения этой Концепции по всем сферам деятельности государства.

В энциклопедическом издании убедительно подтверждено, что разработанные Экспертным советом предложения по созданию стройной системы законодательного базиса и системного правового поля для обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, конкретизирующего и развивающего положения Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, остаются востребованными и в современной достаточно сложной политической обстановке.

Проведенные в процессе деятельности Экспертного совета проработки показали, что сформированное на базе Концепции национальной безопасности Российской Федерации системное правовое поле, поддержанное на пленарном заседании Экспертного совета и не вызвавшее негативной реакции у руководства страны, позволяло и сейчас даёт все возможности с большей эффективностью осуществить процессы самоутверждения и державного возрождения России, нацеленные на осознание ее национальных ценностей и национальных интересов и на глубокое понимание необходимости принятия последовательных и твердых мер по их защите.

В этом правовом пространстве, как показано в наработках Экспертного совета, политика России по отношению к странам дальнего и ближнего зарубежья должна быть прагматичной и ориентированной на поддержание стабильных равноправных отношений со всеми странами. Эта политика не должна угрожать жизненно важным интересам других государств, но при этом *расценивает как реальные угрозы* собственным национальным интересам действия, направленные на подрыв ее территориальной целостности и государственного суверенитета, нацеленные на ослабление исторических ее связей с новыми независимыми государствами на территории бывшего СССР, со странами Восточной и Центральной Европы, с другими дружественными государствами и международными организациями, а также действия,

нацеленные на ослабление влияния России как великой державы в решении международных глобальных и региональных проблем, ослабления ее позиций в мировой экономике.

С ещё большей убедительностью проявляются поддержанные Экспертным советом предложения о том, что при формировании национального законодательства обеспечения национальной безопасности Российской Федерации должны быть учтены новые угрозы глобальной безопасности, в том числе экологические и техногенные катастрофы, глобальные эпидемии, истощение и расхищение природных ресурсов; неблагоприятное развитие демографических процессов; региональные и межнациональные конфликты; возможность распространения оружия массового уничтожения и технологий двойного назначения; террористические акции и диверсии; политическая и экономическая нестабильность в различных регионах мира.

Даже в условиях переживаемого Россией временного кризиса весьма актуальны взгляды и принципиальные позиции Экспертного совета, связанные с необходимостью принятия максимальных законодательных усилий для использования средств эффективного противодействия попыткам ослабления ее международных позиций и авторитета, а также для обеспечения соответствия международного статуса России ее объективному геополитическому, геостратегическому и геоэкономическому положению и общему потенциалу.

Поэтому крайне важно, чтобы **введение в действие Концепции (Стратегии) национальной безопасности Российской Федерации, как это было подтверждено в решениях Экспертного совета, осуществлялось федеральным законом, при этом одновременно этот закон утверждал бы пакет необходимых законодательных актов и перечень федеральных программ, регламентирующих реализацию основных положений Концепции (Стратегии) по всем ее составляющим. После законодательного утверждения Концепции (Стратегии) механизмы реализации основных ее положений должны излагаться, как это предусмотрено Конституцией Российской Федерации и на чём настаивал Экспертный совет, в ежегодном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию по Стратегии национальной безопасности.**

Самым принципиально важным предложением Экспертного совета в системном правовом поле, поддержанным Комитетом Государственной Думы по безопасности и неоднократно вносимым на пленарное заседание Государственной Думы, является необходимость **принятия системообразующего федерального закона «О национальной безопасности» и системного пакета законопроектов**, нацеленных на определение принципов, норм и механизмов реализации государственной

стратегии во внешнеполитической деятельности, социально-экономической, военной, и других сферах жизнедеятельности государства.

Предлагаемая Экспертным советом концепция нового федерального закона «О национальной безопасности» представляет собой попытку в современной обстановке обобщить наработанный в рамках действующего закона «О безопасности» опыт взаимоотношений между федеральным центром и регионами, между представительной и исполнительной властями, выстроить более эффективную схему деятельности Совета Безопасности и его аппарата, соотнести возможности общества влиять на внутреннюю политику, проводимую исполнительной властью. В качестве конкретных новаций законопроектом предлагается ввести ограничения на создание государственных структур, в первую очередь воинских формирований, без соответствующего федерального закона, а также ограничения на использование Вооружённых Сил внутри России и за её пределами без введения военного или чрезвычайного положения.

Законопроектом предусматриваются отсутствующие в действующем законодательстве нормы по обеспечению безопасности личности, обязанностям государства по защите граждан на территории России и за рубежом, праву граждан создавать общественные объединения, в задачи которых входит и защита национальной безопасности, однозначной трактовке степени ответственности должностных лиц за преступления, связанные с обеспечением национальной безопасности, и ряд других принципиально важных новаций, уточнений и изменений.

В системном пакете законопроектов, предложенном Экспертным советом в интересах реализации Концепции национальной безопасности, также закрепляются правовые основы системы обеспечения национальной безопасности и защиты национальных интересов, устанавливаются структура, принципы и параметры системы национальной безопасности, а также определяются полномочия органов государственной власти в области национальной безопасности, порядок организации и финансирования деятельности по обеспечению национальной безопасности.

В области экономической безопасности Экспертным советом были выработаны, поддержаны и внесены в Правительство Российской Федерации, пока практически нереализованные предложения по пакету законодательных актов воссоздания в Российской Федерации интегральной целостной хозяйственной системы, способной обеспечить экономическую устойчивость, придать динамичность воспроизводственному процессу, не отвергающей индикативные методы управления вектором цели развития экономики общества. Именно экономическая устойчивость хозяйственной системы, как показано в наработках Экспертного совета, позволит исключить лихорадочные процессы, наблюдаемые в сегодняшней экономике России, и не только сохранить обновленный потенциал и

рыночные позиции, но и развить их, обеспечивая преодоление падения материального производства, его количественный рост и качественный подъем на новый технико-технологический уровень, выпуск продукции, заменяющей импорт, и выход на международные рынки.

Для достижения этих целей Экспертный совет настойчиво инициировал в первую очередь **на законодательном уровне утвердить государственную Стратегию обеспечения экономической безопасности Российской Федерации**, в которой в новых экономических условиях следовало бы закрепить основные реально достижимые показатели экономического могущества России, положения регулирования отношений собственности в существующем законодательстве налоговой, бюджетной и структурной политики, пути экономической интеграции на федеральном и региональном уровнях и другие меры, нацеленные на стабилизацию и развитие производства.

В частности, в обеспечение реализации системного подхода к решению проблем экономической безопасности Экспертным советом в государственной Стратегии предлагалось рассмотреть пути совершенствования налоговой политики России и внесение существенных уточнений в ***Налоговый кодекс,*** включая сокращение количества взимаемых налогов, их интеграцию, пересмотр льгот, тарифных ставок, особенно на массовые поставки и перевозки. Как показано в наработках Экспертного совета, в условиях рыночной экономики должна действовать единая налоговая политика, не допускающая исключений. Если и делать какие-то исключения, то с целью стимулирования российских производителей продукции высоких технологий, которая из-за больших цен на сырье, энергоносители, транспорт становится неконкурентоспособной с зарубежными аналогами. **Разумной и открытой налоговой политикой, безусловно, обоснованной и адресной, по мнению экспертного сообщества, можно поставить на ноги больное производство, а не допускать где-то оседания «черных», нигде не учтенных денежных средств.**

Однако предлагаемой Экспертным советом такой Стратегии обеспечения экономической безопасности пока в государстве нет. А принятые экономические показатели в утверждённой 17 ноября 2008 года Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (распоряжение Правительства Российской Федерации № 1662-р) оказались изначально недостижимыми, так как не были утверждены на законодательном уровне.

В энциклопедическом научном издании ещё раз подтверждены актуальность и значимость в условиях одолевающих Россию кризисных явлений до сих пор не реализованных предложений Экспертного совета,

которые также могли войти в государственную Стратегию и стать одной из основных её норм, об установлении **монополии государства на добычу, производство и продажу энергоносителей, полезных ископаемых, древесины, цветных и черных металлов и сплавов, удобрений. крепких алкогольных напитков, сырья.** По оценкам экспертного сообщества, монополия на производство и продажу сырья может стать одним из основных источников доходов государства, который обеспечит дальнейшее развитие сырьевых отраслей и выборочно поддержит другие приоритетные и доходные отрасли, а также науку, образование, здравоохранение и культуру.

На базе разработанного и поддержанного Экспертным советом законодательства удалось локализовать **деструктивные процессы, нацеленные на раздел единой сети железных дорог России**. Экспертным советом поддержана реализуемая и сейчас программа реструктуризации железнодорожного транспорта. В частности, были приняты отработанные Экспертным советом совместно с МПС России новые варианты проектов федеральных законов «О федеральном железнодорожном транспорте», «Транспортный Устав железных дорог в Российской Федерации», дополнения в Федеральный закон «О естественных монополиях», а также Указ Президента Российской Федерации «Об образовании акционерного общества «Компания Российские железные дороги» и ряд Постановлений Правительства Российской Федерации, связанных с реализацией структурной реформы на железнодорожном транспорте.

К сожалению, настойчивые и неоднократные рекомендации Экспертного совета о проведении реструктуризации или реформ в отраслях реальной экономики только на основе адаптированного законодательства, не были восприняты РАО «ЕЭС России» при реструктуризации энергетического комплекса, Военно-промышленной Комиссией при реформировании оборонных предприятий, военными ведомствами при проведении реформ в Вооружённых Силах.

Экспертный совет при серьезном противодействии губернаторов Сибирских регионов и директоров заводов алюминиевой промышленности поддержал предложения по **искоренению толлинговых операций** иностранных компаний в России и предложил нормативно-правовые механизмы создания крупных вертикально интегрированных структур в металлургическом комплексе, которые были реализованы в рамках крупных российских холдингов "Русский алюминий", Северсталь и Липецкий металлургический комбинат.

Наработанные Экспертным советом совместно со Счетной палатой Российской Федерации предложения по законодательному обеспечению создания в России **единой системы государственного финансового контроля** на базе перспективных информационных технологий с учетом

основных требований Доктрины информационной безопасности Российской Федерации были заблокированы Минфином России, а сформированный в плане реализации рекомендаций Совета Координационный совет под руководством Председателя Государственной Думы и Председателя Счетной палаты так и не приступил к работе, что, безусловно, негативно сказывается на обеспечении экономической безопасности, неэффективном противодействии всё разрастающейся коррупции и сводит деятельность Счётной палаты к обычному «статисту».

Непринятие руководством страны этих рекомендаций Экспертного совета и поддержанных Советом законопроектов, так необходимых, особенно в современный период разворовывания огромных бюджетных средств и расцвета коррупции, не позволило усилить роль Счётной палаты, определить эффективные пути её взаимодействия с Генеральной Прокуратурой и другими правоохранительными органами и не дало возможности Счётной палате стать эффективным инструментом обеспечения национальной безопасности и органом единого государственного финансового контроля.

Учитывая необходимость ускорения процессов дальнейшего совершенствования и развития законодательства в сфере финансового оздоровления предприятий и усиления государственного регулирования в реальном секторе экономики Российской Федерации, Экспертным советом поддержаны и в значительной степени были реализованы наработанные совместно с Федеральной службой по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению актуальные и в современной ситуации в реальном секторе экономики предложения по **пакету нормативно-правовых актов, нацеленных на дальнейшее развитие процессов государственного регулирования и финансовое оздоровление реального сектора экономики, реструктуризацию задолженности неплатежеспособных организаций и усиление роли государства при применении процедур банкротства.** В частности, были поддержаны отработанные в Экспертном совете новый вариант проекта федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)"; проект федерального закона "О финансовом оздоровлении организаций" и проект федерального закона "О реструктуризации задолженности юридических лиц по обязательным платежам", а также ряд Постановлений Правительства Российской Федерации, нацеленных на реализацию этих законопроектов, о воссоздании которых уже рассуждают сейчас в правительственных структурах.

Незавершённость формирования предложенной Экспертным советом целостной системы законодательных актов в сфере топливно-энергетического комплекса и непринятие **Энергетического кодекса Российской Федерации**, разработка которого инициирована

Экспертным советом и предусмотрена «Энергетической стратегией России на период до 2020 года», до сих пор являются важнейшими элементами обеспечения экономической безопасности России.

До сих пор не нашли реализации принципиально новые наработанные экспертным сообществом механизмы государственной поддержки малого и среднего предпринимательства, поддержанные Экспертным советом, по которым были разработаны и представлены проекты Постановлений Правительства Российской Федерации, в том числе:

• о введении на территории России золотовалютных казначейских обязательств за счёт активов естественных монополий для внебюджетного финансирования программ развития малого и среднего бизнеса.

Актуальность этого предложения сейчас особенно возрастает, когда малый и средний бизнес всё больше загибается в связи с тем, что система заказов деформирована в сторону крупных монополий, назначаемых руководством страны генподрядчиками без всяких тендеров и конкурсов;

• о создании привлекательных и прозрачных механизмов вовлечения вкладов и наличных денег населения в сферу деятельности малого предпринимательства, в первую очередь, на региональном уровне за счёт организации и проведения выигрышных облигационных займов, выпуска расчётных векселей региональных предприятий и созданию инфраструктуры банков-агентов, ориентированных на развитие малого бизнеса в субъектах Федерации;

• об упорядочении таможенно-тарифной политики с целью создания благоприятных экономических условий для отечественных предприятий малого и среднего бизнеса и их защиту от недобросовестной конкуренции импортёров, включая защиту от демпинговых цен.

Актуальность этих инициатив совершенно не утратилась, а, наоборот, возросла, так как мелкие подачки малому бизнесу не покрывают тех неимоверно растущих налогов, тарифов на энергию, газ и аренду, коррупцию и административно-бюрократических барьеров. Нужны принципиально новые подходы к развитию предпринимательства, если это нашей стране в условиях рыночной экономики требуется, но пока этого не ощущается.

Следовало бы также реализовать высказанные на съезде предпринимателей малого и среднего бизнеса и одобренные на заседании Экспертного совета предложения о подготовке проекта федерального закона **«О государственной защите прав предпринимателей»,** обеспечивающего необходимый правовой уровень экономической и административной

безопасности в сфере малого и среднего бизнеса, а также социальной и личной защищенности владельцев, менеджеров и работников малых предприятий. При этом необходимо законодательно закрепить комплекс мер по преодолению административно-бюрократических барьеров в деятельности малого и среднего бизнеса, определить предельный перечень организаций, допущенных к осуществлению контрольных функций, регламентировать комплексность и периодичность контрольных проверок, исключив все формы оплаты этих работ для государственных организаций.

Правительством Российской Федерации поддержаны предложения Экспертного совета по созданию государственной системы голографической защиты потребительского рынка.

Однако реализация этого Постановления продолжала саботироваться, что потребовало принятия инициированного Экспертным советом специального Постановления Государственной Думы **«О неотложных мерах по введению маркирования товаров и продукции знаками соответствия, защищенными от подделок, и организации в Российской Федерации системы защиты и учета товаров и продукции, ценных бумаг и документов» (№ 2238-II ГД от 4 марта 1998 года).** В Постановлении Государственная Дума согласилась с рекомендованной Экспертным советом по проблемам законодательного обеспечения национальной безопасности при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации с организационно-технологической концепцией установления государственного контроля за учетом движения товаров и продукции, основанной на:

• обязательном применении специальных знаков и знаков соответствия, защищенных от подделок, предназначенных для маркирования товаров и продукции, ценных бумаг и документов и идентификации их подлинности;

• создании единой базы данных об оперативном учете движения товаров и продукции, маркированных знаками соответствия, защищенными от подделок;

• наделении закрытого акционерного общества "Спецзнак" правом осуществлять деятельность по комплексному обеспечению системы защиты и учета товаров и продукции, ценных бумаг и документов без привлечения бюджетных средств. К сожалению, предложенный Экспертным советом и депутатами Государственной Думы проект федерального закона был заблокирован «водочными королями» и снят с принятия уже в третьем чтении, и до сих пор в России отсутствует эффективное законодательство для борьбы с контрафактной продукцией, что обуславливает всё нарастающий разгул «теневой» экономики и беспрецедентные объёмы подделок.

В области оборонно-промышленной безопасности при определённой настойчивости Экспертного совета Правительством Российской Федерации был принят ряд принципиально важных организационных мер, направленных на усиление руководства и координацию деятельности предприятий оборонно-промышленного комплекса. В частности, Экспертным советом были инициированы решения о **воссоздании Военно-промышленной Комиссии и Совета Главных конструкторов, создании в оборонно-промышленном комплексе ряда интегрированных оборонных корпораций, таких как «Аэрокосмическое оборудование», Рособоронэкспорт, объединённой авиастроительной корпорации, объединённой судостроительной корпорации, объединённой корпорации вертолётостроения, концерна «Авиационное вооружение», и других объединений.**

На наш взгляд, образованная Военно-промышленная Комиссия пока не стала полноценным органом, ответственным за оборонное производство. Она, по мнению Экспертного совета, должна стать ответственной за обеспечение функций единого исполнителя гособоронзаказа для всех силовых министерств и ведомств, организацию и осуществление разработки мобилизационных планов экономики страны и создание необходимых мобилизационных мощностей. Она должна также организовывать и обеспечивать (через соответствующие министерства и ведомства) исполнение работ, предусмотренных государственной программой В и ВТ и гособоронзаказом, и осуществлять реформирование оборонно-промышленного комплекса.

С учетом абсолютно исключительного положения, сложившегося в оборонно-промышленном комплексе, и в целях обеспечения гарантированной национальной безопасности Экспертным советом предлагалось, чтобы **Военно-промышленную Комиссию возглавлял Председатель Правительства Российской Федерации, и она должна находиться в прямом подчинении Президенту Российской Федерации.**

В энциклопедическом научном издании достаточно убедительно показано, что **военно-техническое сотрудничество** как один из определяющих компонентов обеспечения оборонно-промышленной безопасности является:

• действенным инструментом активной внешней политики России, обладающим значительным последействием и влияющим, вследствие этого, на динамику не только региональных, но и мировых геополитических процессов;

• дополнительным источником финансирования новейших разработок ВВТ для собственных Вооруженных Сил и других структур военной организации государства;

• эффективным инструментом поддержания и развития собственного оборонного потенциала, а также наряду с получением значительных валютных средств дает возможность сохранить зависимость оборонного потенциала иностранного государства от России и использовать указанный фактор как рычаг воздействия на его политику;

• существенным источником поддержки собственного производителя технически насыщенной и наукоемкой продукцией, а также стимулирует научно-технический прогресс не только в оборонной отрасли, но и в народнохозяйственных отраслях при разработке двойных технологий;

• инструментом социальной защиты работников оборонной промышленности, сохранения имеющихся и создания новых рабочих мест на предприятиях оборонного комплекса.

Наработки экспертного сообщества по Концепции системы управления военно-техническим сотрудничеством с зарубежными странами и Концепции информационно-аналитической системы оперативного анализа и информационной поддержки принятия упреждающих решений в области ВТС были поддержаны инициированным Президентом Российской Федерации Путиным В.В. заседанием Экспертного совета и **легли в основу Указов Президента Российской Федерации № 1834 от 4 ноября 2000 года «О создании федерального унитарного предприятия «Рособоронэкспорт», № 1879 от 18 ноября 2000 года «Об утверждении состава Комиссии по вопросам военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами» и № 1953 от 1 декабря 2000 года «Об образовании Комитета по военно-техническому сотрудничеству Российской Федерации».**

Кроме того, были внесены принятые Экспертным советом дополнения и изменения, направленные на повышение эффективности процессами ВТС, в федеральные законы «О налоге на добавленную стоимость», «О налоге на прибыль предприятий и организаций», «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» и «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами».

Эффективность поддержанных Экспертным советом наработок экспертного сообщества подтверждается значительным ростом объёмов экспорта российского вооружения и военной техники в зарубежные страны. Если в 90-х годах прошлого столетия эти объёмы находились на уровне 2-3 млрд долларов США, то в первом десятилетии XXI века объём экспорта доходит до 10 и более млрд долларов США.

Приведенные в энциклопедическом научном издании наработки показывают, что Экспертным советом и его Комиссией по оборонно-

промышленной безопасности были приняты кардинальные и системные меры по **структурному реформированию оборонно-промышленного комплекса** в соответствии со стоящими в тот период задачами военного строительства и обеспечения Вооруженных Сил страны необходимыми современными видами В и ВТ.

В качестве приоритетной задачи законодательного обеспечения российского ОПК, как показано в энциклопедическом научном издании, Экспертным советом были определены неотложные мероприятия по эффективной интеграции развития оборонно-промышленного комплекса, реструктуризации оборонной промышленности и обеспечению эффективной деятельности созданных интегрированных структур.

В интересах решения этой задачи в действующее законодательство Экспертным советом предложены необходимые нормы, обеспечивающие деятельность уже сложившихся и вновь образуемых интегрированных структур в ОПК с тем, чтобы крупные оборонные объединения смогли полностью реализовывать заложенный в них финансовый, производственный и научный потенциал.

С этой же целью экспертным сообществом были проведены разработки по новым законодательным актам, позволяющим в полной мере нормировать корпоративное пространство, в том числе сформирован общеопределяющий понятийный аппарат, исследованы особенности организационно-правовой природы и социально-экономических функций современных интегрированных структур, определена регламентация их создания и эффективной деятельности.

В рамках этих проработок предложен для рассмотрения Экспертному совету комплекс мер по пресечению действий некоторых административных органов федерального и регионального уровней, нацеленных на блокирование эффективной деятельности ОПК, в том числе искусственное банкротство, намеренный срыв процесса привлечения иностранных инвестиций, необоснованное лишение лицензий и неаргументированное вмешательство в кадровую политику корпораций.

Итоговым результатом этих наработок было внесение в Экспертный совет в целях создания и обеспечения эффективной деятельности интегрированных структур концептуального проекта федерального закона **«Об интегрированных структурах»**, а также внесение изменений и дополнений в ряд действующих федеральных законов, таких как Федеральный закон **«Об акционерных обществах»**, Федеральный закон **«О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»**, Федеральный закон **«О финансово-промышленных группах»,** Федеральный закон «**О конкуренции и ограничении монополистической деятельности**», Федеральный закон

«О государственном оборонном заказе», Федеральный закон **«О военно-техническом сотрудничестве с иностранными государствами»,** Федеральный закон **«О поставках продукции для федеральных государственных нужд», Налоговый кодекс Российской Федерации,** Федеральный закон **«О науке и государственной научно-технической политике»,** Федеральный закон **«О рынке ценных бумаг».**

В целях государственного стимулирования спроса на военную продукцию интегрированных структур на российских и международных рынках Экспертным советом поддержаны предложения о разработке и принятии специального федерального закона **«О государственной поддержке оборонно-промышленного комплекса»** и отдельных таких законов по отраслям ОПК, предусмотрев при этом широкий спектр форм государственного кредитования покупателей и производителей оборонной техники. В этой связи в наработках экспертного сообщества предложены различные схемы кредитования интегрированных структур Д на внутреннем рынке, в том числе в форме связанного бюджетного кредита; целевого инвестиционного налогового кредита покупателю; кредита, предоставляемого кредитной организацией за счет денежных средств, полученных путем учета (переучета) векселя покупателя продукции в Банке России.

Основные положения проекта федерального закона «Об интегрированных структурах» и предложения по доработке действующего законодательства поддержаны Экспертным советом, внесены в исполнительные и законодательные органы власти и широко используются при формировании государственных корпораций, холдингов и новых структур в области авиастроения, судостроения, ракетостроения, оборонного машиностроения и приборостроения.

Экспертным советом поддержаны предложения генеральных директоров о придании особого приоритета мерам по расширению государственной поддержки аэрокосмической деятельности в интересах обороны, социально-экономического развития, науки и международного сотрудничества России, в том числе создание крупных интегрированных структур, формирование высокоэффективных маркетинговых компаний, привлечение внебюджетных источников к реализации аэрокосмических программ, которые были положены в основу при выработке Стратегии космической деятельности и формировании федеральных космических Программ.

Были также представлены в Правительство Российской Федерации отработанные Экспертным советом и Росавиакосмосом предложения об ускорении разработки и принятия проектов федеральных законов **«Об интегрированных структурах», «О государственной поддержке**

промышленного комплекса высоких технологий», «Об особенностях несостоятельности (банкротства) организаций оборонной промышленности», «Об аэродромной сети и аэропортах Российской Федерации», «Об основах государственного регулирования авиационного лизинга», а также формировании поправок в федеральные законы в части корректировки налоговой и таможенной базы, учитывающих специфику предприятий аэрокосмической отрасли с длительными технологическими циклами и разветвлённой кооперацией.

Предложения генеральных директоров, поддержанные Экспертным советом, инициировали обсуждение проблем развития аэрокосмической отрасли на заседании Совета Безопасности Российской Федерации. По результатам заседания Совета Безопасности был издан Указ Президента Российской Федерации от 23 октября 2000 г. № 1768 **"О мерах по обеспечению концентрации и рационализации оборонного производства в Российской Федерации».**

Проведенные экспертным сообществом системные проработки перспективных направлений развития пилотируемой космонавтики на базе орбитальной станции "Мир" позволили выработать предложения для реализации в рамках федеральной космической программы России и Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП) о продолжении работ со станцией «Мир», которые были поддержаны Экспертным советом и приняты решения по недопустимости затопления орбитальной станции «Мир», а представленный Экспертным советом проект Постановления Правительства Российской Федерации по этому вопросу 21 января 1999 г. был утверждён Председателем Правительства Российской Федерации.

Однако в дальнейшем силы давления американцев и неустойчивая позиция Роскосмоса привели к затоплению станции в марте 2001 года, то есть Экспертному совету всё же удалось продлить жизнь станции на 2 с лишним года.

В ходе дискуссии на заседании Экспертного совета было подтверждено, что прямые потери наряду с полной потерей Россией в XXI веке престижа мировой космической державы связаны также с утратой уникального научного оборудования более чем на 2 млрд долларов, которое можно было бы ещё эффективно использовать, в том числе и в коммерческих целях, а также с ликвидацией около 60 тысяч рабочих мест, которые были задействованы в работах на станцию.

Подготовленные Национальной Ассоциацией авиаприборо-строителей предложения о создании объединённой Корпорации были поддержаны Экспертным советом на базе разобщённых небольших приборостроительных заводов и КБ, как правило, находящихся в стадии банкротства, путём консолидации крупных пакетов их акций **Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 ноября**

1998 года №1347, была создана российская авиаприборостроительная «Корпорация «Аэрокосмическое оборудование». При этом впервые в кадровой практике этим же Постановлением генеральным директором корпорации был назначен крупный организатор, учёный-экономист Бодрунов С.Д.

Эффективность деятельности этой корпорации была подтверждена уже в течение 2-х лет, когда в портфеле корпорации было заказов, в том числе зарубежных, более чем на 2 млрд долларов.

В разработках экспертного сообщества, поддержанных Экспертным советом, была подтверждена необходимость разработки и принятия законодательным порядком **«Стратегии развития авиационной промышленности на период до 2015 года и на дальнейшую перспективу»** и на ее основе комплексной Федеральной целевой программы и подпрограмм по самолетостроению, вертолетостроению, двигателестроению, системам оборудования, авионике, авиационному вооружению и их сегментам, включая в качестве самостоятельного направления «развитие лизинга авиационной техники» и «воспроизводство и развитие кадрового потенциала отрасли» с последующей ежегодной отчетностью за ее выполнение перед Федеральным Собранием Российской Федерации. Наличие такой Стратегии, к сожалению, так и не принятой, придало бы жизненную важность для нации и государства существование и развитие современного отечественного авиапрома в целом и гражданского авиапрома в частности. При этом надо понимать, что деградация транспортной авиационной инфраструктуры содержит потенциальную угрозу для безопасности государства.

В развитие поддержанной Экспертным советом Стратегии были выработаны предложения, которые позволили в условиях значительно ограниченного бюджетного финансирования серьёзно **оздоровить ситуацию в отечественном вертолётостроении, осуществить эффективное противодействие экспансии крупнейших иностранных компаний и финансово-промышленных групп в сфере разработки, производства и рынков сбыта вертолётов, усилить влияние государства в управлении отечественным вертолётостроением.**

В рамках реализации этой же Стратегии принятые Экспертным советом решения и настойчивые обращения председателя Экспертного совета Селезнёва Г.Н. к Председателям Правительства Российской Федерации Степашину С.В., Примакову Е.М., Кириенко С.В., Путину В.В. при активной поддержке первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Немцова Б.Е. позволили выпустить Постановление Правительства Российской Федерации № 328 от 23 марта 1999 года «**Об экстренных мерах по развитию научно-технического и производственного потенциала высокоточного отечественного**

авиационного вооружения», что позволило сохранить и развить научно-технический и производственный потенциал высокоточного отечественного вооружения и обеспечить успешные действия российских ВКС в Сирии.

Однако неконструктивная позиция ВВС России, Росавиакосмоса и Рособоронэкспорта, а также неэффективность переговоров МИДа с Узбекистаном не позволили довести в рамках Стратегии **решения Экспертного совета о производстве самолётов ИЛ-76МФ в российской кооперации до полной реализации, что и сейчас сказывается на сложности ситуации в авиапроме. Поэтому предложения Экспертного совета и самолётостроительных предприятий являются актуальными и в современной обстановке и требуют своей реализации с учётом складывающихся отношений с Узбекистаном.**

Экспертным советом поддержан разработанный экспертным сообществом и Россудостроения проект федерального закона **«О государственной поддержке судостроительной промышленности»,** позволяющий обеспечить привлечение инвестиций в судостроение России, создать для судостроительных компаний и российских судовладельцев экономические условия, соответствующие общепринятой мировой практике, стимулировать строительство российского транспортного и промыслового флота на отечественных предприятиях. Предлагаемые законопроектом меры носят комплексный характер и стимулируют развитие целой сферы морской деятельности – судостроения, морского транспорта, промышленного рыболовства, освоения шельфа и смежных отраслей промышленности.

По рекомендациям Экспертного совета внесены в Правительство Российской Федерации также законопроекты об изменениях в Налоговый и Таможенный кодексы, в Программы «Модернизация российского транспорта» и «Электронная Россия» в части внедрения на судостроительные предприятия GALS-технологий и «Национальная технологическая база», а также поддержаны предложения Ассоциации морских портов Юга России по уточнению проекта федерального закона «О морских портах Российской Федерации».

Создание судостроительной корпорации позволило консолидировать бюджетные ресурсы, существенно расширить Программу обновления транспортного и промыслового флота и создать в судостроительной отрасли значительные объёмы рабочих мест.

Экспертным советом были одобрены рекомендации, представленные концерном «Системпром», по становлению в России системы технических регламентов в соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании», **основным положениям Федерального закона «О проекте технического регламента «Обеспечение безопасности государства, общества и личности при использовании**

систем (продукции) с компьютерной обработкой информации", порядку прохождения проектов федеральных законов по техническим регламентам в Государственной Думе. К сожалению, работа по разработке технических регламентов в России крайне затянулась и далека от завершения.

В области инновационной экономики и интеллектуальной безопасности взгляды, рекомендации и решения Экспертного совета, а также опыт развитых стран свидетельствуют о том, что активная политика в сфере инновационной деятельности должна обеспечиваться путём принятия эффективного законодательства, федеральных программ инновационного развития, создания эффективной инфраструктуры для реализации инновационных процессов, крупных корпораций, специальных государственных структур и фондов поддержки. Отработанная в рамках деятельности Экспертного совета ещё в 1996 году первая Инновационная Программа до 2010 года была поддержана МИДом и зарубежными инвесторами, но по формальным причинам заблокирована Минэкономики России.

Разработанный по инициативе и с участием Экспертного совета Федеральный закон «Об инновационной деятельности» был принят Государственной Думой в декабре 1999 года, а в январе 2000 года был отклонен Президентом Российской Федерации, несмотря на то что все поправки Правительства Российской Федерации и Президента Российской Федерации при подготовке законопроекта ко второму чтению были учтены.

В этом законе, разработанном по рекомендациям Экспертного совета высокопрофессиональным научным коллективом юристов, ученых и специалистов заинтересованных ведомств, НИИ, промышленности, коммерческих и общественных структур, впервые в России были предложены оригинальные разработки и нормы, регламентирующие правовые условия создания и использования интеллектуальных продуктов, осуществления инновационной деятельности, формирования и реализации государственной инновационной политики, в том числе посредством разработки ее приоритетов и реализации федеральных инновационных программ.

По глубокому убеждению экспертного сообщества, поддержанного Экспертным советом, **становление в России инновационной экономики должно осуществляться в рамках единого пакета законодательных правил и комплексной системообразующей Программы, нацеленной на формирование целостной и эффективной национальной инновационной системы**. При этом все действующие технологические программы, такие как национальная технологическая база, электронная Россия, научно-технологический комплекс, информационное общество и многие другие (всего таких приоритетных программ более 55 с общим объёмом финансирования около 1,5 трлн руб.), должны быть

интегрированы в эту Программу, увязаны по целям, задачам и срокам, а главное – должны быть нацелены на достижение интегральных показателей инновационного развития России.

В этой связи весьма актуальной остается необходимость разработки специального федерального закона, нацеленного на формирование и развитие национальной инновационной системы и предусматривающего:

– дополнительное регулирование отношений участников инновационного процесса, включая организацию взаимодействия государственных научных организаций и высших учебных заведений с промышленными предприятиями в целях продвижения новых технологий в производство, повышения квалификации производственного персонала;

– принципы действенной экономической политики в отношении участников инновационного процесса;

– стимулирование внебюджетного финансирования, а также создание институциональных и правовых условий для развития венчурного инвестирования в наукоемкие проекты;

– правовые механизмы создания и развития инновационно-технологических центров, технопарков и других объектов инновационной инфраструктуры, сети организаций по оказанию консалтинговых услуг в области инновационной деятельности, а также механизмы содействия созданию и развитию в научно-технической сфере малых инновационных предприятий, специальных бирж интеллектуальной собственности и научно-технических услуг.

Затягивание с разработкой и принятием такого федерального закона не позволяет сформировать в экономике России среду, экономически заинтересованную в потреблении результатов интеллектуальной деятельности и внедрении инноваций, что делает перевод России на инновационный путь развития крайне проблематичным.

Крайне важно выполнить инициированное Экспертным советом поручение Президента Российской Федерации Путина В.В. от 11 июня 2002 года № ПР-1017 и подготовить законодательные предложения о создании целостного государственного механизма, обеспечивающего проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области защиты прав на интеллектуальную собственность, создаваемую в том числе при выполнении государственного оборонного заказа.

Изменить такое положение можно только за счет принятия комплекса достаточно кардинальных мер, в первую очередь **принятием единого Кодекса интеллектуальной собственности, или**

Интеллектуального кодекса, способного систематизировать действующие и предполагающиеся к принятию нормативные акты, предусматривающего налоговые и другие экономические стимулы для развития наукоемких производств и позволяющего предприятиям полноценно использовать активы интеллектуальной собственности в своей хозяйственной деятельности.

В области военной безопасности проведенный Экспертным советом комплексный анализ эффективности функционирования **военной организации страны, системы обеспечения национальной обороны** и **безопасности**, как показано в энциклопедическом научном издании, обуславливает необходимость разработки и системной реализации комплекса политических, военных, экономических, информационных и иных мер противодействия военным угрозам и позволяет с особой настойчивостью ещё раз ставить вопрос о разработке и принятии в соответствии с требованиями закона «Об обороне» Федерального закона **«О Вооруженных Силах Российской Федерации»,** в котором целесообразно законодательно определить механизм формирования военной политики государства, состав и структуру, перспективные планы развития, закрепить ответственность органов государственного и военного управления за развитие Вооруженных Сил России.

Как следует из наработок Экспертного совета, разработка и принятие федерального закона **«О военном строительстве в Российской Федерации»** позволит регламентировать весь процесс развития и совершенствования военной организации и оборонного потенциала как единого целого, связующего между собой различные, в том числе правовые, административные и экономические аспекты взаимоотношений субъектов военного строительства, включая основные приоритеты и инфраструктуру военной организации, рациональные уровни финансирования задач военной безопасности. При этом такой федеральный закон должен иметь статус кодификационного акта, что подчеркивало бы его приоритет над другими законами и нормативно-правовыми актами военного пакета.

Особое место в системе правового регулирования военного строительства приобретает комплекс мер по обеспечению социальной защиты военнослужащих, повышению престижа военной службы и статуса офицерского состава, механизмы реализации которого, как предлагается в рекомендациях Экспертного совета, следовало бы определить специальным Федеральным законом **«О социальной защите военнослужащих**», чтобы высокопрофессиональный преданный Отечеству контингент военнослужащих не был зависим от благосклонности Министра обороны и высших должностных лиц государства.

В области ядерной и радиационной безопасности основными итогами неоднократного обсуждения проблем законодательного обеспечения ЯРБ на заседаниях Экспертного совета стали следующие принципиально важные предложения о необходимости:

– разработки концепции атомного права России и признание необходимости специализированной отрасли права – атомного права в качестве самодостаточной системы нормативно-правовых документов;

– создания единой государственной системы обеспечения ядерной и радиационной безопасности в Российской Федерации на основе мероприятий, разрабатываемых в соответствии с решением Постоянного совещания Совета Безопасности Российской Федерации по ядерному сдерживанию.

В качестве такого **системообразующего федерального закона мог бы стать предлагаемый экспертным сообществом и поддержанный Экспертным советом проект федерального закона «О ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации»,** необходимость разработки которого ещё в 2001 году была подтверждена Президентом Российской Федерации.

В отработанном экспертным сообществом под руководством Комиссии Экспертного совета по ядерной и радиационной безопасности законопроекте, к сожалению, пока не принятым, устанавливаются принципы и критерии атомного права, его структура, место и связь с другими отраслями права, единые правовые, экономические, научно-технические и технологические нормативы для усиления государственного управления и регулирования в интересах безопасного использования атомной энергии организациями с различной организационно-правовой формой собственности.

В законопроекте также регламентируются главные задачи системы обеспечения ЯРБ России, предотвращение угроз безопасности ядерным объектам и установкам, защита законных интересов субъектов обеспечения безопасности (государства, граждан, персонала, органов местного самоуправления, администрации) от противоправных посягательств, защита жизни и здоровья персонала и граждан, меры государственной (федеральной), региональной и муниципальной поддержки безопасности радиационно-опасных объектов, вертикаль ответственности за состояние ЯРБ в России от высших должностных лиц до руководителя объекта, а также отрегулированы вопросы, связанные с ввозом и вывозом ядерных и специальных материалов, включая радиоактивные отходы.

В области региональной безопасности

Экспертным советом совместно с Миннацем России был отработан и представлен в Правительство Российской Федерации **проект Программы первоочередных мер по стабилизации обстановки на Северном Кавказе,** который послужил стимулом к разработке и принятию таких основополагающих документов, как:

– Концепция национальной безопасности Российской Федерации;

– Концепция Кавказской политики Российской Федерации и механизмы реализации комплекса проблем военно-стратегического и социально-экономического характера, нацеленные на стабилизацию обстановки на Северном Кавказе;

– проведено оформление государственной границы, определение международно-правового статуса Каспийского, Чёрного и Азовского морей и режима их совместного использования;

– федеральный конституционный закон «О военном положении», нормативно-правовые акты по льготам и правам участников вооружённого конфликта в Чеченской Республике;

– Программа социально-экономического развития Северо-Кавказского региона (программа «Северный Кавказ»);

– приняты меры по оборудованию техническими средствами охраны особо важных объектов, а также государственной и административных границ в Северо-Кавказском регионе;

– создан постоянно действующий Совет руководителей законодательных органов республик, краёв и областей Северного Кавказа.

Принятые Экспертным советом рекомендации **по созданию в регионах России инфраструктуры инновационной экономики** и настойчивые просьбы Председателя Экспертного совета к Президенту Российской Федерации Путину В.В. о принятии мер по реализации предлагаемых рекомендаций с тем, чтобы в очередной раз не позволить министерствам и ведомствам заблокировать создание законодательных механизмов, способствующих выходу России на инновационный путь развития, оказались не воспринятыми в регионах России.

Нереализация этих предложений особенно заметна сейчас, когда сырьевые доходы себя исчерпали из-за низких цен, а объёмы наукоёмкой продукции в России, способной выйти на мировые рынки, крайне ограничены. **Поэтому только реализация предложенных наработок Экспертного совета позволит регионам России выйти из создавшейся экономической ситуации.**

Экспертным советом были предприняты значительные усилия для подготовки **проекта федерального закона о создании заповедных зон**, **экологическом оздоровлении рек Дона, Волги и Кубани,**

восстановлении и сохранении природных комплексов и биоресурсов Каспийского, Азово-Черноморского бассейнов, а также проекта федеральной целевой программы по всем аспектам жизнедеятельности заповедных зон. Несмотря на эти усилия Экспертного совета, поддержанные губернаторами этих регионов, полностью реализовать эти инициативы не удалось.

Однако ситуация в этих промысловых бассейнах всё больше усложняется, рыбные ресурсы исчезают, усиливаются браконьерство и загрязнение среды обитания ценных пород промысловых рыб, что **в самые ближайшие сроки потребует принятия экстренных мер для сохранения исчезающих биоресурсов и восстановления рыбохозяйственной деятельности в этих промысловых районах.**

Учитывая всю важность **проблемы Южных Курил** и достаточно благоприятное отношение к России в странах Азиатско-Тихоокеанского региона, Экспертным советом предложены механизмы перевода этой проблемы из политической плоскости во внешнеэкономическую. Иными словами – приступить к решению этой политической проблемы экономическими методами на многосторонней основе.

С этой целью предлагается, **прежде всего, активное использование в международных отношениях АТР (в частности, АТЭС) принципы открытого регионализма.** Представляется, что в рамках сотрудничества с участием этих международных организаций решение экономических проблем для северной и южной части Курильских островов может быть дифференцированным, учитывающим специфику их геополитического и социально-экономического характера.

В конечном счете, если будут учтены серьезные упущения в реализации программных мероприятий по Курилам и заработает механизм многостороннего внешнеэкономического сотрудничества, то Южные Курилы смогут стать значимым участником тихоокеанского экономического сообщества, а Курильские острова в целом – превратиться в субрегион, относящийся к категории активных доноров. Этим самым будет создана необходимая основа для обеспечения бездотационного развития всей Сахалинской области.

Наработки Экспертного совета по обеспечению безопасности Северных территорий позволили совместно с Комитетом Государственной Думы по делам Севера провести отработку законопроекта **"О поставках продукции в населенные пункты Севера России с особыми условиями завоза грузов"**, предусмотрев в нем дальнейшее развитие и усиление в законодательном порядке государственного регулирования поставок в районы Крайнего Севера, создание конкурентной рыночной среды с учетом использования реальных природных богатств северных территорий, развития

собственных производств ТЭК и АПК, эффективного энергосбережения и внедрения нетрадиционных источников энергии, формирование целостного механизма поставок в районы Севера с задействованием эффективных мер организационного, финансового и информационного характера путем реализации гибкой налоговой и тарифной политики.

Однако принятый Государственной Думой в феврале 2001 года в первом чтении этот законопроект так и не стал действующим из-за отрицательной позиции Правительства Российской Федерации, а процесс Северного завоза и соответственно устойчивого развития Северных регионов продолжает обрастать всё новыми положениями и инструкциями, ибо в «мутной воде» намного легче «пилить» бюджетные средства.

В интересах развития и обеспечения безопасности северных территорий Экспертным советом поддержаны предложения администраций северных регионов Российской Федерации о разработке и принятии комплексной программы социально-экономического развития северного побережья России, нацеленной на стабилизацию ситуации в этом регионе, имея в виду восстановление прибрежного рыболовства и марикультуры, организацию в прибрежных поселках рыбоводных и рыбоперерабатывающих производств, переориентацию военных городков на развитие прибрежного промысла, производство биологически активных и лекарственных препаратов для создания новых рабочих мест для жителей поморских поселков.

К сожалению, эти чрезвычайно актуальные и сейчас рекомендации Экспертного совета и учёных Полярного НИИ морского рыбного хозяйства не были реализованы Правительством Российской Федерации, а проект Указа Президента Российской Федерации **«О реорганизации федеральных государственных предприятий рыбной промышленности Северного бассейна Российской Федерации» был заблокирован структурами Госкомрыболовства России.**

В рамках деятельности Экспертного совета, как представлено в энциклопедическом научном издании, были отработаны и апробированы в реальных условиях **методологические основы Программных документов устойчивого развития и обеспечения безопасности регионов России**, мегаполисов и крупных городов, малых городов в свете решений ООН по повестке дня на XXI век, актуальность и значимость которых всё больше возрастает в современной обстановке.

В области противодействия терроризму реализация поддержанных Экспертным советом мероприятий законодательного и организационного характера, актуальность которых только усиливается, позволит создать в России систему эффективного противодействия терроризму и обеспечить антитеррористическую защищённость объектов

особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения.

В частности, к наиболее важным мероприятиям, требующим незамедлительной реализации в интересах создания в России государственной системы обеспечения безопасности при противодействии терроризму, следует отнести прежде всего создание:

– политического Центра под эгидой Президента Российской Федерации;

– федеральной Структуры, вырабатывающей и реализующей единую техническую политику в сфере антитеррористической защищённости объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения;

– государственной Корпорации, концентрирующей научно-технический и производственный потенциал отечественных предприятий и осуществляющей оснащение интегрированными комплексами безопасности объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения;

– эффективно действующих органов по противодействию терроризму в субъектах Федерации вместо работающих на общественных началах антитеррористических Комиссий.

В законодательной сфере следует и дальше совершенствовать Федеральный закон **«О противодействии терроризму**» прежде всего в направлении введения эффективных норм по предупреждению и пресечению терроризма, резкому снижению его последствий и усилению профилактических мер, особенно в терророопасных регионах России. «Пакет Яровой» развивает этот закон, но он слишком дорогой и всё-таки слабо способствует пресечению терактов. Лучше было бы эти средства вложить в оснащение и переоснащение особо опасных объектов и производств высокоэффективными комплексами безопасности.

Разработку этих норм можно было бы осуществить, как уже ранее отмечалось в рекомендациях Экспертного совета, в рамках базового Федерального закона «**О государственной системе обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности, жизнедеятельности и жизнеобеспечения».**

Рекомендации Экспертного совета в области законодательных и организационных мер по формированию эффективных национальных и международно-правовых норм противодействия терроризму, проведению совместных со странами СНГ и зарубежными партнёрами антитеррористических учений, обмену технологиями и опытом производства и применения технических и боевых средств физической защиты, объединению усилий федеральных и региональных структур были в некоторой степени учтены при подготовке и проведении в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации № 510-рп от 30

октября 2003 года совместного заседания Совета Безопасности и Президиума Госсовета по вопросу состояния защищённости критически важных для национальной безопасности объектов инфраструктуры и населения страны от угроз техногенного, природного характера и террористических проявлений.

По результатам проведенных мероприятий с участием Экспертного совета удалось ускорить принятие федеральных законов «О противодействии терроризму», «О транспортной безопасности», внесение важных изменений в федеральные законы «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «О радиационной безопасности населения», «Об охране окружающей среды». Отработанный Экспертным советом проект федерального закона **«О физической защите особо опасных объектов и производств»** и прошедший экспертизу Правового управления Аппарата Государственной Думы представлен в Комитет Государственной Думы по безопасности, но до сих пор этот законопроект не рассмотрен Комитетом и не внесён в Государственную Думу.

В пакете законодательных актов, нацеленных на эффективное противодействие терроризму, по мнению Экспертного совета, следует также предусмотреть разработку проектов следующих новых федеральных законов:

"О безопасной техносфере" (технический регламент), в котором определить основы построения техносферы и ее элементов, устойчивых к террористическим актам;

"Об обязательном страховании потерь, возникших при реализации террористических угроз в техносфере Российской Федерации";

"О компенсационных выплатах гражданам Российской Федерации, пострадавшим в результате террористических актов".

В интересах реального предупреждения террористических воздействий Экспертный совет в своих неоднократных представлениях настаивает на формировании **федеральной целевой программы по повышению физической защиты особо опасных объектов и производств Российской Федерации** с обеспечением ее бюджетным финансированием и привлечением внебюджетных средств.

В рамках этой Программы можно было бы предусмотреть:

– создание нормативно-правовой базы единой государственной системы антитеррористической устойчивости и физической защиты особо опасных производств и объектов Российской Федерации;

– консолидацию финансовых средств и сокращение затрат бюджетных средств за счет исключения дублирования мероприятий в программах федеральной, отраслевой и региональной принадлежности;

– концентрацию усилий по разработке научно обоснованной государственной стратегии обеспечения физической защиты особо опасных производств и объектов в Российской Федерации на основе современных методов и средств комплексного анализа и прогнозирования;

– разработку современных средств с использованием перспективных технологий физической защиты и оснащение ими в приоритетном порядке объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения Российской Федерации;

– совершенствование системы профессиональной подготовки (переподготовки) кадров в области защищенности опасных объектов, введение государственного заказа на подготовку;

– формирование целостной системы страховой защиты опасных объектов, которые потенциально могут быть подвержены террористическому воздействию.

Принципиально важными являются также решения Экспертного совета, которые рекомендуют заинтересованным министерствам и ведомствам:

– возобновить работы по федеральной целевой программе **"Создание методов и средств защиты населения и среды обитания от опасных и особо опасных патогенов в чрезвычайных ситуациях природного, техногенного характера и террористических проявлений" – Защита"** с тем, чтобы реализовать экономические механизмы обеспечения биологической безопасности, поддержать высокий уровень фундаментальной и прикладной науки в области охраны и защиты территории России от заноса инфекций и предупреждения возможности биотерроризма, обеспечить необходимые запасы вакцин, дезинфицирующих средств и лекарственных препаратов для ликвидации локальных эпидемий, сформировать законодательную базу в области биологической безопасности, поддержать отечественное промышленное производство дезинфицирующих препаратов серии "ВЕЛТ" и обеспечить их внедрение в практическое здравоохранение России;

– обеспечить разработку долгосрочной (постоянно действующей) **комплексной программы поэтапной реабилитации и профилактики медико-психологических последствий терроризма** с требуемым финансированием для реализации современных психотерапевтических

методов с учетом предложений Экспертного совета и Общероссийской профессиональной психотерапевтической лиги.

Россия – уникальная страна со своей многовековой историей, часть мировой системы, и процессы, происходящие в ней, имеют глобальное общепланетарное значение. В условиях глобализации процессов мирового развития обеспечение национальной безопасности становится важнейшей общенациональной задачей. Требуется консолидация всех органов законодательной и исполнительной власти для выполнения чрезвычайно сложной работы по систематизации, совершенствованию и дальнейшему развитию законодательства и институтов национальной безопасности.

Приведенные в энциклопедическом научном издании рекомендации Экспертного совета, работавшего в период 1995-2005 гг. при Председателе Государственной Думы, не потеряли своей значимости и в современной России и позволяют аргументированно осуществлять подготовку и принятие решений в отношении нового законодательства, связанного с развитием национальной экономики, улучшения качества жизни населения, обеспечения политической стабильности в обществе, обеспечения национальной безопасности и правопорядка, повышения конкурентоспособности и международного престижа Российской Федерации.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации. Изд-во «Юридическая литература», 1993 г.
2. Федеральный закон «О безопасности» от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ
3. Федеральный закон «Об обороне» от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ
4. Федеральный закон «О противодействии терроризму» от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ
5. Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ
6. Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.» от 12 мая 2009 г. № 537
7. Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Военной доктрины Российской Федерации» от 5 февраля 2010 г. № 146
8. Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Концепции инновационной политики Российской Федерации на 1998-2000 гг.» № 832
9. Федеральный закон «Об инновационной деятельности и о государственной инновационной политике» (отклонён Президентом Российской Федерации в январе 2000 г.)
10. Путин В.В. Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России. Российская газета от 20 февраля 2012 г. № 5708 (35)
11. Материалы и документы Экспертного совета по проблемам законодательного обеспечения национальной безопасности при Председателе Государственной Думы, 1995 – 2005 гг., 927 с.
12. Бодрунов С.Д. Доклады, содоклады и выступления на заседаниях Экспертного совета, 1998 – 2002 гг., 40 с.
13. Попов В.Г., Путилов А.В. Проблемы законодательного обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, 1995 г., изд-во РИНКЦЭ, 135 с.
14. Селезнёв Г.Н. О системе законодательного обеспечения военной безопасности Российской Федерации. Издание Государственной Думы, 1997 г.
15. Путилов А.В. Геополитика, военно-технологическая безопасность и проблемы оборонного законодательства. Издание Государственной Думы, 1997 г.
16. Пак З.П. Приоритеты законодательного обеспечения стабильного функционирования оборонной промышленности. Издание Государственной Думы, 1997 г.

17. Михайлов В.Н. Приоритеты законодательного обеспечения стабильного и безопасного функционирования ядерного комплекса. Издание Государственной Думы, 1997 г.

18. Военная реформа: оценка угроз национальной безопасности России. Под ред. Зюганова Г.А. Изд-во «РАУ Университет», 1998 г.

19. Жириновский В.В. Национальная безопасность и военная реформа. От геополитики к экономике. Изд-во ЛДПР, 1998 г.

20. Национальная безопасность России: актуальные проблемы современности. Сборник научных статей, СКНЦ ВШ ЮФУ, 2012 г.

21. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «О национальной безопасности». – М.: Управление делами Президента РФ , 1996г.-32 с.

22. Современные проблемы законодательного обеспечения глобальной и национальной безопасности, эффективного противодействия терроризму. Сборник научных статей, под ред. Миронова С.М., Совет Федерации, 2003 г.

23. Устинов В.В. Международный опыт борьбы с терроризмом: стандарты и практика. Изд-во «Юрлитинформ», 2002 г.

24. Шамарин А.В. Инновационная политика как стратегическое направление обеспечения экономической безопасности России. Издание Государственной Думы, 1997 г.

25. Попов А.В. Национальная безопасность России: опыт политико-правового исследования. Монография. Изд-во АИПНБ, 2013 г., 404 с.

26. Информационно-аналитический материал: «О доктрине национальной безопасности». Аналитический вестник, вып.3, 1996 г.

27. Информационно-аналитический материал: «Проблемы законодательного обеспечения национальной безопасности Российской Федерации». Аналитический вестник, вып.11, 1996 г.

28. Информационно-аналитический материал: «Проблемы законодательного обеспечения региональной безопасности на Северном Кавказе». Аналитический вестник, вып.28, 2000 г.

29. Рейман Л.Д., Осипов Ю.С. и др. Аналитическая записка № ПР-1345 от 18 июля 2001 г. Президенту Российской Федерации Путину В.В. о развитии индустрии программного обеспечения в России и формировании государственной политики в этой области, 2001 г.

30. Селезнёв Г.Н., Денисов А.А. Аналитическая записка Президенту Российской Федерации Путину В.В. № МК-П4-08703 от 11 июня 2002 г. о необходимости создания целостного государственного механизма по защите интеллектуальной собственности в области оборонного заказа и формировании IV части Гражданского кодекса Российской Федерации, 2002 г.

31. Глазьев С.Ю., Макаров В.Л. Аналитическая записка Председателю Государственной Думы о необходимости разработки Кодекса интеллектуальной собственности, 2002 г.

32. Рубанов В.А., Попов В.Г., Пальчун Б.П. и др. Проект Государственной программы создания безопасных информационных технологий на период 1996-2005 гг., 1996 г.

33. Интеллектуальная безопасность России: проблемы и перспективы: Монография. Ростов-на-Дону: РЮИ МВД России, 2007. – 140 с.

Бодрунов С.Д., Попов В.Г., Путилов А.В. Обеспечение национальной безопасности – гарант державного возрождения России: Энциклопедическое научное издание. – СПб.: ИНИР им. С.Ю. Витте, 2017. – 521 с.

Подписано в печать 23.05.2017.
Формат 70x100/16. Печать офсетная.
Тираж 1000 экз. 521 с., 32,75 печ. л.
Заказ № 9072/2

Институт нового индустриального развития
(ИНИР) им. С.Ю. Витте,
197101, Санкт-Петербург,
ул. Большая Монетная, 16.

Отпечатано в типографии ООО «Типография Кси-Принт»,
192029, Санкт-Петербург, пр. Обуховской Обороны, 86, лит. О.