

**КАЛИНИНГРАДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**

**ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИЧЕСКИХ  
И ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК**

**Материалы постоянных  
научных семинаров**



**Калининград  
2000**

Проблемы экономических и юридических наук: Материалы постоянных научных семинаров / Калинингр. ун-т. – Калининград, 2000. - 74 с.

*Редколлегия*

Проф. *В.Н. Брюшинкин*, проректор по НР – ответственный редактор; проф. *В.С. Бильчак*, проф. *В.В. Ивченко*, доц. *Е.А. Барановская*, проф. *В.П. Прокопьев*.

Печатаются по решению Редакционно-издательского совета Калининградского государственного университета.

## ФОРМИРОВАНИЕ НОВОГО МОТИВАЦИОННОГО МЕХАНИЗМА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ

*В.С. Бильчак*

### **ВЛИЯНИЕ ПРИГРАНИЧНОЙ ЭКОНОМИКИ НА РАЗВИТИЕ КАЛИНИНГРАДСКОГО РЕГИОНА<sup>1</sup>**

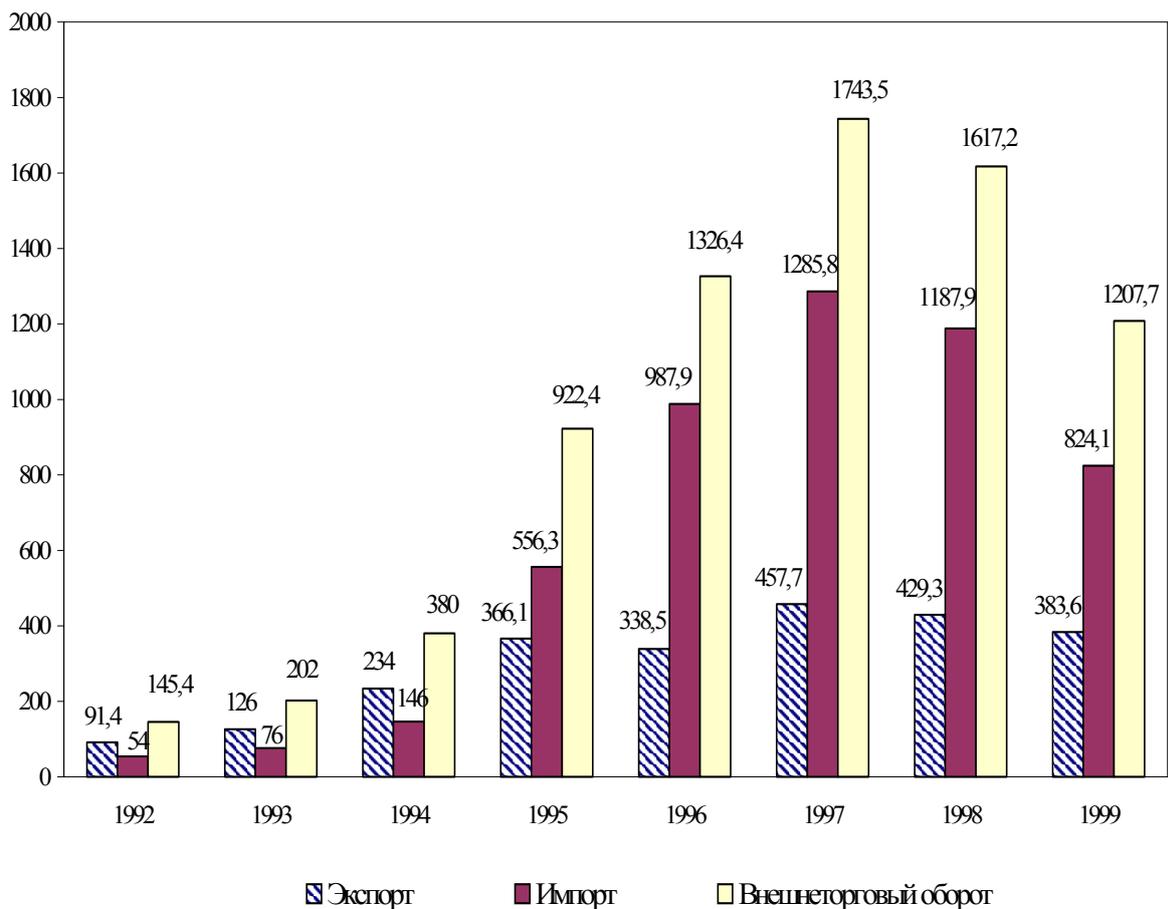
Дестабилизация финансового рынка в августе 1998 года отрицательно повлияла на тенденцию роста внешнеэкономической активности в Калининградском регионе. В 1999 году в области внешнеэкономическую деятельность осуществляли 3478 участников ВЭД (на 21% меньше, чем в 1998 году). В том числе 88,15% из них занимались импортными операциями, 942 участника осуществляли экспортные операции. Доля ИЧП и физических лиц в общем числе составляла 51,55%.

В первом полугодии 1999 года число экспортных сделок составило лишь 92,6% по сравнению с аналогичным периодом 1998 года. Однако уже к концу первого полугодия 1999 года месячные показатели количества зарегистрированных экспортных таможенных деклараций достигли докризисных значений, а во втором полугодии наблюдался значительный рост внешнеэкономической активности в сфере экспорта. Более существенное негативное влияние кризис оказал на динамику импортных операций. Количество зарегистрированных импортных сделок в первом полугодии 1999 года составило лишь 57,84% по сравнению с аналогичным периодом 1998 года. Причем в январе – феврале этот процент был еще меньшим (соответственно 38,26 и 47,37%), и только с 3-го квартала 1999 года наблюдалось некоторое оживление в осуществлении импортных операций. Данные, приведенные на рисунке, свидетельствуют о резком увеличении внешнеторговой активности в области с момента либерализации внешнеэкономической деятельности в России. Сильным толчком послужило принятие Федерального закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» от 22 января 1996 года.

Именно на 1996-1997 годы приходится пик внешнеэкономической активности, особенно в сфере импорта.

---

<sup>1</sup> Исследование выполнено в рамках гранта по фундаментальным исследованиям в области экономических наук № 4-2: «Приграничное сотрудничество: роль Калининградской области в развитии экономических связей между Россией и странами Европейского союза».



Динамика внешнеторгового оборота в Калининградской области за 1992-1999 гг., тыс. дол.

Динамика показателей внешнеторговой деятельности наглядно свидетельствует о значительном и неуклонном росте объемов сделок, заключенных и реализованных на территории Калининградской области в сфере внешнеэкономического взаимодействия, и некотором спаде в результате августовского финансового кризиса. Более очевидное свидетельство представляют расчеты темпов роста этих объемов.

Следует отметить, что в товарной структуре экспорта Калининградского региона, как и в целом по России, основную долю занимает продукция топливно-энергетического комплекса, а вместе с продукцией комплекса составляет 40% всего экспорта товаров региона. Древесина и изделия, включая печатную продукцию, также составляют весомую долю экспорта области, следовательно, целлюлозно-бумажная и обрабатывающая промышленность области по-прежнему экспортирует свою продукцию, несмотря на устаревшие технологии, проблемы финансово-экономического положения и большое число конкурентов на данном рынке.

В импорте преобладают товары народного потребления (одежда, обувь, телеаппаратура и др.), продовольствие, включая и те его виды, которые до недавнего времени в достаточном количестве производились в области. Здесь мы име-

ем в виду товары, которые даже вывозились за пределы области (мясо, рыба), и товары, которые могут быть произведены в достаточном количестве (картофель, яблоки, напитки).

Такое несбалансированное положение с импортом продовольственных товаров свидетельствует о недостаточной проработке мер протекционистской защиты местных производителей. Оно в очередной раз подтверждает наш тезис о необходимости разумного использования данного инструмента макроэкономического регулирования, которое должно осуществляться после тщательного анализа спроса, возможного предложения местных производителей и определения достаточного объема импорта каждого изделия в область.

Льготные условия, предоставленные импортерам Федеральным законом об Особой экономической зоне, позволяют им поставлять товары по ценам, которые значительно ниже, чем цены на аналогичные товары отечественного производства. Однако постановление Правительства об ограничении импорта отдельных товаров можно рассматривать, скорее, как негативное.

Ограничение импорта само по себе в принципе не может стимулировать местных товаропроизводителей выпускать продукцию более качественную. А исчезновение стимула к снижению себестоимости собственной продукции не способствует улучшению ситуации для потребителей. Введение ограничений отразилось только на льготных условиях ввоза. И поскольку в случае превышения количества ввозимых товаров над установленными квотами на калининградском рынке еще остаются свободные ниши, они заполняются товаром, но уже по более высоким ценам. Повышение цен на импортные товары после выборки квоты провоцирует местного товаропроизводителя последовать этим тенденциям и повысить цены на отечественную продукцию.

В результате такое регулирование внешнеэкономической деятельности сказывается отрицательно как на производителях, так и на жителях региона. Сокращение предложения товара не уменьшает спрос на него, а только сокращает возможность выбора товара для потребителя. В данном случае более действенными могли бы оказаться постановления о снижении налогового бремени для местных производителей, разработка инвестиционных проектов, развитие лизинга, создание финансово-промышленных групп и инфраструктуры для малого предпринимательства.

Усиление фактора нестабильности для участников внешнеэкономической деятельности не позволяет прогнозировать дальнейшее развитие ситуации. Непредсказуемость и непродуманность внешнеэкономического регулирования отталкивают возможных зарубежных партнеров от активного участия в развитии эксклавного региона России.

Следует отметить, что за последние годы возросла роль приграничных государств в развитии региона. Практически неизменно в числе лидирующих стран по объемам экспорта и импорта находятся соседние с Калининградской областью страны – Литва, Польша и Германия. Они лишь меняются местами в структуре распределения наиболее значительных объемов внешнеторговых операций. Данные по объему внешней торговли с сопредельными странами показаны в таблице.

Эти данные свидетельствуют о неуклонном, хоть и небольшом, росте взаимной торговли Калининградского региона с сопредельными государствами. Однако в 1999 году экспорт в Польшу и Литву сократился на 4,5 и 33% соответственно по отношению к аналогичному периоду 1998 года.

**Товарооборот (экспорт – импорт) Калининградской области  
с Польшей и Литвой в 1995 – 1999 гг., млн. долларов США**

Год	Польша		Литва	
	Экспорт	Импорт	Экспорт	Импорт
1995	27,6	90,9	20,7	102,7
1996	78,3	113,5	22,6	95,8
1997	101,5	202,5	29,7	193,0
1998	99,7	192,9	24,0	148,8
1999	95,2	114,6	16,1	61,6

С другой стороны, импорт сократился более существенно (на 40,6 и 58,6% соответственно). Следовательно, Калининградская область занимает все более уверенное положение во взаимоотношениях с сопредельными государствами (наметилось выравнивание значений экспорта и импорта с Республикой Польша). Снижение наполовину значений импорта товаров вызвано в некоторой степени протекционистскими мерами администрации Калининградской области, что позволило несколько снизить проблему экономической безопасности региона.

Следует отметить, что Калининградская область имеет более высокие, чем в среднем по России, показатели размеров иностранных инвестиций и количества предприятий, созданных с иностранным участием. По состоянию на 1.01.1999 г. в области было зарегистрировано 1454 предприятия с иностранными инвестициями (ПИИ). Общая сумма уставного фонда ПИИ на 1 января 1999 года оценивалась в 282,7 млн. рублей. География иностранных инвестиций достаточно широка – в создании ПИИ приняли участие представители более 50 стран мира. Наибольшая активность была при этом проявлена соседями – Польшей, Германией, Литвой. По количеству зарегистрированных предприятий с иностранным участием эти три страны в сумме составляют 67,4% от общего их числа. Однако по доле в уставном капитале – только 17,1%.

Помимо областного центра, получившего подавляющую часть иностранных инвестиций благодаря концентрации производства и предпринимательской активности, инвестиции также вкладываются в основном в приграничные районы: города Балтийск, Неман, Советск, Багратионовский район. Большинство совместных предприятий создается в сфере малого и среднего бизнеса и в тех отраслях экономики, где ожидается быстрая окупаемость капиталовложений. Основными видами деятельности совместных и иностранных предприятий стали посреднические и консультационные услуги, торговля, производство мебели и

промышленной продукции, товаров народного потребления, строительство, производство материалов, оказание транспортных, туристических и других видов услуг. В последнее время стали появляться более существенные проекты с участием иностранного капитала: ЗАО «ВестБалтТелеком», ЗАО «Балткран», ЗАО «Цепрусс» и др.

Для экономики Калининградской области исключительно важное значение имеют межгосударственные отношения России со странами Восточной и Западной Европы. Следует отметить, что к настоящему времени удалось заложить некоторую основу для договорно-правовой базы приграничного сотрудничества России с Польшей. Однако опыт взаимодействия Калининградской области с сопредельными воеводствами Польши показывает необходимость дальнейших усилий в этом направлении.

Созданный в 1992 году на основе межправительственного соглашения «О сотрудничестве северо-восточных воеводств РП и Калининградской области» российско-польский Совет так и не приступил к полноценной работе. Единственным результатом его деятельности стало развитие приграничной инфраструктуры (открыты для международного пассажирского движения погранпереходы «Гусев-Голдап» и «Мамоново-Гроново» и для круглосуточного международного грузового и пассажирского движения погранпереход «Багратионовск-Безледы»).

В 1999 году в среднем на 28% увеличилось количество пересечений границы области в обе стороны. Причем наибольшая активность была проявлена со стороны легкового и грузового транспорта. Автобусное движение через пограничные переходы, наоборот, сократилось в среднем на 10%. На 18% сократился поток выезжающего железнодорожного транспорта.

Подавляющая часть железнодорожных перевозок (59,6%) связана с транзитными поставками через территорию Литвы товаров и сырья из центральной России. Развитие трансграничного сотрудничества с Республикой Польша связано лишь с большим количеством легкового автотранспорта, пересекающего российско-польскую границу, по отношению к российско-литовской границе.

Движение грузового и автобусного транспорта более активно в трансграничных отношениях Калининградской области с Литвой. Следует отметить, что по статистике в среднем 92,5% пересечений польско-российской границы (в обе стороны) осуществляется легковым транспортом. Однако отсутствие долгосрочных двусторонних соглашений между Россией и Республикой Польша мешает налаживанию действительно добрососедских экономических отношений между регионами этих стран. Кроме того, вступление Польши в Европейский союз приведет к отмене безвизового режима во взаимоотношениях между нашими странами, что еще больше усложнит развитие приграничного сотрудничества.

Поэтому основной задачей в сфере организации приграничного сотрудничества остается укрепление договорно-правовой базы двусторонних торгово-экономических отношений России со странами Балтии и Польшей, а также формирование внутренней законодательной базы, незавершенность которой сдерживает развитие двусторонних приграничных связей Калининградской области и прежде всего неблагоприятно сказывается на привлечение иностранных инвестиций.

*В.С. Бильчак, Л.В. Пурыжова*

## **ФОРМИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ В СФЕРЕ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА КАЛИНИНГРАДСКОГО РЕГИОНА**

До недавнего времени мотивы деятельности, в том числе и предпринимательской, не были объектом системного экономического исследования. Формулируя проблему роли и изменения предпринимательской активности в процессе экономических реформ, необходимо остановиться на факторах, определяющих актуальность ее постановки. Прежде всего следует заметить, что при обращении к этой проблеме речь идет о том, в каком качестве вовлекаются в реформы предприниматели: или как объекты внешнего воздействия, или в качестве субъектов изменений.

Анализ зарубежных исследований, касающихся изучения близких данной концепции экономической активности теоретических конструкторов (например, «мотива достижения» Мак-Клелланда или «мотивационно-гигиенической» теории Херцберга, «теории человеческой мотивации А. Маслоу» [1], специфической мотивационной тенденции человека В. Франкл, концепция стратегий личности Дж. Роттера) показывает, что наряду с системами внешнего стимулирования (заработок, прибыль, награда) внутренняя мотивация, выражающаяся в данном случае в виде экономической активности, выступает в качестве важного фактора трудового поведения предпринимателя, влияющего на его отношение к осуществляемым экономическим реформам [2].

Реализация любых вариантов радикальных экономических реформ предполагает ликвидацию прежней ценностно-нормативной системы и утверждение новой, институализацию соответствующего набора видов предпринимательской деятельности, а также видов трудовой деятельности, которые должны стать основой развития общества. При этом авторы всех вариантов радикальных реформ признают, что кроме предметно-преобразующих видов трудовой деятельности такой набор должен включать легитимизированные виды предпринимательской деятельности нового рыночного типа. Очевидно, что это предполагает и развитие новых форм экономической активности, формирующихся в ходе трансформации государственной собственности и дальнейшего реформирования экономики. При этом надо учитывать, что сами источники социальной и экономической активности, волнообразный и иногда взрывной характер ее проявления экономической наукой изучены далеко не достаточно, в них переплелись сложные проблемы взаимодействия человека и окружающей экономической и природной среды, чередование фаз развития и угасания того или иного социума [3].

Нынешние реформы являются деструктивным фактором в отношении любых созидательных форм трудовой активности. Эти реформы разрушают не только прежнюю мотивационную систему трудовой деятельности, но и все мотивации к производительному труду, в том числе и к подлинно предпринимательской активности. Такой результат заложен в самой методологии современных реформа-

торов, в продолжающем господствовать технократическом стиле управленческого мышления, в соответствии с которым люди рассматриваются не в качестве субъектов деятельности, а как ее агенты, как объекты манипулирования. Сами же реформы сводятся при этом к механической замене одной модели системы общественных отношений на другую. Отсюда и абсолютизация достижения макроэкономической стабилизации, игнорирование социальной, региональной и микроэкономической проблематики, бездумное заимствование монетаристских рецептов [4].

Осуществляемые реформы являются псевдорыночными. Они привели к созданию условий для развития не столько рыночных, сколько различных отклоняющихся форм активности в экономике. Создание благоприятных условий для деструктивных форм непроизводительной активности в сфере распределения, приносящих несоизмеримо более высокие доходы, чем производственная деятельность, не только отвлекает потенциально активную часть населения от непосредственного производства, но и ведет к его люмпенизации, к разрушению любой культуры труда.

В основе альтернативного варианта реформ должен лежать иной методологический подход. Необходимо исходить из того, что успех рыночных реформ в стране может быть обеспечен только при вовлечении в эти реформы и посильном в них участии основной массы населения, при создании условий для развития прежде всего производительных форм активности. При этом важно, с одной стороны, обеспечить приоритет развития перспективных форм рыночной активности, а с другой – учесть социально-демографические и этнокультурные особенности различных групп населения, создать достаточно разнообразные условия для реализации их трудового потенциала. Следует создавать условия не для максимизации псевдорыночной активности небольшой группы людей, а для оптимизации различных форм созидательной активности большинства населения страны. Если основными шагами в этом направлении должны стать структурная перестройка экономики, подлинно демократическая приватизация, демонополизация и создание конкурентной среды, становление рыночной инфраструктуры и системы социальной защиты, то важнейшим инструментом – государство и его институты.

Следует отметить, что современный этап российских реформ характеризуется их регионализацией, переводом на мезо- и микроуровень. В этих условиях Калининградская область становится, в силу своего геополитического и экономического положения, исключительно благоприятным местом для выработки оптимального механизма взаимоотношений федерального центра с краями и областями как субъектами Федерации. Представляя собой, с одной стороны, специфический, с другой – типичный российский регион в исключительно удобном для исследования виде. Как показывает опыт России и зарубежных стран, важнейшим условием преодоления кризисных явлений в экономике, особенно в трудовых отношениях, является поддержка и развитие хозяйствующих субъектов, в том числе и в сфере малого предпринимательства.

Особенно важна роль малого предпринимательства в преодолении кризиса труда. Исследования в этой области определяли низкий ранг ценностей достижения. Основной причиной такой ситуации можно считать, в соответствии с теорией мотивации А. Маслоу, ненасыщенность базовых потребностей личности, которая мешала активизации потребностей в самореализации. Существенные изменения в мотивации людей произошли с началом социально-экономической трансформации. Малый бизнес является необходимым звеном в создании рыночной экономики, эффективным условием функционирования товарных рынков. Именно за счет всесторонней активности субъектов малого предпринимательства в последние годы идет активный процесс формирования бюджетов различного уровня.

Развитие сектора малого бизнеса может одновременно поднять уровень экономической активности и облегчить диверсификацию экономики региона. В периоды структурных изменений и общего экономического спада это приобретает важное значение по мере того как ресурсы переключаются с убыточных, неэкономичных секторов на те, которые отвечают реальным потребностям и имеют долгосрочные экономические перспективы.

В Калининградском государственном университете существует научное направление «Формирование нового мотивационного механизма экономической активности предпринимателей», в рамках которого учеными НИИКИР и кафедры управления хозяйством разработаны меры (предложения) по активизации экономической активности предпринимателей.

Среди возможных направлений организации и предполагаемых результатов совместных исследований можно выделить ряд актуальных тем, которые сегодня имеют огромное значение для развития экономики и выхода ее из кризиса.

В рамках темы «Становление структур рынка и новые типы экономической активности: формы проявления, критерии оценки, механизмы управления» можно осуществить совместную разработку двух научных программ исследований:

1. «Развитие предпринимательской активности при переходе к рынку: субъекты, виды, условия и критерии эффективности». В этой научной программе основное внимание может быть уделено разработке типологии субъектов и видов предпринимательской активности, методики определения эффективности предпринимательской активности для региона.

2. «Отклоняющиеся формы экономической активности в условиях перехода к рынку: фиксация и механизмы коррекции». Здесь акцент можно сделать на классификации отклоняющихся форм экономической активности, на выделении системы показателей, позволяющих судить об их наличии и распространении, на разработке системы стимулов, позволяющих снизить уровень деструктивной активности, создать условия, предотвращающие появление рыночных структур преступного характера.

По теме «Трансформация государственной собственности и формирование новых мотивационных механизмов» предлагается приступить к разработке научной программы «Приватизация как условие развития рыночных видов активности и формирования новой социальной структуры». В рамках данной научной

программы будет разрабатываться прогностическая модель процесса становления социальной структуры и развития активности в экономической сфере при различных вариантах хода приватизации, а также будут определяться поддающиеся эмпирической фиксации и измерению показатели трудового поведения и социальной дифференциации.

По теме «Механизмы функционирования социальной сферы в условиях перехода к рынку и трудовая активность человека» возможна разработка научной программы исследований «Система социальной защиты как условие оптимизации трудовой активности». В этой научной программе предполагается разработка вопросов оптимизации уровней (федеративного, регионального, местного, предприятий и общественных организаций, отдельных граждан) механизма социальной защиты и конкретизация их функций в создании условий для обеспечения социально оправданного уровня жизни для различных категорий населения. Акцент может быть сделан на возможностях регионального уровня в решении социальных проблем.

В рамках темы «Национально-культурные аспекты развития трудовой активности в условиях рыночной экономики» целесообразно разработать научную программу «Этнокультурные особенности развития рыночных форм активности». Основное внимание в данной научной программе должно уделяться определению тех этнокультурных особенностей, которые являются существенными для развития новых форм активности в экономической сфере; выявлению направленности, характера и тесноты связи между этнокультурными особенностями и различными видами трудового поведения; изучению этносоциальной структуры как фактора развития трудовой активности в регионе. Возможными результатами реализации данной научной программы могут быть концепция этнокультурных особенностей как фактора развития новых форм трудовой активности, а также модели стабилизации межнациональных отношений в процессе перехода к рынку.

По теме «Влияние политических институтов на экономическую активность в условиях перехода к рынку» можно разработать две научные программы:

1. «Перераспределение полномочий и ответственности между федеральным Центром и субъектами федерации как условие оптимизации экономической активности на региональном уровне».

В этой научной программе предполагается определить границы самостоятельности субъектов Российской Федерации, за которыми процессы децентрализации приобретают разрушительное направление, а активность регионов – паразитический характер. Рекомендации по рационализации степени политической самостоятельности субъектов федерации могут быть представлены в форме проектов уставов краев и областей РФ, конституций республик в составе России.

2. «Нормотворческая деятельность региональных органов власти как фактор регулирования предпринимательской активности».

Целью данной научной программы является анализ положительных и отрицательных сторон использования регионами своих прав в нормотворчестве в целях активизации предпринимательской активности, в защите интересов потребителей и реализации принципов антимонопольного законодательства. Совместная

разработка и реализация предложенных научных программ может стать важнейшей формой объединения усилий по разработке раздела «Становление рыночных структур и формирование новых условий экономической активности человека». При этом особое внимание должно быть уделено не только определению общих теоретико-методологических основ, но и использованию общих методик, систем показателей и средств их фиксации, позволяющих получать репрезентативную и сравнимую информацию. Формами координации процесса разработки и реализации совместных научных программ исследований могут быть согласованные планы-графики заседаний рабочих групп, проведение проблемных семинаров, осуществление эмпирических исследований, предоставление их результатов, подготовка публикаций и практических рекомендаций.

Мы полагаем, что научные исследования по предложенным темам и программам следует проводить на межкафедральном университетском уровне, привлекая к ним ведущих специалистов в области социально-трудовой и экономической активности человека.

Кроме того, мы рассчитываем, что указанные темы станут предметом для исследований аспирантов экономического факультета и в конечном итоге будут представлены к защите на диссертационном совете К. 064. 34. 03. при Калининградском государственном университете.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Маслоу А. Самоактуализация, психология личности. М., 1982. С. 110.
2. Франкл В. Человек в поисках смысла. М., 1990.
3. Афанасенко И.Д. Русское предпринимательство на пороге XXI века // Вестник БНЦ. 2000. №1 (14).
4. Бильчак В.С., Клемешев А.П., Никитин В.П.. Трудовая активность и реформы: региональный аспект: Монография. Калининград, 1993.

## ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ЭКСКЛАВНОГО РЕГИОНА РОССИИ

*В.В. Ивченко*

### **ПРОГРАММНЫЙ АСПЕКТ СТРАТЕГИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ КАЛИНИНГРАДСКОГО ЭКСКЛАВА НА ПЕРИОД ДО 2007 ГОДА**

Период 1991-2000 гг. был для хозяйства и населения Калининградской области, как и всей страны, временем мучительной адаптации к новым условиям переходного этапа к рыночным отношениям. За эти годы в стране сменилось шесть правительств, неоднократно менялись таможенное и налоговое законодательства, прокатилась волна непродуманной разрушительной приватизации. Страна вошла в затяжной экономический кризис. С избранием нового президента РФ В.В. Путина Калининградский эксклав, как и вся страна, стоит перед новым выбором и этапом своего экономического развития. Важной предпосылкой к этому служит наметившаяся стабилизация экономики в 2000 году.

Разрабатывая контуры будущей стратегии устойчивого социально-экономического развития Калининградского эксклава на период до 2007 года необходимо критически осмыслить богатый опыт прошлого десятилетия. Его анализ уже сейчас позволяет наметить приоритетные направления и избежать ошибок прошлого. При этом следует заметить, что одной из главных методических ошибок прошлых лет, наряду с ошибками содержательного характера, являлось слабое использование при разработке и управлении целевыми программами экономического развития региона современного арсенала методов, накопленных в мировой экономике.

Сейчас для всех стало очевидным, что главным инструментом регулирования стратегического развития региона должны выступать региональные комплексные программы. В них закодирована, образно говоря, сама стратегия развития того или иного региона страны.

Богатый зарубежный и отечественный опыт регионального развития свидетельствует, что при выработке программной стратегии Калининградского эксклава на 2001-2007 гг. в основу должны быть положены три главные цели:

- повышение уровня занятости населения;
- повышение душевого дохода населения;
- обеспечение экономической безопасности региона.

Этим целевым установкам должны быть даны четко обоснованные критерии. Их достижение в заданные сроки позволит обеспечить решение многих социально-экономических задач развития области: устойчивое пополнение бюджета, решение социальных задач, развитие малого предпринимательства, повышение жизненного уровня населения и др.

Опираясь на анализ внутренней и внешней экономической среды области и поставленных целей развития, можно построить «дерево проблем» стратегической программы развития эксклавного региона, хозяйство которого функционирует в режиме Особой экономической зоны (см. рис.).

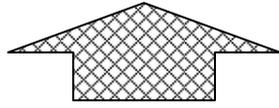
Следует кратко прокомментировать содержание проблемных направлений программы развития Калининградского эксклава.

1. *Активное решение задач социальной защиты населения:* сокращение безработицы, ликвидация позорного явления детской беспризорности; организация широкомасштабной адресной поддержки пенсионеров; решительное подавление наркомании, преступности и коррупции; поддержка одиноких матерей и малоимущих семей; улучшение системы коммунально-жилищного обслуживания. Особо должна быть выделена проблема борьбы со СПИДом.

2. *Осуществление радикальной модернизации Особой экономической зоны* как одного из важнейших инструментов подъема хозяйства области. Представляется, что необходимо: переработать Закон РФ об ОЭЗ с целью широкого включения в него статей прямого действия, корректировки соответствующих статей этого закона в налоговом и таможенном кодексах, законе об НДС и других законодательных документах. В соответствии с новой редакцией Закона РФ об ОЭЗ должны быть переработаны Устав области и Договор о разграничении полномочий между федеральными властями. Особое внимание должно быть уделено такому запущенному до настоящего времени вопросу, как создание эффективной системы управления ОЭЗ в рамках единой системы административного управления областью.

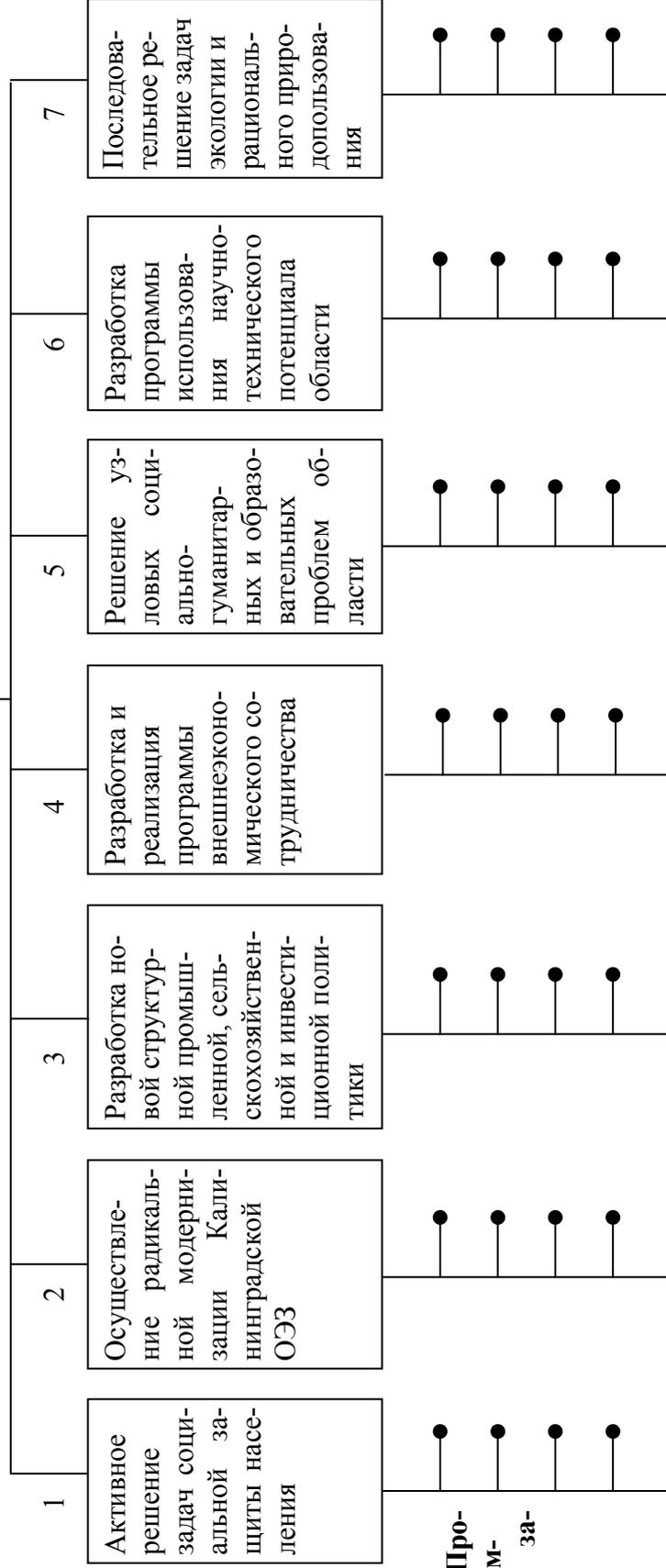
3. *Разработка и реализация новой структурной промышленной, сельскохозяйственной и инвестиционной политики.* Опыт прошлых лет говорит о том, что мы должны отрешиться от нереальных стремлений оказать содействие в подъеме одновременно всех отраслевых комплексов хозяйства области. Анализ свидетельствует, что такая поддержка со стороны федеральных и областных властей должна быть ориентирована в первую очередь на развитие двух потенциально мощных очагов экономического роста региона – морехозяйственного и топливо-энергетического комплексов. Эти направления обусловлены как приморским положением области и её ролью в общественном разделении труда между регионами на Северо-Западе России, так и крайне слабым развитием топливо-энергетической базы области. Реализация данных направлений даст возможность в относительно короткие сроки значительно поднять занятость населения, активизировать предпринимательскую деятельность в различных секторах промышленности и сельского хозяйства, обеспечить пополнение областного бюджета.

## I. Главные цели



1. Повышение уровня занятости населения.
2. Повышение душевого дохода населения.
3. Обеспечение экономической безопасности региона

## II. Проблемные направления развития



Дерево проблем стратегии программы развития Калининградской области на 2001-2007 годы

Для подъема сельского хозяйства целесообразно использование нетрадиционных подходов, в частности специальных систем кредитования через возрождаемый Россельхозбанк.

Для проведения новой структурно-промышленной политики целесообразно в качестве эффективных ее инструментов создание фонда экономического развития, имеющего федеральный статус, и полугосударственной корпорации экономического развития (со смешанным капиталом).

4. *Разработка и активная реализация программы внешнеэкономического приграничного сотрудничества области с Литвой и Польшей.* В последние годы эти отношения находятся в депрессивном состоянии. Географией и историей наши регионы обречены на тесное сотрудничество. Для экономики и населения Калининградской области как эксклавной территории России такое сотрудничество, особенно в транспортно-промышленной сфере, имеет исключительно важное значение. Например, требуется межгосударственная и научно-практическая проработка крупного проекта создания устойчивого транспортного коридора «Калининград-Белоруссия» через Литву вдоль польской границы. Задача далеко не простая. Видимо, потребуется лоббирование и соблюдение каких-то экономических интересов Литвы, в частности гарантий долгосрочных российских грузопотоков на Клайпеду и Мажейкяй. В этом отношении полезно было бы изучить опыт создания и статуса транспортных коридоров в Европе, а также транспортного взаимодействия экклава США – Аляски – с Канадой.

5. *Решение узловых социально-гуманитарных и образовательных проблем области.* К ним в первую очередь следует отнести: поддержку средних образовательных учебных заведений с целью в направлении укрепления их материальной базы и ремонта зданий, оснащения компьютерной техникой, полного обеспечения учебниками; оказания помощи вузам в укреплении учебно-лабораторной базы и ремонте учебных зданий; осуществление программы по привлечению дополнительных средств на развитие здравоохранения области, где приоритетом должно стать обеспечение всем необходимым районных поликлиник и больниц, их оснащение современным оборудованием, лекарственными средствами и улучшение питания больных, увеличение коечных мест в районных больницах.

Особой заботой должна стать всемерная поддержка культуры и спорта на территории области, их традиций, творческих и спортивных коллективов.

6. *Использование научно-технического потенциала области для ускоренного развития ее социально-экономической сферы.* Относительно небольшая Калининградская область располагает весьма развитым, в ряде случаев уникальным для России академическим, отраслевым, вузовским и заводским научно-техническим потенциалом. К сожалению, прошлые администрации области не оказали ему необходимой поддержки и он фактически не был востребован. Объем научно-технической продукции по области с 1991 г. по настоящее время уменьшился почти в 12 раз. Недооценка возможностей использования НТП области в решении узловых антикризисных и других экономических проблем региона явилась причиной неудач ряда важных начинаний прошлых администраций.

Очевидно, что новой администрацией должна быть разработана реальная и полностью обеспеченная финансированием региональная научно-техническая программа на 2001-2007 гг., которая могла бы обеспечить подготовку решений в таких важных вопросах, как: радикальная модернизация ОЭЗ, возрождение морехозяйственного (в т.ч. рыбопромышленного) комплекса, усиление охраны природы и осуществление рационального природопользования, поддержка структурной перестройки промышленности и сельского хозяйства и пр.

Особое внимание должно быть уделено созданию различных инновационных центров, технопарков, инновационных бизнес-инкубаторов и других организационных форм внедрения нововведений во всех сферах хозяйственной и социальной жизни нашей области.

*7. Последовательное решение задач экологии и рационального природопользования.* В Калининградской области накопилось много острых проблем охраны окружающей среды и бережного, рационального использования природных ресурсов. Нельзя сказать, что прошлые годы их решению не уделялось внимание. Но в силу тех или иных причин эти проблемы решались слабо. Настало время и созрели условия решительного изменения отношения к ним.

Прежде всего требуется завершение строительства начатых и разработка новых водоочистительных сооружений на предприятиях и в городах области. Немаловажное значение приобретает и усиление экологического образования школьников с использованием международных образовательных программ. Должны быть осуществлены мероприятия по внедрению природоохранных и ресурсосберегающих технологий на предприятиях различных форм собственности, и прежде всего связанных с использованием водных, рыбных, топливно-энергетических, ископаемых и лесных ресурсов. Представляется, что особое внимание должно быть обращено на охрану и бережное использование рекреационных ресурсов. Это будет способствовать массовому привлечению отдыхающих и туристов из других регионов России, что явится значительным фактором экономического роста области.

В заключение следует подчеркнуть, что своевременная грамотная разработка долгосрочной комплексной программы станет важнейшим фактором успешного развития эксклавного региона России.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Методические рекомендации по разработке и реализации региональных программ Российской Федерации в условиях рынка. М., 1993.
2. Постановление Правительства РФ «Основные положения региональной политики в Российской Федерации» от 23 марта 1996 г. // Российская газета. 1996. 9 апр.
3. *Ивченко В.В.* Современная концепция стратегии экономического развития Калининградской области как эксклавной территории России // Проблемы ста-

билизации и развития экономики эксклавного региона России: Сб. науч. трудов. Калининград, 1998.

4. Прогнозирование и стратегии развития Особой экономической зоны России: Межвуз. сб. науч. трудов / Под ред. В.В. Ивченко Калининград, 2000.

5. *Шеховцева Л.С.* Методология разработки стратегии развития окраинного региона страны в условиях ОЭЗ. // Прогнозирование и стратегии развития Особой экономической зоны в России: Сб. науч. трудов. Калининград, 2000.

*Д.С. Егоров*

## **РОССИЙСКИЕ ОЭЗ И НЕОБХОДИМОСТЬ ИХ ПРОГРАММНОГО РАЗВИТИЯ**

Несколько последних лет экономика России переживает период коренных структурных преобразований, характеризующийся острым дефицитом капитальных вложений. Принятые нормативные акты федерального и местного значения, разработанные программы развития отдельных территорий и различные инвестиционные модели пока не в состоянии обеспечить необходимый приток инвестиций для структурной перестройки экономики страны. Для решения этой общегосударственной проблемы в начале девяностых годов в качестве эксперимента были созданы первые свободные экономические зоны (СЭЗ) в Находке и Калининграде, на которые возлагались большие надежды. Эти проекты-пилоты должны были стать основой для других регионов, в рамках которых планировалось создание СЭЗ, но они, к сожалению, не оправдали возложенных на них надежд.

Очевидно, что в процессе реформирования экономической системы страны необходимо в сжатые сроки найти решения, позволяющие принципиально повлиять на стабилизацию экономической ситуации и в дальнейшем стимулировать развитие депрессивных регионов страны, выравнивание уровней их социально-экономического положения.

В мировой практике существует более десятка различных моделей СЭЗ и распространено мнение, что каждая СЭЗ уникальна в своем роде и представляет собой отдельную, непохожую на другие модель.

В настоящее время в России есть две действующие особые экономические зоны (ОЭЗ) – в Калининградской и Магаданской областях, существует проект закона о создании ОЭЗ на Курилах. У всех этих регионов выделяется ряд общих черт: удаленность от промышленно-развитых центров, слабо развитая инфраструктура, практически отсутствие топливно-энергетической базы.

Анализ мирового опыта показывает, что вместе с успешными попытками создания СЭЗ есть и неудачные. Главными причинами этого являются определенные просчеты, которые были допущены еще на стадии моделирования. Среди них можно выделить следующие: неудачное географическое месторасполо-

жение, непродуманность программ развития, отсутствие должного внимания по отношению к инфраструктуре, кризис в стране, нехватка квалифицированных кадров. Все вышеперечисленное свидетельствует о необходимости выработки специальных методических подходов и программ при создании таких зон.

Под программой создания ОЭЗ понимается набор взаимосвязанных по срокам и ресурсам мероприятий, которые направлены на достижение поставленных целей развития этой зоны. Стратегической целью программы по созданию и развитию ОЭЗ является создание благоприятных условий для ускоренного социально-экономического развития территории, в рамках которой будет распространяться режим ОЭЗ, с учетом ее геополитического положения и значения для обеспечения интересов страны в целом. При этом ставится ряд задач: создание нормативно-правовой базы функционирования и развития ОЭЗ, совершенствование налогообложения, развитие рыночной инфраструктуры, выявление и обеспечение ускоренного развития центров экономического роста региона.

Принципиальный порядок и структура построения комплексных программ создания и развития ОЭЗ состоит в следующем.

1. Формируются концепция и целевые установки программы.
2. Определяются главные направления программы, и по ним разрабатываются комплексы программных мероприятий.
3. Разрабатывается организационно-экономическая система управления программой.
4. Проводится оценка социально-экономических последствий и экономического эффекта от реализации программы для данной территории.

При построении программ создания и развития ОЭЗ необходимо уделять особое внимание разработке приоритетных инвестиционных программ, для реализации которых целесообразно выбрать территории, имеющие для этого наиболее благоприятную инфраструктуру и геоэкономические факторы, что позволит обеспечить ускоренное их развитие, достижение поставленных целей и экономических результатов. За счет концентрации средств, инновационных, научно-технических, кадровых ресурсов СЭЗ способны стать центрами роста, которые впоследствии инициируют подъем экономики всей страны. Создание свободных экономических зон является также одним из элементов перенесения рычагов управления хозяйственными процессами с макроэкономического на региональный уровень. При этом СЭЗ представляет собой одну из форм обеспечения эффективности хозяйственной деятельности отдельно взятого региона, что целиком должно совпадать с общегосударственным подходом к разделению полномочий между федеральными и региональными властями.

Очень важно, чтобы эффект от функционирования ОЭЗ имел не только локальный, но и макроэкономический характер. Необходимо достичь сбалансированности интересов государственных структур и инвесторов.

В ближайшее время необходимо кардинально изменить ситуацию в стране по вопросам создания и функционирования ОЭЗ. Проекты создания ОЭЗ должны проходить комплексную экспертизу их целесообразности. Мировой опыт по-

казывает, что экспертиза таких проектов выявляет недостатки модели уже на начальном этапе создания зон и помогает избежать колоссальных финансовых потерь. Очевидно, что в России ни одна из созданных ОЭЗ не работала и не работает с полной отдачей из-за отсутствия или невозможности реализации государственных региональных программ их развития.

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что государственная политика в области создания и функционирования свободных экономических зон должна носить комплексный характер и быть упорядоченной в рамках единого федерального закона о СЭЗ, отражающего общие положения государственной политики в этой области.

*К.М. Карась*

## **ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ ПОДХОД К РАЗВИТИЮ ВОДНОГО ХОЗЯЙСТВА ГОРОДА**

В современном обществе водное хозяйство является ключевой отраслью, обеспечивающей тесную взаимосвязь между всеми отраслями народного хозяйства. Его следует рассматривать как часть экономики страны (области, города), деятельность которой направлена на обеспечение потребностей общества в воде в необходимых количествах, режиме и качестве.

Для реализации данной цели водное хозяйство призвано осуществлять следующие функции:

- изучение, учет и контроль за водными ресурсами, а также планирование их комплексного использования;
- регулирование и перераспределение стока во времени и пространстве;
- добыча, подготовка и транспортировка воды к месту назначения (потребления);
- обустройство водных источников для рекреационных, санитарно-гигиенических и др. целей;
- охрана вод от загрязнения и истощения;
- охрана окружающей среды от неблагоприятных последствий строительства водохозяйственных сооружений;
- охрана населенных мест и природы от вредного воздействия вод.

В современных российских условиях выполнение указанных функций существенно затруднено наличием ряда объективных причин, связанных прежде всего с неблагоприятной экономической ситуацией и отсутствием инвестиционных ресурсов. Общими проблемами в данной отрасли являются: неудовлетворительное состояние большинства водисточников, повышенное содержа-

ние в них загрязнений антропогенного характера, ухудшающееся качество услуг по обеспечению населения питьевой водой и очистке стоков, значительный износ основных фондов, отсутствие эффективного механизма управления.

В Калининградской области, и в частности в самом городе Калининграде актуальность обозначенных проблем усиливается еще и тем фактором, что область имеет прямой выход к Балтийскому морю, защита водной среды которого регулируется рядом международных соглашений. Калининград является главным загрязнителем прилегающей акватории<sup>1</sup>, и поэтому к России как участнице упомянутых соглашений могут быть применены серьезные штрафные санкции.

Таким образом, сложность проблем, стоящих перед водным хозяйством г. Калининграда, требует комплексного подхода к их разрешению. Это может быть достигнуто путем разработки отдельной муниципальной целевой программы, методологической основой которой выступил бы программно-целевой метод планирования (ПЦМ). Он характеризуется высокой эффективностью при построении различных программ развития и выражается прежде всего в непосредственном подчинении планирования, управления и исполнительской деятельности достижению конкретных конечных социальных и экономических результатов.

Муниципальная целевая программа должна представлять собой комплекс взаимосвязанных по срокам и ресурсам мероприятий, направленных на достижение поставленных целей, что предполагает проведение тщательных научных исследований. Данная работа ориентирована на формулировку главной цели предполагаемой программы и построение эскизного «дерева целей» развития городского водного хозяйства.

На наш взгляд, при определении целевой функции программы развития водного хозяйства г. Калининграда должны учитываться задачи и цели общества в целом. В этой связи цель водохозяйственной деятельности имеет двойной характер. Если использовать *потребительский* подход, то целевую функцию можно сформулировать как «обеспечение городского хозяйства и населения водой необходимого качества, в необходимом объеме и необходимом режиме». Однако данный подход не учитывает необходимость сохранения и защиты окружающей среды, которая испытывает серьезные нарушающие экологическое равновесие воздействия в процессе водохозяйственного производства. Учитывая это обстоятельство, формулировка главной цели программы может быть следующей: «*Обеспечение городского хозяйства и населения г. Калининграда водой и охрана окружающей среды*».

После определения главной цели строится «дерево целей» программы, которое позволяет, во-первых, последовательно рассмотреть линии связей всех элементов программы и избежать пропуска отдельных звеньев, или «ветвей»; во-

---

<sup>1</sup> 170 млн. м<sup>3</sup> неочищенных стоков в год.

вторых, уточнить место той или иной «ветви» в достижении цели; в-третьих, определить научную и ресурсную обеспеченность выполнения отдельных звеньев программы.

Эскизный проект «дерева целей», построенного методом декомпозиции генеральной цели и всех остальных уровней, представлен на рисунке (см. с. 23). Элементами второго уровня в нем являются основные направления развития водного хозяйства г. Калининграда. К ним можно отнести:

1. Обеспечение городского хозяйства и населения водой в необходимом объеме.
2. Обеспечение городского хозяйства и населения водой в необходимом режиме.
3. Обеспечение качества воды для хозяйственных и бытовых нужд, а также качества стоков.
4. Обеспечение защиты города от вредного воздействия вод.
5. Обеспечение ресурсами, необходимыми для выполнения цели.
6. Совершенствование методов управления водным хозяйством города.

На третьем уровне рассматриваются задачи, которые должны решаться в рамках указанных направлений. Элементы данного уровня так же, как и перечень конкретных мероприятий, необходимых для решения поставленных задач, должны быть вынесены на обсуждение широкой группы экспертов, что позволит выработать уточненный вариант «дерева целей», который и будет положен в основу разработки водохозяйственной программы города. Предложенное же «дерево целей» носит упрощенный характер и имеет элементы незавершенности. Его дальнейшая проработка требует проведения дополнительных исследований. Необходимы количественные данные, дающие возможность оценки степени достижения цели, а также данные для аксиологизации «дерева целей» (установление коэффициентов значимости для каждого элемента).

Утвержденное «дерево целей» развития водного хозяйства г. Калининграда будет являться объективным основанием для составления плана муниципальной комплексной программы.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Ивченко В.В., Самойлова Л.Б.* Свободные экономические зоны в зарубежных странах и России. Калининград, 1999.
2. *Карась К.М.* Организационно-экономические аспекты развития городского водного хозяйства в условиях ОЭЗ // Прогнозирование и стратегии развития Особой экономической зоны России: Межвуз. сб. науч. тр. Калининград, 2000.
3. Проблемы развития водного хозяйства СССР. М., 1981.
4. Программно-целевой метод в планировании. М., 1982.

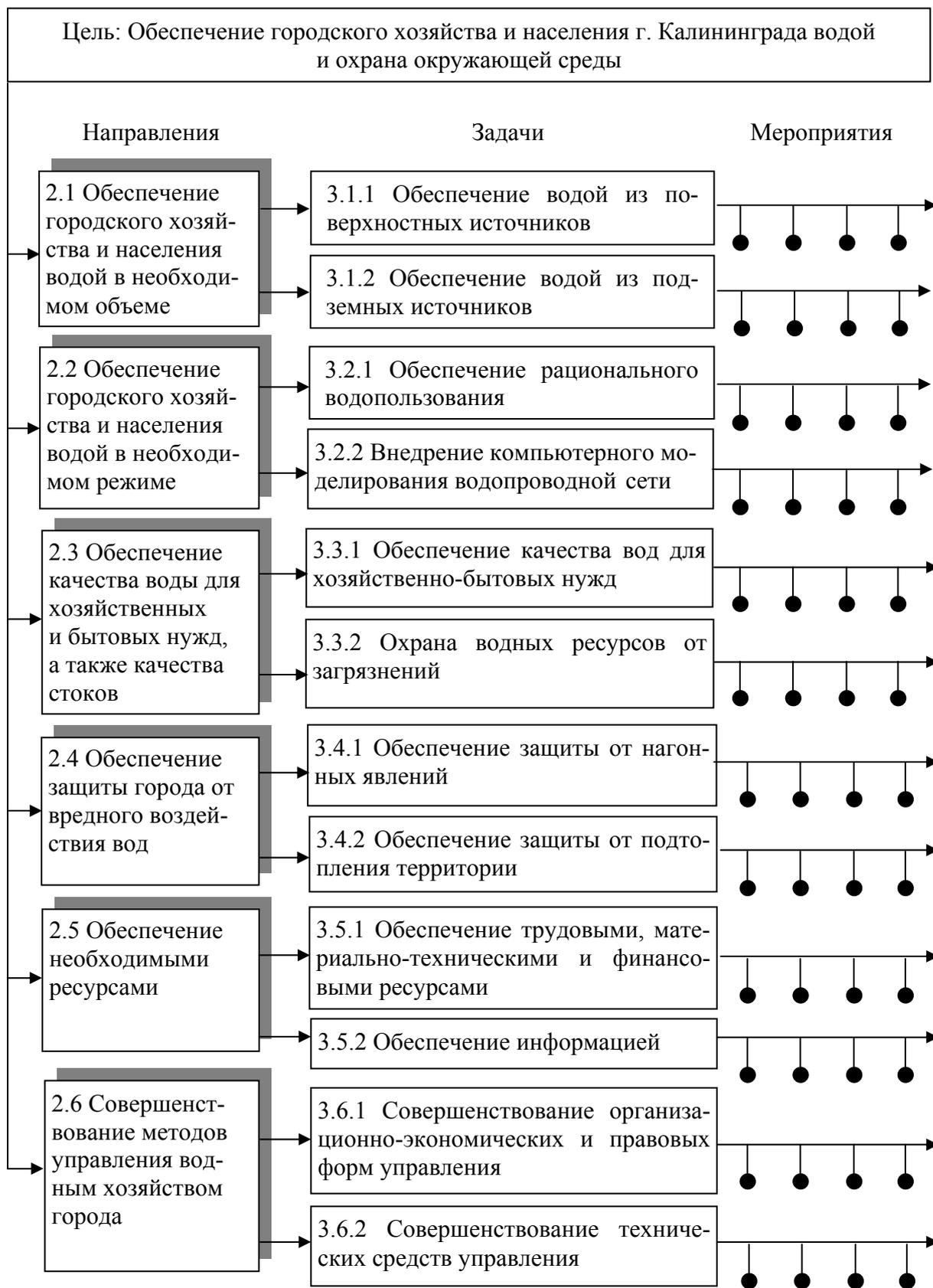


Рис. «Дерево целей» развития водного хозяйства г. Калининграда

## **ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ ФАКТОРОВ ПРОИЗВОДСТВА НА ФОРМИРОВАНИЕ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ РЕГИОНА**

В мировой экономике происходят качественные изменения, связанные с глобализацией, неравномерностью развития, обострением конкуренции между странами, регионами и фирмами. В этих условиях сила и мощь любого государства определяются во все большей степени конкурентоспособностью его производителей. Но конкурентное преимущество фирм создается и удерживается в связи с условиями бизнеса в стране и регионе [3].

Роль региона в создании конкурентных преимуществ фирм можно исследовать по нескольким взаимосвязанным направлениями. Взяв за основу модель национального ромба М.Портера [12], следует выделить четыре основных детерминанта: параметры факторов производства; условия спроса; родственные и поддерживающие отрасли; стратегия фирм и их соперничество. В свою очередь каждый из детерминантов формируется из составляющих элементов; например, факторы производства включают квалифицированные кадры, пригодные ресурсы, капитал, научно-технические знания и другие.

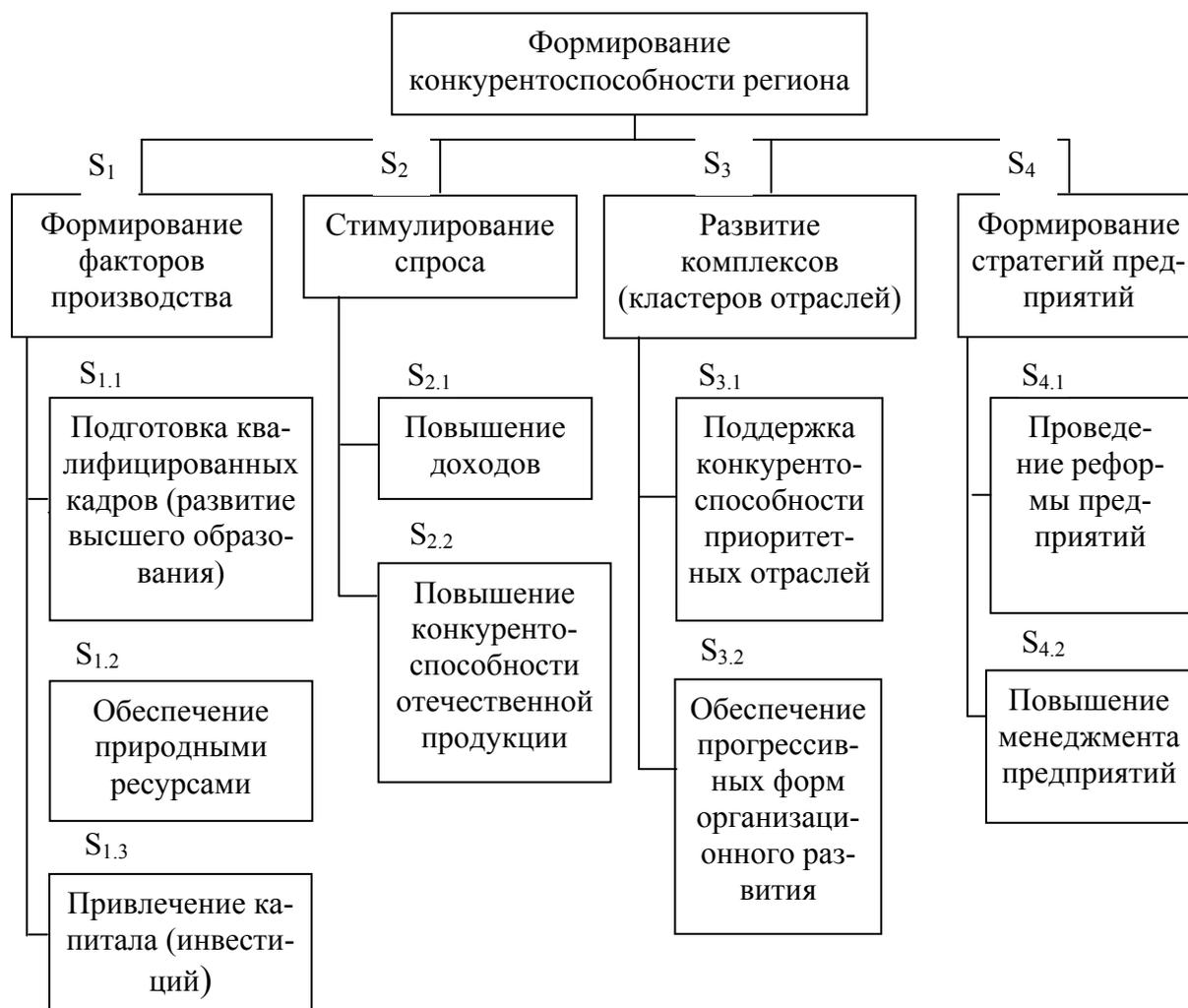
Методику оценки влияния различных детерминантов и их составляющих на конкурентоспособность региона рассмотрим на примере высококвалифицированных кадров.

Высококвалифицированные кадры подготавливаются в основном системой высшего образования региона. Для оценки ее влияния на конкурентоспособность региона можно использовать программно-целевой метод (ПЦМ). Методика его применения изложена в работе [4]. В укрупненном виде «дерево целей» формирования конкурентоспособности региона представлено на рисунке.

Для оценки влияния развития высшего образования на формирование конкурентоспособности региона разрабатываются две матрицы: матрица оценки целей первого уровня и матрица оценки целей второго уровня. (Фрагмент матрицы целей второго уровня представлен в таблице.)

Затем подготавливаются анкеты и производится опрос экспертов, рассчитываются параметры «дерева целей» и заполняются матрицы. Определение общего коэффициента важности каждой цели второго уровня для достижения главной цели осуществляется путем перемножения соответствующих коэффициентов относительной важности:  $R_{ij} = r_{ij} \times r_i$

Тогда оценка влияния образования на формирование конкурентоспособности региона будет рассчитываться по формуле:  $R_{1.1} = r_{1.1} \times r_1 = 0,128 \times 0,275 = 0,0352$ . Методика может быть использована для оценки влияния и других факторов (например, научно-технических знаний) и детерминант на конкурентоспособность региона, а также для оценки факторов, формирующих конкурентоспособность фирмы.



Модель («дерево целей») формирования конкурентоспособности региона

**Матрица оценки целей (фрагмент)**

Критерии оценки	Вес критериев	Цели второго уровня				
		S <sub>1.1</sub> . Подготовка кадров (Развитие высшего образования)	S <sub>1.2</sub> . Обеспечение природными ресурсами	S <sub>1.3</sub> . Привлечение капитала (инвестиций)	.....	S <sub>4.2</sub> . Повышение уровня менеджмента предприятий
Увеличение доли экспорта наукоемкой продукции	0,60	0,12	0,01	0,20	.....	0,12

Критерии оценки	Вес критериев	Цели второго уровня				
		S <sub>1.1</sub> . Подготовка кадров (Развитие высшего образования)	S <sub>1.2</sub> . Обеспечение природными ресурсами	S <sub>1.3</sub> . Привлечение капитала (инвестиций)	.....	S <sub>4.2</sub> . Повышение уровня менеджмента предприятий
Увеличение доли импортозамещающего производства	0,40	0,14	0,02	0,25	.....	0,14
Коэффициенты ( $r_{ij}$ ) относительной важности целей		$r_{1.1} = 0,128$	$r_{1.2} = 0,014$	$r_{1.3} = 0,220$	.....	$r_{4.3} = 0,128$

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Портер М.* Международная конкуренция. М., 1993.
2. *Шеховцева Л.С.* Методологические основы стратегического управления технико-экономическим развитием региона // Проблемы стабилизации и развития экономики эксклавного региона России (стратегические аспекты развития): Межвуз. сб. науч. тр. Калининград, 1998.
3. *Шеховцева Л.С.* Методология разработки стратегии развития окраинного региона страны в условиях ОЭЗ // Прогнозирование и стратегии развития Особой экономической зоны России: Межвузов. сб. науч. тр. Калининград, 2000.
4. *Шеховцева Л.С., Грудинов О.В.* Оценка направлений инвестиций при проектировании программ развития ОЭЗ // Межвузов. сб. науч. тр. Калининград, 2000.

***А.В. Ватралик***

**АНАЛИЗ МЕТОДОВ ОЦЕНКИ  
КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ МАЛЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ  
(В УСЛОВИЯХ ОЭЗ)**

Переход экономики России на рыночные отношения послужил мощным импульсом развития малого предпринимательства, которое, как показывает опыт, является одним из главных элементов успешно функционирующих экономик. Малые предприятия (МП) способствуют развитию конкуренции, обеспечивают разнообразие товаров и услуг, сдерживают рост безработицы, вовлекают в производство сбережения населения, формируют средний класс, являющийся основой стабильности в обществе. Не являются исключением в этом плане и МП Калининградской области, действующие в условиях Особой экономической зоны (ОЭЗ).

В настоящее время в регионе зарегистрировано 13,6 тыс. МП, на которых работает 82 тыс. человек. На 1000 жителей Калининградской области приходится почти 14 МП, что значительно больше, чем в среднем по России (6 МП на 1000 человек), но в 2 раза меньше, чем в странах Европейского союза. Если к МП добавить индивидуальных предпринимателей, которые тоже относятся к субъектам малого предпринимательства, то количество занятых в малом бизнесе составит 132 тыс. человек – более 20% экономически активного населения Калининградской области. Поэтому МП имеют большое экономическое и социальное значение в экономике региона.

Однако их эффективной работе препятствует ряд проблем как общегосударственного, так и регионального масштаба. Это в первую очередь несовершенство налоговой системы, излишний бюрократизм, слабая поддержка со стороны государства, недостаток финансовых ресурсов и т.п. Кроме того, эксклавность Калининградской области приводит к тому, что для предприятий региона не только зарубежные, но и российские рынки фактически являются внешними, т.к. в обоих случаях требуется таможенное оформление товаров, вывозимых за пределы региона. Такая ситуация еще больше усиливает ориентацию МП на местные рынки, увеличивая конкуренцию между ними. Поэтому МП должны обладать способностью выдерживать конкуренцию, противостоять конкурентам, т.е. быть конкурентоспособными. Это обуславливает актуальность теоретических, методологических и практических разработок в области повышения конкурентоспособности (КС) малых предприятий.

Вопросы, связанные с изучением КС, затрагиваются во многих научных исследованиях. Общий обзор некоторых из них дал следующие результаты.

Первая трудность, с которой сталкиваются все исследователи, – это определение самого понятия «конкурентоспособность». Несмотря на то, что этот термин широко используется, в большинстве случаев признается, что универсального определения КС не существует. Многие авторы в той или иной степени связывают это понятие с качеством (если речь идет о КС товара), либо с эффективностью (в случае КС предприятия). Интересна точка зрения [3], согласно которой свойством «качество» обладают все экономические объекты. Поэтому КС – это количественная оценка качества как товара, так и товаропроизводителя, причем она характеризует только потенциал объекта, а показателями реализации этого потенциала могут служить прибыль или объем продаж.

Вместе с тем для разработки определения можно выделить следующие признаки (свойства) КС как экономической категории.

1. Многоуровневость – КС присуща практически всем экономическим объектам, которых можно разделить на три уровня: микроуровень (товары, услуги, предприятия), мезоуровень (отрасли, крупные объединения предприятий), макроуровень (национальные экономики)[4]. Необходимо отметить, что КС чаще всего рассматривается и анализируется по отношению к товару и гораздо реже исследуется применительно к товаропроизводителю (предприятие, отрасль, страна).

2. Относительность – КС объекта должна рассматриваться по отношению к конкретному аналогу и конкретному рынку и территории.

3. Динамичность – КС имеет смысл рассматривать лишь применительно к конкретному моменту времени, с учетом изменения рыночной конъюнктуры, т.к. КС объекта меняется с течением времени.

Одно из определений, наиболее полно охватывающих перечисленные признаки, содержится в работе А.Н. Печенкина и В.Н. Фомина [6]: «Конкурентоспособность товара и товаропроизводителя – это сложные многоаспектные понятия, означающие способность товара и, соответственно, товаропроизводителя занять и удержать позицию на конкретном рынке (рынках) в рассматриваемый период при конкуренции с другими товарами аналогичного назначения и их производителями». В данной работе также разделяются понятия «конкурентоспособность» и «уровень конкурентоспособности». Первое – это свойство экономического объекта, а второе – относительная характеристика этого свойства, т.е. его оценка.

Таким образом, следующим этапом изучения проблемы КС является составление методики количественной оценки КС. Это необходимо для разработки мероприятий по повышению КС и контролю за их выполнением. Без оперативной и объективной оценки КС поддержание уровня КС и его повышение носит субъективный характер.

В работе И.Г. Боярчук [1] выделено три основных подхода к анализу и оценке КС.

1. Подход, основанный на результатах экономической деятельности объекта: используются ограниченное число интегрированных показателей, характеризующих КС; также может быть применена развернутая система показателей, детализирующая отдельные характеристики КС, уточняющая ее уровень и динамику.

2. Факторный подход: предполагает не просто выделение некоторых показателей КС, а раскрытие характеристик этих различающихся между собой показателей как особых факторов воздействия на КС, включая и случайные факторы.

3. Подход, учитывающий характер воздействия на КС намерений, программ и стратегических планов субъектов соответствующего уровня и эффективность их реализации. Решение проблемы КС даже на микроуровне требует значительного времени, отсюда вытекает важность принимаемых стратегических решений в плане их воздействия на КС, что требует разработки методик их анализа и оценки.

Поскольку в настоящей статье рассматривается вопрос повышения КС малых предприятий, то необходимо проанализировать методы оценки КС предприятий. Это сделано в работе И.В. Максимовой [5], в которой выделено три наиболее известных метода оценки КС предприятия.

1. Матричный метод (разработан «Бостонской консалтинговой группой»).

В основе метода лежит анализ КС с учетом жизненного цикла товара (услуги). Сущность оценки состоит в анализе матрицы, построенной по принципу системы координат: по горизонтали – темпы роста (сокращения) количества продаж; по вертикали – относительная доля товара (услуги) на рынке. Наиболее конкурентоспособными считаются предприятия, которые занимают значительную долю на быстрорастущем рынке. Преимущества метода: при наличии достоверной информации об объемах реализации метод позволяет обеспечить высокую репрезентативность оценки. Недостатки метода: исключает проведение анализа причин происходящего и усложняет выработку управленческих решений.

2. Метод, использующий в качестве основного подхода оценку товара (услуги) предприятия.

Этот метод базируется на рассуждении о том, что КС производителя тем выше, чем выше КС его продукции. В качестве показателя, оценивающего КС товара (услуги), используют соотношение двух характеристик: цены и качества. Наиболее конкурентоспособен товар, имеющий оптимальное соотношение этих характеристик:

$$K_T = K/C,$$

где:  $K_T$  – показатель конкурентоспособности товара;

$K$  – показатель качества товара;

$C$  – показатель цены товара;

Преимущество метода: он учитывает наиболее важный критерий, влияющий на КС предприятия – КС товара. Недостатки метода: позволяет получить весьма ограниченное представление о преимуществах и недостатках в работе предприятия, т.к. КС предприятия принимает вид КС товара и не затрагивает другие аспекты.

3. Метод, основанный на теории эффективной конкуренции.

Согласно этой теории, наиболее конкурентоспособными являются те предприятия, где наилучшим образом организована работа всех подразделений и служб. На ее основе И.В. Максимовой разработана методика оценки КС предприятия. Суть методики заключается в расчете четырех групп показателей. В первую группу входят показатели, характеризующие эффективность управления производственным процессом. Во вторую группу объединены показатели, отражающие эффективность управления оборотными средствами и финансовыми активами предприятия. В третью группу включены показатели, дающие представление об эффективности управления сбытом и продвижением товара на рынке средствами рекламы и стимулирования. И в четвертой группе – показатели КС товара: его качество и цена. В связи с тем, что каждый из 14 показателей имеет разную степень важности, используются коэффициенты весомости критериев, рассчитанные экспертным путем. Итоговая оценка КС предприятия выражается коэффициентом КС предприятия, рассчитанным по всем показателям с учетом коэффициентов весомости критериев.

Преимущества метода: охватывает наиболее важные стороны хозяйственной деятельности предприятия, позволяет дать комплексную оценку КС предприятия. Недостатки метода: большая трудоемкость расчетов, довольно большое количество первичных показателей, необходимость адаптации коэффициентов весомости для конкретной отрасли (в методике даны экспертные оценки для промышленных предприятий, в то время как МП чаще всего работают в торговле и сфере услуг).

Если соотнести приведенные методы оценки КС предприятия с подходами, выделенным И.Г. Боярчук, то можно отметить следующее. Данные методы в основном лежат в русле первого подхода и частично второго. Методы оценки КС предприятия, основанные на третьем подходе, вообще не рассматриваются. Между тем данный подход обеспечивает оценку так называемой перспективной КС предприятия, т.е. способность предприятия противостоять силам конкуренции не

только в рассматриваемый период, но и в долгосрочном плане. Для повышения КС предприятия, в частности создания перспективной КС, может использоваться программный подход, т.е. комплекс мероприятий, скоординированных по срокам, исполнителям и направлениям деятельности, которые направлены на достижение поставленной цели.

Поэтому разработка методики оценки КС предприятия, учитывающей программы и планы стратегического характера, является одной из задач дальнейшего исследования поставленного вопроса. Еще одной задачей является конкретизация методов оценки КС применительно к МП. И, наконец, третья задача заключается в адаптации программного подхода к обеспечению перспективной КС малых предприятий, действующих в условиях ОЭЗ.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Боярчук И.Г.* Государственное регулирование конкурентоспособности предприятий нефтяной промышленности: Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. М., 1999.
2. *Ватралик А.В.* Особенности повышения конкурентоспособности малых фирм в условиях ОЭЗ //Прогнозирование и стратегия Особой экономической зоны России: Межвуз. сб. науч. тр. Калининград, 2000.
3. *Воячек И., Воячек Л.* Качество в среде маркетинга // Маркетинг. 1999. №5.
4. *Гельвановский М. и др.* Конкурентоспособность в микро-, мезо- и макроуровневом измерениях // Российский экономический журнал. 1999. №5.
5. *Максимова И.В.* Оценка конкурентоспособности промышленного предприятия // Маркетинг. 1996. №3.
6. *Печенкин А.Н., Фомин В.Н.* Об оценке конкурентоспособности товаров и товаропроизводителей // Маркетинг. 2000. №2.

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ВСЕОБУЧА В УСЛОВИЯХ СПЕЦИФИКИ КАЛИНИНГРАДСКОГО РЕГИОНА

*Е.А. Барановская, Е.А. Матвеева*

### ФОРМИРОВАНИЕ РЫНКА ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ В ТРАНСФОРМАЦИОННЫЙ ПЕРИОД

Стратегическое положение Калининградской области определило характер ее развития с момента образования в 1947 году. Изначально в регионе сложились два ключевых элемента экономики – военный и рыбопромышленный комплексы. Этим объясняется наличие в области двух вузов по подготовке специалистов с высшим образованием по морским специальностям: Балтийская государственная академия рыбопромыслового флота (далее – БГА РФ), Калининградский государственный технический университет (далее – КГТУ) – и двух государственных вузов военного профиля (Балтийский военно-морской институт им. Ф. Ушакова и Калининградский военный политехнический институт Федеральной пограничной службы РФ). Подготовкой учителей и работников гуманитарной сферы занимается КГУ, который ведет обучение специалистов с высшим образованием на 12 факультетах. Все государственные вузы ведут послевузовскую подготовку, а также довузовскую на подготовительных отделениях. Подготовку специалистов для органов внутренних дел осуществляет Калининградский юридический институт МВД РФ (КЮИ МВД РФ). Таким образом, специалистов с высшим образованием готовят 29 высших образовательных учреждений, из них: 6 Калининградских государственных вузов, 5 филиалов центральных вузов и их представительств, а также 18 филиалов и представительств негосударственных вузов.

Рынок образовательных услуг Калининградской области в сфере высшего профессионального образования характеризуют следующие показатели: количество вузов – 29, факультетов – 51, специализаций – 112, число студентов, обучающихся в вузах, – 26 000 человек, из них 90% – студенты государственных вузов, на бюджетной основе обучается 54,8%.

По формам собственности все образовательные учреждения можно разделить на две группы: государственные и негосударственные. Поведение на рынке образовательных услуг (ОУ) и реакция на изменения рыночной конъюнктуры во многом определяются формой собственности образовательного учреждения.

Система образования использовала даже минимальные ростки свободы и правовые основания для подготовки людей к изменяющейся жизни. В области создавалась сеть разнообразных по направлениям и формам образовательных учреждений разного уровня – от дошкольных до академических. Причем ситуация возникновения и развития новых форм образования представляет собой четко выраженное проявление процесса структурной перестройки всей образовательной системы.

Среди первых образовательных учреждений, представляющих новые формы образования, были КВШУ (Калининградская высшая школа управления), КИМБ (Калининградский институт международного бизнеса), учебные центры «Себико», «СНЕГ», «Дисконт» и другие, организованные в 1990-1992 годах. Сегодня уже сформировался круг образовательных учреждений, предоставляющих новые образовательные услуги населению, специалистам, вновь возникающим экономическим структурам и органам власти. По форме организации и финансированию эти образовательные учреждения чаще всего носят смешанный характер: с участием государственных структур (в большей или меньшей степени), с привлечением общественных организаций, других образовательных учреждений разного ранга («Образование» – БГА РФ, Морской лицей – БГА РФ, Технический колледж – «Политехник», КГТУ – «КОРВИТ» и т.п.), спонсоров как отечественных, так и зарубежных (Российско-германский центр, учебный центр «ПЕЦ», Российско-польский учебно-консультационный центр «Самбия»).

Образовательные учреждения, осуществляющие курсовую подготовку, чаще всего являются частными и финансируются физическими лицами, к ним относятся учебные центры «Себико» (организован в 1991 г.), «СНЕГ» (1992 г.), «Эврика» (1993 г.). Эти и подобные им образовательные учреждения по форме и содержанию учебных программ могут выходить за рамки сугубо государственного, унифицированного стандарта. Они имеют возможность быстро и гибко реагировать на запросы потребителя. Так в 1991, 1992-1993 годах, когда интенсивно создавались новые предприятия и организации, ежемесячно изменялись требования Государственной налоговой службы к составлению квартальных отчетов, отсутствовала оперативность в ознакомлении с новыми нормативными документами в области бухгалтерского учета. Все способствовало созданию краткосрочных курсов по подготовке бухгалтеров и организации семинаров для главных бухгалтеров. Первыми на рынке образовательных услуг Калининградской области такие услуги представила фирма «Себико», организуя семинары совместно с городскими и районными Государственными налоговыми инспекциями. Со второй половины 1992 года подобные услуги стал оказывать учебный центр «СНЕГ».

Процесс функционирования образовательных учреждений представляет рынок образовательных услуг. Становлению рынка ОУ способствовало ярко выраженное рыночное поведение отдельных учреждений, отраслей и персонально людей, выступающих самостоятельными субъектами. Совместное функционирование образовательных учреждений и указанных субъектов обнаруживает многие классические признаки рынка как сферы товарного обмена, работающей

на основе спроса и предложения. На рынке ОУ товаром является знание, динамика спроса и предложения которого хорошо отражает конъюнктуру, складывающуюся в регионе.

Таким образом, возникновение новых образовательных структур обусловлено острой общественной потребностью в изменении образования и в дополнении содержания образования на всех его ступенях и формах развития. Новые образовательные учреждения начали заполнять «ниши» в традиционной системе подготовки, а также создавать новое знание в ответ на запросы преобразующегося общества. Следовательно, ситуативность конъюнктуры на рынке ОУ отражается не только в появлении новых дисциплин, но и в их внутреннем развитии. Отсюда можно сделать вывод, что негосударственные образовательные учреждения не только дополняют содержание государственных форм образования, но и осуществляют коррекцию и модернизацию традиционных учебных дисциплин. В течение последних десяти лет на рынке ОУ возникли совершенно новые для массовой аудитории учебные дисциплины. Например, менеджмент различного уровня – 12 предложений, что составляет 41,4% от числа всех предложений образовательных учреждений, маркетинг – 4 предложения, или 14%, пользователь ПЭВМ – 18, или 47% учебных заведений. Традиционные учебные заведения также сумели найти способы обновления программ подготовки специалистов, стали приглашать для проведения занятий практикующих специалистов. На рынке образовательных услуг они были представлены ФПК БГА РФ, учебными центрами Корвит, ЦДО (Центр дополнительного образования) КГУ.

Исследованием выявлено, что современная система дополнительного послевузовского образования рассматривается людьми как необходимый этап для перехода из старых организационных структур к новым. Таким образом, новые формы образования возникают и функционируют не просто как альтернатива государственным, но как гибкая структура, реагирующая на ситуационный спрос в области образования, то есть как система рынка.

Спецификой рынка образовательных услуг в регионе является увеличение сектора негосударственного образования. Опережающие темпы роста на рынке образовательных услуг сектора негосударственных образовательных учреждений объясняются изолированностью территории области от метрополии и потому характеризуются более высокими темпами, чем в стране. В России число высших негосударственных образовательных учреждений составило в 1997 году 302 из 890 вузов, а в 1998 году – 334 из 921 вуза. В Калининградской области в 1995 году общее количество местных негосударственных и филиалов иногородних вузов равнялось 5; в 1998 году – 23 (из них 18 негосударственных вузов и 5 представительств и филиалов иногородних вузов), а в 1999 году – уже 29 вузов. Если в будущем сохранится такая же тенденция роста числа вузов, то может возникнуть достаточно высокая конкуренция на рынке ОУ Калининградского региона.

Как видно из таблицы, основная доля (86,04%) на рынке образовательных услуг по высшему профессиональному образованию принадлежит государственным вузам (с учетом представительств государственных вузов), преимущественно из Москвы и Санкт-Петербурга; их доля возрастает почти до 90% и только немногим более 10% занимает сектор негосударственных вузов.

**Структура набора студентов в вузы Калининградской области  
в 1998 – 1999 учебном году (чел.)**

Форма собственности вуза	Бюджет		Контракт		Всего		Структура, в % от итога
	к-во	%	к-во	%	к-во	%	
Государственные Представительства	1659	60,6	1078	39,4	2737	100	86,04
гос. вузов	79	68,1	37	31,9	116	100	3,65
Негосударственные	5	1,5	323	98,5	328	100	10,31
<b>ИТОГО</b>	<b>1743</b>	<b>54,8</b>	<b>1438</b>	<b>45,2</b>	<b>3181</b>	<b>100</b>	<b>100,00</b>

Всего по результатам приема студентов в государственные и негосударственные вузы Калининградской области в 1998-1999 учебном году был принят 3181 человек, из них на контрактной основе 1438 человек, или 45,2%.

Особенностью профессионального образования в Калининградской области можно признать сочетание российской специфики и международного опыта. Это объясняется тем, что регион является эксклавной частью России и географически находится в европейском образовательном пространстве. У Калининградской области имеются тесные связи с Европейскими странами. Не случайно вузы региона – как государственные, так и негосударственные – работают по программам, разработанным за рубежом (например, Норфолк и Тасис в КГУ). На протяжении трех последних лет КИМБ проводит совместно со Шведским институтом менеджмента программу обучающего консалтинга «Развивай свою фирму». Программа востребована практическими менеджерами, что подтверждается участием в ней около 100 фирм из Калининграда, Москвы, Санкт-Петербурга и Белоруссии.

*Е.Н. Зыкова, А.А. Баранов*

**АНАЛИЗ И ОЦЕНКА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ  
СИСТЕМЫ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ**

Проблема государственной политики в сфере услуг высшего профессионального образования находится в тесной связи с особенностями экономики отрасли образования, а также влияния деятельности образовательных организаций на экономическое развитие государства или отдельных регионов.

Возможность оценить влияние высшего образования на экономическое развитие региона позволит найти решение многих социально-экономических проблем, в том числе на государственном уровне с последующим его практическим внедрением. Так как не существует единой общепринятой методики оценки влияния высшего образования на экономическое развитие того или иного уровня, выбор критериев, оценок и соответствующей системы показателей должен исходить из двух основных положений.

1. Данная методика должна отражать актуальность экономических проблем на определенном уровне (уровень региона, уровень предприятия и т.д.) и за определенный временной отрезок времени.

2. Должна учитывать имеющиеся результаты и достижения в этой области исследования.

Необходимо отметить, что в отличие от промышленных отраслей виды и формы оценки эффективности, в том числе и экономической, стали серьезным предметом изучения лишь в последние десятилетия. Оценка экономической эффективности исключительно актуальна в последнее время, т.к. целью исследования в этом случае является экономическое обоснование производства того или иного объема и качества услуг (см. рис.).



Виды, формы, цели и уровни оценки эффективности системы высшего образования

В зависимости от вида эффективности могут применяться различные формы оценки. Анализ экономической ситуации в регионе свидетельствует о важности оценки соответствия потребностей отраслевой структуры региона предложению со стороны вузов. Также необходимо отметить, что исследования влияния высшего образования на развитие региона, как и любые другие исследования, должны в той или иной мере соответствовать общим стратегическим направлениям социально-экономического развития региона.

Федеральной целевой программой развития Особой экономической зоны в Калининградской области на 1998-2005 годы предусмотрены основные направления развития региона и перечислены стратегически важные отрасли.

Последнее положение заключено в том, что многие исследователи проблемы оценки влияния образования на экономическое развитие уделяли огромное внимание вопросам материальной окупаемости производства услуг образования. Исходя из вышеперечисленного может быть предложена следующая система критериев и показателей оценки экономической эффективности высшего образования (см. табл.).

**Система критериев оценки эффективности влияния высшего образования на экономическое развитие региона**

Критерий оценки эффективности	Эффект	Система показателей
Динамика рынка труда специалистов региона	Трудоустройство специалистов с высшим образованием	1. Коэффициент обеспечения вакансий в динамике. 2. Система показателей корреляционно-регрессионного анализа (в качестве результативного признака - к обеспеченности вакансий)
2. Соотношение потребностей региона в кадрах и подготовка их в вузах региона.	Количественное соответствие выпуска специалистов потребностям отраслевой структуры региона.	Процентное соотношение объема подготовки специалистов того или иного профиля: 1) числу реально действующих предприятий соответствующего профиля 2) объему выделенных средств на развитие отраслей области Федеральной целевой программой.
3. Соотношение затрат и выгод производства услуг высшего образования	Срок окупаемости затрат на подготовку специалиста	Коэффициент окупаемости
4. Тенденции доходов специалистов с высшим образованием	1. Прирост ВВП региона 2. Увеличение отчислений в бюджет 3. Прирост НД страны	Суммарный доход специалистов за определенный период, после окончания высшей школы
5. Динамика и структура ВВП региона	Прирост ВВП за счет увеличения объема производства услуг высшего образования	Удельный вес производственных услуг для конечного потребления в отрасли высшего образования в общем объеме ВВП

Анализ предложенных показателей позволит решить вопросы (как на региональном, так и на государственном уровне), связанные с перераспределением ресурсов, с осуществлением мониторинга рынка труда специалистов и т.п. Внешнесистемные критерии и показатели эффективности влияния системы высшего образования на экономику региона.

*К.Х. Тулебаева*

## **ПРИНЦИПЫ И КРИТЕРИИ СТРУКТУРИРОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНО-ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ**

Состояние, тенденции и перспективы развития образования приобрели в наше время первостепенное значение во всем мире и стали объектом постоянного внимания не только профессиональных педагогов и деятелей просвещения. По проблемам образования выступают президенты, общественные деятели, ученые разных областей знания. Вопросы образования часто обсуждаются в парламентах, отражаются в программных документах политических партий, занимают все большее место в предвыборных кампаниях. В таких условиях закономерно повышается социальная значимость проблем образования, от решения которых в огромной мере зависят судьбы этой важнейшей сферы общественной жизни.

На категориальном уровне образовательный процесс является неотъемлемой стороной функционирования и развития человеческого общества, на эмпирическом представляет собой многообразие сосуществующих и сменяющих друг друга специфических структур социального взаимодействия разного масштаба, обеспечивающих в конечном счете становление единой человеческой цивилизации. Наименьшей структурной единицей такого взаимодействия выступает пара «учитель-ученик», наибольшей – мировое образовательное пространство. Между ними располагается большое число других уровней, установленных образовательными системами различной степени сложности.

Задачей исследователей образовательного процесса, разрабатывающих концепции и проекты образования, среди всего прочего является определение вариантов структурирования образовательного пространства, выделение отдельных его уровней, соответствующих им структурных единиц, разграничение элементов этих структур, выработка прогнозов их последующего развития.

Необходимо отметить, что существует множество подходов к осуществлению такого рода структурирования. Чаще всего дифференциация образовательных систем производится либо преимущественно на основе данных национальной (международной) образовательной статистики, либо по географическому принципу.

В качестве исходной единицы при рассмотрении задачи структурирования мирового образовательного пространства, как правило, избирается национально-государственная система образования. Ее решение заключается в определении меры сходства (различия) между этими системами и в нахождении обобщенной структуры, представляющей образовательное пространство в виде нескольких регионов, различающихся характером сформированных в них образовательных систем. Например, данные, публикуемые ЮНЕСКО, о положении в области образования в мире.

Не отрицая такого подхода, мы считаем, что он не совсем адекватно отражает природу и сущность образования в целом. Отдельные статистические показатели при таком сравнении являются несопоставимыми в современных условиях,

так как национально-государственные системы образования находятся на различных этапах исторического и культурного развития и испытывают сложности различного порядка.

При изучении национально-государственных систем образования помимо количественных показателей, дающих картину их масштабов, используют показатели, характеризующие качество предоставляемого образования. Разграничивают также ее внутренние параметры (характеристики самой системы) и внешние параметры (характеристики социальной среды, внутри которой она функционирует). Между этими параметрами существует определенная взаимозависимость, наличие которой следует учитывать при сравнении образовательных систем. Наиболее значимыми координатами общества, внутри которого функционирует образовательная система, являются демографические показатели, макроэкономические параметры, политические ориентации, культурные традиции.

Все это говорит о необходимости выявления более или менее объективных критериев для проведения экспертного оценивания качественно различающихся образовательных систем.

Существуют и другие подходы к структурированию образовательных систем. Так, по мнению известных американских компаративистов, сравнение необходимо осуществлять с позиций доминирующих и развивающихся стран. Компаративисты считают, что в условиях быстро развивающейся информационной системы, роста активности международных фондов и организаций, интернационализации рынка труда развитие систем образования внутри стран стало зависимым от многих международных факторов. Доказывая в своих работах преобладание воздействия внешних факторов над внутренними, они обосновали необходимость использования иного варианта системного анализа.

В своих позициях компаративисты опираются на теорию конфликтов, согласно которой национальные системы образования существуют не просто в транснациональном контексте, а в условиях неравноправия во взаимоотношениях между странами. В силу ряда причин – исторических, неравномерного распределения природных ресурсов и т.п. – некоторые западные державы доминируют не только экономически, но и в сфере образования над индустриально менее развитыми государствами, производя, контролируя и распределяя знания для них. Вследствие этого в оборот были введены понятия «центр» и «периферия» (между странами и внутри стран – между регионами). Сторонники мирового системного анализа призывают выйти за рамки исследований одной страны и обратиться к тому общему, что объединяет системы образования внутри регионов (развивающиеся страны, азиатский регион и т.п.).

По нашему мнению, данная концепция применима лишь с позиции сравнения уровней развития образования и определенного рода достижений в данной сфере в высоко развитых и менее развитых регионах, например, в плане расходов на образование в расчете от ВВП и в расчете на одного жителя, охвата образованием различных возрастных групп населения, подготовки педагогических кадров и т.п. На наш взгляд, при сопоставлении национально-государственных образовательных систем могут быть применены собирательные критерии, кото-

рые так или иначе уже имели место в других исследованиях образовательных процессов. Неоспоримым является тот факт, что сравнение должно осуществляться при использовании как количественных, так и качественных характеристик. Оперирование только одними из них не дает полной картины о положении той или иной образовательной системы в структуре мирового образовательного пространства.

Соглашаясь с общепринятым подходом к структурированию, мы полагаем, что основой при его проведении должна служить именно национально-государственная система образования. Это позволяет учитывать особенности исторического и культурного развития образовательных систем и одновременно дает возможность их объединения в укрупненные группы на основе общих характеристик.

По нашему мнению, в качестве основы для проведения экспертного оценивания образовательных систем может быть использован следующий набор показателей:

- организация управления системой образования;
- структура системы образования;
- характер функционирования системы образования;
- мера доступности образования;
- соответствие системы образования требованиям общества.

Предложенная нами система критериев для осуществления сравнительного анализа национально-государственных систем образования не является бесспорной. Возможно, корректировка предложенных критериев улучшит и дополнит ее, что в конечном счете сделает данные критерии более объективными, а значит, более объективным будет процесс сравнения образовательных систем разного уровня. Это позволит с учетом упущений и достижений осуществлять более точные прогнозы развития конкретных систем образования в структуре мирового образовательного пространства, выравнивая колебания определенных параметров в различных его регионах.

*Л. Ю. Щербинина, К.Х. Тулебаева*

## **ОБЩЕСТВЕННЫЙ СЕКТОР: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕФОРМИРОВАНИЯ**

На исходе XX века акценты в экономической политике большинства развитых стран переориентировались с темпов экономического роста на развитие человека. Такой революционный переворот целей экономического развития перемещает внимание ученых, политиков и практиков на развитие общественного сектора, отвечающего за все эти параметры. Механизм хозяйствования в общественном секторе – это прежде всего механизм реализации социальных прав человека, социальной защиты населения, а также обеспечения равных стартовых возможностей гражданам независимо от их доходов и уровня благосостояния.

Как известно, рыночный механизм либо вовсе не обеспечивает производство общественных благ, либо производит их в недостаточном количестве. Несостоятельность рынка вызвана прежде всего неделимостью общественных благ и связанной с ней проблемой «безбилетника», которая заключается в сложности отстранения индивидов от пользования этими благами. И хотя большинство общественных благ является благами смешанными, для которых исключение из пользования возможно, но с точки зрения общества оно будет нежелательным.

По нашему мнению, нежелательность отстранения индивидов от пользования общественными благами можно считать основным фактором отнесения благ к общественному сектору. Причинами такой нежелательности можно считать не только низкие издержки обслуживания дополнительного потребителя, но и проблему ограниченности суверенитета потребителя. Потребитель не всегда обладает достаточной информацией и компетентностью для принятия рациональных решений о потреблении благ. Он может избегать потребления высокозначимых для него товаров (медицинские, образовательные услуги и т. д.) и чрезмерно потреблять вредные для него товары.

Кроме того, в потреблении общественных благ заинтересован не только индивид, но и государство и все общество, которое получает выгоду в виде положительных экстерналий, образующихся при потреблении этих благ всеми гражданами (повышение образовательного уровня, увеличение продолжительности жизни, снижение преступности и т. д.).

Все сказанное позволяет сделать вывод, что обеспечение населения общественными благами в значительной степени должно осуществляться государством. Это вызвано, с одной стороны, их особой значимостью для жизнедеятельности человека и всего общества в целом, а с другой стороны, тем, что частный рынок совершенно индифферентен к социальной справедливости, внешним эффектам, порождаемым потреблением общественных благ, к проблемам асимметрии информации и необходимости ограничения суверенитета потребителя. В демократическом государстве распределение ресурсов на общественные блага осуществляется на основе системы общественного выбора, которая может быть в большей или меньшей степени децентрализованной. При этом до сих пор остается спорным вопрос: какая степень децентрализации в общественном секторе является оптимальной и при каких обстоятельствах переход от централизованного к децентрализованному принятию решений о поставке общественных благ и финансированию общественного сектора может приводить к Парето-улучшениям. С точки зрения экономической теории децентрализация в общественном секторе уместна в той степени, в какой она позволяет эффективнее выполнять функции данного сектора, то есть удовлетворять потребности в общественных благах. В реальных экономиках на степень и широту децентрализации в общественном секторе влияет множество факторов. По нашему мнению, наиболее полным и определяющим степень децентрализации фактором является существующая в стране модель бюджетного федерализма.

Бюджетным федерализмом называют автономное функционирование бюджетов отдельных уровней власти и их взаимоотношения, основанные на четко сформулированных нормах. Любая модель бюджетного федерализма основыва-

ется на трех составляющих, которые являются условиями ее эффективного функционирования. Это, во-первых, четкое разграничение полномочий между всеми уровнями власти по расходам, во-вторых, наделение соответствующего уровня достаточными для реализации этих полномочий фискальными ресурсами, в-третьих, сглаживание вертикальных и горизонтальных дисбалансов с помощью системы бюджетных трансфертов для обеспечения определенных стандартов в потреблении общественных услуг.

Под влиянием исторических, национальных и политических факторов в мире сложилось множество бюджетных систем, заметно различающихся между собой. В самом общем виде можно выделить два типа моделей – децентрализованные и централизованные.

Примером децентрализованной модели может служить американский вариант бюджетного федерализма.

Следует отметить, что более широкое распространение в мире получила не децентрализованная, а кооперативная модель бюджетного федерализма, которая характеризуется следующими чертами:

- низкая степень финансовой самостоятельности местных органов власти за счет закрепления за местными бюджетами в большей степени регулирующих доходов, которые часто не являются стабильными;
- повышенный контроль центра за бюджетной деятельностью региональных властей;
- активная политика горизонтального выравнивания.

Все перечисленные факторы приводят к повышенной ответственности федерального центра за уровень социально-экономического развития территорий. В некоторых случаях это может выражаться в высокой степени централизации управления и превращении региональных властей фактически в агентов центральных структур, что снижает степень ответственности региональных и местных властей за состояние общественного сектора и социальное положение жителей региона. В такой ситуации у региональных властей существует два пути повышения своего политического рейтинга. Один из них – это жесткое лоббирование своих интересов с целью добиться от федерального центра особых полномочий, трансфертов и т. д. Второй путь – это путь повышения эффективности деятельности регионального хозяйства, и в первую очередь общественного сектора. Как показывает анализ, в некоторых странах, в том числе и в России, события не всегда развиваются в направлении повышения общественного благосостояния, что еще более ухудшает и без того критическое состояние общественного сектора.

Тем не менее наряду с перечисленными недостатками такая модель имеет ряд преимуществ, которые проявляются в возможности снизить издержки производства общественных благ за счет стандартизации этих услуг и снижения административных расходов. Кроме того, централизация позволяет полностью унифицировать процесс производства общественных благ на всей территории государства. Унификация позволяет обеспечить определенный стандарт в потреблении общественных благ, что приводит к выравниванию социально-экономического положения регионов, способствует увеличению мобильности населения внутри страны.

Заметим, что сама по себе централизация не порождает развития социально-экономических процессов в направлении общественного оптимума. Этого не произойдет, пока политические элиты не будут связаны ограничениями в возможностях лоббирования своих интересов, которые, как правило, не совпадают с интересами общества. Чем дальше друг от друга цели политиков и общественное благо, тем меньше вероятности, что спонтанно сформировавшиеся институты будут способствовать политической стабильности и росту социально-экономической эффективности в общественном секторе.

Для того чтобы этого не происходило, необходимо компенсировать заложенные в централизованной модели недостатки, способные полностью нейтрализовать преимущества централизации в общественном секторе. Анализ индустриально развитых стран показал, что это обеспечивается путем:

- четкого распределения бюджетных полномочий между разными уровнями власти;
- четким фиксированием в федеральных законах согласованных пропорций в совместных налогах, что ограничивает сферы лоббирования;
- созданием эффективных механизмов коррекции бюджетных диспропорций.

По своей сути все перечисленные меры имеют одну общую цель – четко определить ответственность за функционирование общественного сектора и создать жесткие отношения субъектов федерации с Центром, которые обеспечат невозможность торга с федеральным уровнем за дополнительные ресурсы. Только тогда «борьба за ренту» перестанет быть альтернативой эффективному ведению регионального хозяйства.

Анализ процессов децентрализации в общественном секторе России показал, что данный процесс с самого начала сопровождался острыми противоречиями в финансовых отношениях между Центром и регионами. Процессы децентрализации протекают стихийно, не подкреплены необходимой правовой базой, что порождает огромное количество подзаконных актов. Размеры привилегий, закрепленные в них, определяются зачастую политическим весом регионального руководства, экономическими и политическими ресурсами региона, что зачастую нарушает конституционные нормы.

На сегодняшний день сложилась практика, когда передаваемые на нижестоящий уровень полномочия не сопровождаются адекватной передачей финансовых ресурсов и прав по формированию бюджетов.

Анализ консолидированных региональных бюджетов показал, что на региональный уровень на настоящий момент было передано до 80% всех социальных расходов. Причем эти расходы в основном легли на местные бюджеты. В результате многие местные бюджеты стали дотационными. В некоторых субъектах федерации эта цифра составляет 8-9 местных бюджетов из 10 (!). Доля собственных доходов в общей сумме налогов и других поступлений (без учета трансфертов, дотаций, субвенций) в консолидированных бюджетах субъектов РФ не превышает одной трети. Таким образом, сложилась ситуация практически полной потери финансовой независимости местных и региональных бюджетов. При таком положении дел местным бюджетам практически невозможно финансировать общественный сектор даже на уровне простого воспроизводства.

Деятельность как региональных, так и федеральных властей оказалась подверженной серьезному искажению, которое приводит на федеральном уровне – к неспособности Центра предоставлять общественные блага общенационального масштаба, на региональном – к переориентации целей региональной политики с увеличения эффективности регионального народного хозяйства, и в частности общественного сектора, на ужесточение лоббирования своих интересов для получения единовременных субсидий, закрепления за регионом властных полномочий, источников экономической ренты. Преобладающими формами отстаивания региональных интересов стали региональные уставы, конституции, договора.

Представляется, что выход из сложившейся ситуации только один – поиск способов ослабления лоббирования. Это увеличение финансовой самостоятельности местных бюджетов, четкое разграничение предметов ведения и полномочий, унифицированные пропорции распределения налогов между Центром и регионом, введение системы минимальных государственных стандартов.

В конечном счете проблемы общественного сектора выступают частными проблемами формирования истинной федерации, которая должна базироваться на фундаменте четкого разграничения предметов ведения и полномочий между Центром и регионами, быть защищена действенным правовым механизмом. Федерация только тогда сможет улучшить свое социально-экономическое положение и выйти на высокий уровень развития человеческого потенциала, когда ее субъекты будут иметь не столько прав, сколько смогут взять, а столько, сколько необходимо для устойчивого функционирования всей системы, а федеральный Центр будет способен мобилизовать усилия регионов для решения задач социального и экономического развития.

*Л.Ю. Щербинина*

### **СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ МИНИМАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ КАК ОДИН ИЗ ВАЖНЕЙШИХ ЭЛЕМЕНТОВ МЕХАНИЗМА РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ОБЩЕСТВЕННОМ СЕКТОРЕ (НА ПРИМЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ)**

Россия вступает в XXI век в условиях глубокого системного кризиса, охватившего все сферы социально-экономической жизни общества. Сильнее всего он ударил по общественному сектору экономики, который в силу своей специфики и особой природы общественных услуг должен финансироваться из государственного бюджета. По нашему мнению, наиболее характерные и типичные проблемы общественного сектора ярко проявляются в сфере образования. Сегодня острейшими проблемами в этой сфере являются вопросы финансового обеспечения.

С 1992 года в сфере образования произошел отказ от ранее введенного нормативного финансирования образовательных учреждений и возврат к сметному финансированию по укрупненным статьям расходов: заработная плата, коммунальные платежи, стипендии. Согласно сметному принципу определение объе-

мов бюджетных ассигнований и распределение разнообразных по своему характеру расходов по экономическим статьям осуществляет государственный орган управления образованием в пределах выделенных из бюджета средств на календарный финансовый год. Таким образом, величина ассигнований в первую очередь регулируется объемом доходов бюджета того или иного уровня. В условиях федеративного построения бюджетной системы особое значение приобретает разграничение полномочий по финансированию отдельных видов учебных заведений по уровням управления.

Как показал анализ, бюджетное финансирование общего среднего образования осуществляется из местных бюджетов, 50% начального профессионального образования и 40% среднего профессионального образования финансируется из средств бюджетов субъектов РФ. Большинство вузов финансируется из федерального бюджета.

Результатом проводимой политики явилось покрытие потребностей учебных заведений в 1992-1997 годах от 40 до 70%. Такое положение дел привело к неудовлетворительному состоянию материальной базы учебных заведений, обусловило задержки в оплате труда, вызвало отток квалифицированных специалистов.

Резюмируя сказанное, мы считаем, что именно сметное финансирование при низком уровне поддержки федеральным Центром учебных заведений явилось решающим фактором значительного недофинансирования этой сферы общественного сектора.

Комплексный подход к исследованию причин катастрофического состояния общественного сектора позволяет утверждать, что истоки его находятся не только в хроническом недофинансировании данных отраслей. Мы разделяем точку зрения, согласно которой одной из главных причин критического состояния является проблема неотрегулированности межбюджетных отношений в общественном секторе. Данный фактор имеет решающее влияние на общественный сектор в силу того, что большинство сфер общественного сектора является предметом совместного ведения органов государственной власти субъектов РФ и органов государственной власти РФ. При отсутствии четкого разграничения предметов ведения в данном секторе экономики размытыми остаются вопросы ответственности за финансирование этих отраслей.

По нашему мнению, одним из элементов механизма реформирования межбюджетных отношений в общественном секторе экономики может выступить система государственных минимальных социальных стандартов. Данная система позволит установить размер финансовых ресурсов, достаточных для нормального функционирования отраслей общественного сектора и тем самым удовлетворить потребности населения в общественных благах.

ГМСС предстают как «государственные услуги, предоставление которых на безвозмездной и безвозвратной основах за счет финансирования из бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов гарантируется государством на определенном минимально допустимом уровне» (Бюджетный кодекс РФ, ст. 176,177).

Необходимо отметить, что, несмотря на то, что начало разработки системы ГМСС было положено в 1996 году, до сегодняшнего момента продолжают

бурные дискуссии относительно как самой сущности ГМСС, так и функций, которые они должны выполнять. Практически все исследователи подчеркивают многофункциональность указанной системы. Мы сознательно ограничиваем сферу действия ГМСС сферой общественного сектора, считая, что система ГМСС позволяет выполнить ряд жизненно необходимых для общественного сектора функций.

Это, во-первых, определение на основе научно обоснованных норм и нормативов минимального уровня расходов, необходимых для нормального воспроизводства сфер общественного сектора. Такое формирование расходов бюджетов всех уровней позволит объективно рассчитать как необходимый объем расходов на общественный сектор, так и объем требуемых доходов. Определение этих величин является отправной точкой решения множества проблем межбюджетных отношений, важность решения которых была подчеркнута нами выше.

Во-вторых, с помощью системы ГМСС реальными становятся организация и проведение мониторинга социально-экономического развития территории. Мониторинг предполагает характеристику общественного сектора путем паспортизации учреждений социально-культурной сферы и создание базы данных с информацией, необходимой для расчета бюджетной потребности учреждений на основе разработанных норм.

В этой связи интересна, на наш взгляд, идея создания на базе ГМСС системы социальных индикаторов экономической безопасности. С ее помощью реальным становится мониторинг общественного сектора на основе критериев экономической безопасности. В этой связи важно не допустить занижения ГМСС ниже пороговых значений экономической безопасности, несмотря на наличие постоянной дефицитности бюджетов всех уровней. Предложенная система индикаторов многогранна и включает множество параметров: это уровень нищеты, уровень обеспеченности, уровень МРОТ и т. д.

Рационально вспомнить и о разработанном ООН “индексе развития человека”, который включает три компонента – реальный душевой доход, средняя продолжительность жизни, уровень образования.

Таким образом, возможно не только выявление территорий, находящихся в критическом состоянии, но и сравнение социального положения регионов РФ с мировыми стандартами. Такой мониторинг позволит не только объективно оценить состояние общественного сектора, но и создать систему индикативного планирования социально-экономического развития на основе определения четких приоритетов и целей социально-экономического развития. Только с помощью такой системы возможно управлять социальным развитием территорий.

В-третьих, введение системы ГМСС позволит выявить и устранить имеющийся структурный дисбаланс в объеме финансирования основных сфер общественного сектора уже на ступени принятия бюджета. Исследования структурной пропорциональности финансирования общественных услуг показали, что существует проблема “сознательного” перефинансирования одних отраслей за счет недофинансирования других уже на этапе утверждения бюджета. Превышение нормативов имеет место по следующим статьям бюджета: управление,

градостроительство, ЖКХ. Отрицательные устойчивые тенденции недофинансирования имеют народное образование, здравоохранение и физическая культура.

Механизм реализации ГМСС предполагает многоканальное обеспечение минимальных стандартов, когда вышестоящий уровень бюджетной системы обязан оказывать финансовую помощь в финансировании социальных объектов в объеме минимальной финансовой обеспеченности. И хотя данный механизм обеспечивает реализацию ГМСС, он, по нашему мнению, не устраняет иждивенческие настроения региональных органов власти и усиливает лоббирование региональными властями своих интересов. Поэтому нам представляется, что внедрение системы ГМСС должно сопровождаться выполнением ряда конкретных условий.

Первое из них касается решения проблемы сбалансированности бюджетов различных уровней и законодательного закрепления доходных источников, достаточных для покрытия минимально необходимых расходов бюджетов муниципальных образований, так как именно на этот уровень бюджетной системы приходится большая доля социальных расходов. На первоначальном этапе внедрения системы ГМСС основная нагрузка придется на систему трансфертов – как на механизм обеспечения минимальных объемов финансирования общественного сектора.

Вторым обязательным условием введения системы ГМСС является законодательное закрепление ответственности за соблюдение ГМСС в соответствии с разграничением предметов ведения и полномочий между тремя уровнями бюджетной системы. При этом должна быть установлена персональная ответственность руководителей государственных органов управления и руководителей учреждений, получающих бюджетные средства.

Третье условие: в силу сложившейся глубокой дифференциации регионов систему ГМСС необходимо скорректировать в соответствии с региональной спецификой общественного сектора.

Решение данного вопроса может быть реализовано через разработку социальных норм, которые представляют собой меры социальных потребностей для однородных территорий. Сравнивая федеральные социальные минимальные нормативы с региональными социальными нормами, возможно определить недостаток в финансировании учреждений общественного сектора с учетом местной специфики и соответственно мобилизовать необходимые ресурсы.

Система ГМСС является одним из элементов механизма реформирования межбюджетных отношений, позволяющих на основе выработанных норм и мониторинга определить состояние общественного сектора, а также необходимый объем бюджетной обеспеченности отраслей, отвечающих за производство человеческого фактора. Нормативный подход к определению бюджетных расходов позволит значительно снизить долю субъективных факторов в принятии соответствующих решений. Построение системы ГМСС – это важнейшее направление улучшения процессов управления социально-экономическим развитием субъектов РФ, способствующее преодолению кризиса в социальной сфере и осуществлению социальных реформ.

## **ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ СФЕРЫ ОБЩЕСТВЕННОГО СТРАХОВАНИЯ**

Экономика общественного сектора в условиях перехода к становлению социально-ориентированной экономики России привлекает особое внимание исследователей. При этом имеются противоречивые оценки объективных процессов в очень специфичной сфере экономики – общественном страховании. Быстрые темпы развития такого вида общественного страхования, как обязательное медицинское страхование, подготовка к введению обязательного страхования гражданской ответственности владельцев автотранспортных средств, разработка предложений по введению обязательного страхования жизни и здоровья въезжающих в Российскую Федерацию, требуют особого внимания к вопросам совершенствования экономического образования потребителей страховых услуг общественного страхования и работников иных субъектов данной сферы.

Анализ структуры страхового рынка Калининградской области за 1999 г. (по данным формы отчетности 1с) показывает, что доля обязательного медицинского страхования составляет более 95% в общем объеме страховых премий по всем видам общественного страхования, что подтверждает значимость именно обязательного медицинского страхования в данной сфере.

Потребность в совершенствовании, а точнее, в становлении новых видов экономического образования потребителей услуг системы обязательного медицинского страхования (ОМС) обусловлена тем, что для последних характерна существенная информационная асимметрия, т.е. неравномерное распределение информации, необходимой гражданам для принятия решений о страховых услугах по обязательному медицинскому страхованию. К тому же существуют ограничительные барьеры, затрудняющие их участие в самом принятии данных решений. Так, в сфере ОМС пациент не в состоянии оценить качество оказываемых услуг и не в силах провести медико-экономическую экспертизу. Защита интересов пациента осуществляется страховой медицинской организацией (СМО). Выбор последней – прерогатива руководителя хозяйствующего субъекта, который заключает договор об обязательном медицинском страховании работающих граждан или администрации исполнительного органа власти.

Данная практика не в полной мере соответствует действующему законодательству, которое предусматривает право гражданина на выбор страховой медицинской организации. В то же время может существовать механизм реализации права граждан на свободный выбор страховой медицинской организации, на которую на условиях контракта возлагается функция защиты интересов здоровья граждан.

Учитывая, что исходным условием для разработки и внедрения данного механизма является признание между потенциальными страховщиками реальной конкуренции, у потребителя возникает потребность выбрать наиболее влиятельную, экономически устойчивую и бережливую СМО, т.е. осуществить более рациональный выбор. Для принятия решения в такой ситуации необходимо знание основ экономики общественного сектора, ее взаимосвязей с другими ее подсистемами.

темами, а также специфики экономических порядков, действующих в рамках иных субъектов ОМС.

Решение этих вопросов требует действенных методов формирования и развития обыденно-практического сознания на уровне отдельной личности по вопросам общественного страхования.

Экономическое сознание отдельной личности по вопросам общественного страхования формируется на базе отдельных элементов теоретических знаний, т.е. общего теоретического уровня экономического сознания индивида в данной области, и не относится к формированию профессионального мышления.

В то же время экономическое сознание отдельной личности формирует общественное экономическое сознание, посредством которого будет достигаться более высокий социально-экономический результат функционирования страховых медицинских организаций, работающих в системе ОМС, и создаст стимулы для отбора последними наиболее эффективно работающих лечебных учреждений. Высокий уровень общественного экономического сознания должен нейтрализовать стимулы страховщика в выборе предпочтительного риска и благоприятствовать добровольному формированию новых запросов, в т.ч. формированию потребности дополнения общественного страхования добровольным, частным страхованием как в действующих формах, так и в новой форме дострахования к общественному страхованию.

Формирование индивидуального обыденно-практического экономического сознания индивида в области обязательного медицинского и иных видов общественного страхования следует рассматривать в качестве одной из составляющих экономической культуры как части общей культуры.

При этом экономическая культура индивида по вопросам общественного страхования является частью общей экономической культуры, а не локализуется только на отдельном экономическом явлении.

По аналогии с концепцией политической культуры, разработанной американскими учеными Г.Алмондом и С.Вербой в начале 60-х годов и получившей свое развитие в научных работах Н.А.Коржаевой (Республика Беларусь), в рамках экономической культуры по вопросам общественного страхования можно выделить две основные составляющие экономической культуры в сфере общественного страхования: когнитивные ориентации людей и аффективные ориентации (предпочтения).

К когнитивным ориентациям индивидов относятся научно-популярные знания о сфере общественного страхования и осведомленность о происходящих социально-политических событиях.

Когнитивная составляющая экономической культуры индивида формируется как пассивно, в процессе обыденного восприятия, так и активно, когда человек сознательно и целенаправленно интересуется экономическими процессами.

Аффективные ориентации конструируются на основе чувств и эмоций, вызываемых различными экономическими процессами в объективной реальности. Например, в системе обязательного медицинского страхования индивиды оценивают происходящее в системе ОМС с субъективной точки зрения, по принципу, насколько это «хорошо» или «плохо» лично для него, а на основе этих оценок формируют свое отношение к данному виду общественного страхования.

Аффективная составляющая отражает наиболее значимые результаты практического знакомства с экономикой общественного страхования.

В формировании обыденно-практического сознания в данном случае особую роль играют мифы, мнения иных людей. Именно поэтому адекватное восприятие системы ОМС должно основываться на объективных знаниях и хорошей экономической информированности о процессах, происходящих в сферах общественного страхования.

Методами, способствующими активному формированию когнитивной и аффективной составляющих, являются, во-первых, просветительские формы экономического обучения (специализированные научно-популярные лекции, изучение научно-популярной литературы, знакомство с новыми Интернет-формами обучения и т.д.), во-вторых, развитие различных форм довузовской экономической подготовки, которая должна предусматривать изучение закономерностей общественного страхования.

Вопросы экономического образования работников иных субъектов ОМС относятся к проблеме совершенствования узкопрофессионального экономического образования. Решение данной задачи в Калининградской области требует разработки региональной программы экономического образования субъектов ОМС. В целях разработки и реализации данной программы при Управлении здравоохранения целесообразно создать координационный совет по экономическому образованию субъектов обязательного медицинского страхования.

Одна из его важнейших задач заключается в организации региональной системы образования субъектов ОМС.

Основная содержательная идея, на которой базируется данный подход, заключается в необходимости поставить на системную основу процесс формирования навыков анализа экономических явлений в сфере ОМС при профессиональной деятельности.

Обязательным элементом единой системы непрерывного экономического образования работников системы ОМС должны стать как традиционные формы подготовки высококвалифицированных кадров через аспирантуру и докторантуру, так и новые формы. К последним можно отнести выполнение заказов Управления здравоохранения администрации Калининградской области, территориального фонда обязательного медицинского страхования по повышению квалификации экономических кадров для лечебно-профилактических учреждений, СМО, органов Управления здравоохранения и структурных подразделений ТФОМС, подготовка специализированных методических пособий и т. д.

Интенсивное овладение экономическими знаниями сферы общественного страхования позволит подготовить специалистов, которые будут обладать практическим умением по выявлению, анализу и постановке экономических проблем, а также способных разработать и реализовать механизмы разрешения сложных экономических ситуаций, постоянно возникающих в системе ОМС.

Все это создаст условия для становления действенной системы общественного страхования России, вывода отечественного здравоохранения из глубокого кризиса и заложит основы его выхода на уровень, достойный великой державы.

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

*А.П. Чирков*

### **УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕЗАКОННОЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА**

В соответствии со ст. 2 ГК РФ предпринимательской признается самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг. В соответствии с требованием, закрепленным в ГК РФ, юридические лица и граждане должны быть в установленном законом порядке зарегистрированы в качестве лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность.

При наличии указанных в ст. 171 Уголовного кодекса РФ признаков незарегистрированная предпринимательская деятельность признается незаконной и уголовно наказуемой.

В теории уголовного права, а также в следственно-судебной практике неоднозначно решается вопрос о возможности привлечения к ответственности о незаконном предпринимательстве за однократное совершение сделки (например, купли и перепродажи товаров) с получением дохода в крупном или особо крупном размерах.

Так, в одном из районов Волгоградской области был осужден за незаконное предпринимательство в сфере торговли К., получивший доход в крупном размере от перепродажи одной автомашины. А в другом районе той же области отделом внутренних дел уголовное дело в отношении П. и Л., получивших доход в крупном размере от перепродажи большой партии пиломатериалов, прекращено за отсутствием состава преступления. Такое решение следователь мотивировал единичностью сделки, что не дает оснований рассматривать ее предпринимательской деятельностью. Схожая ситуация была выявлена и в двух районах Смоленской области [3, с. 186-187].

Рассматривавший этот вопрос В. Котин считает, что позиция суда во втором случае основана на понимании предпринимательства, как оно представлено в ст. 2 ГК РФ. Поэтому он полагает, что в целях борьбы с преступностью следует отказаться от использования в уголовном праве понятий гражданского законодательства, и в частности таких, как «предпринимательство» и «неконтролируемый доход». Это дает возможность рассматривать и однократные сделки, по которым получен соответствующий доход, как преступное деяние: «Если, например, гражданин без регистрации в качестве предпринимателя привез партию то-

вара и реализовал его, то независимо от того, сделал он это оптом (за счет разовой сделки) или продал частями, его действия одинаково будут квалифицироваться как незаконное предпринимательство в сфере торговли, если неконтролируемый доход составил определенный размер [2, с. 16].

В свою очередь П.С.Яни отмечал, что хотя такие категории, как предпринимательская деятельность и незаконное предпринимательство, с позиции грамматической интерпретации близки, однако они не тождественны. И далее он пишет: «Таким образом, можно, как представляется, заключить, что из формулировок диспозиции статьи 171 УК РФ не следует, будто законодатель ввел уголовную ответственность лишь за повторное либо неоднократное нарушение правил предпринимательства. Поэтому, если лицом нарушены данные правила однократно, но при этом извлечен доход в крупном или особо крупном размере, его действия надлежит квалифицировать как незаконное предпринимательство по ст. 171 УК РФ» [3, с. 188].

С позицией указанных авторов нельзя согласиться по следующим соображениям. Во-первых, отказаться от использования понятий и категорий иной отраслевой принадлежности невозможно, поскольку тогда пришлось бы отказаться от бланкетности уголовно-правовых норм, а это нереально.

Во-вторых, не только грамматическое, но и систематическое толкование (опять-таки обусловленное бланкетностью ст. 171 УК РФ) заставляет нас обращаться к ст. 2 ПС РФ, которая дает определение предпринимательства: «Право представляет единую систему. Использование в этой единой системе одноименных понятий с различным содержанием привело бы к правовой неразберихе» [1, с. 88].

И в-третьих, в ч. 1 ст. 171 УК РФ действительно дается дефиниция предпринимательства, но незаконного, поэтому для уяснения смысла предпринимательской деятельности в любом случае следует обращаться к гражданскому законодательству. На необходимость такого приема при интерпретации этой статьи указывает и содержание ее диспозиции, где предусмотрено следующее: «Осуществление предпринимательской деятельности без...».

По мнению Б.В. Волженкина, решение данного вопроса заключается в уяснении понятий, составляющих определение предпринимательской деятельности, данного в ст. 2 ГК РФ. В связи с чем он отмечает: «Предпринимательская деятельность – это система, совокупность последовательно совершаемых действий, направленных на получение прибыли. Она может заключаться как в совершении многочисленных сделок, так и в совершении одной крупной сделки, выполнении какой-либо значительной работы, оказании услуги (например, строительство или ремонт какого-либо объекта, изготовление большой партии той или иной продукции), в процессе которых фактически осуществляется система действий, направленных на извлечение прибыли» [1, с. 89].

Однако данная позиция автора не решает однозначно вопроса об отнесении к предпринимательству заключение единственной крупной сделки, поскольку здесь не просматривается внешне ни система действий, ни цель – систематическое получение прибыли. И если процесс, связанный с заключением сделки и выполнением ее условий, еще можно отнести к определенной системе последовательно совершаемых действий, то преследования цели – систематического по-

лучения прибыли от такого рода сделки – может и не быть (например, при той же самой купле и перепродаже большой партии пиломатериалов). Думается, тогда следует говорить о незаконном предпринимательстве при заключении единственной сделки в смысле ст. 171 УК РФ, когда (и прежде всего) будет доказана указанная цель занятия такого рода деятельностью, а эта сделка – один из ее эпизодов, хотя и с доходом, превышающим 200 минимальных размеров оплаты труда. О направленности умысла на длительное осуществление предпринимательской деятельности может свидетельствовать система действий, направленных на подыскание контрагентов сделок, сбор информации о положении дел на том или ином рынке товаров в определенном регионе (регионах) и т.д.

Другой не менее дискуссионной проблемой является определение дохода, получаемого от незаконной предпринимательской деятельности. В науке уголовного права и правоприменительной практике по-разному понимают его содержание. В соответствии с первой позицией доход – это общая выручка (валовой доход) без вычета понесенных предпринимателем расходов. Согласно второй позиции, доход представляет собой чистую прибыль от предпринимательской деятельности; здесь уже принимаются во внимание расходы, понесенные предпринимателем в отдельных случаях и такие, как затраты на транспортировку и хранение, естественную убыль и т.д. Очевидно, что в тех случаях, когда следствие придерживается первой точки зрения, а суд второй, это приводит к вынесению оправдательных приговоров, поскольку разница между выручкой и расходами может не достигать двухсот минимальных размеров оплаты труда, то есть такого размера дохода, при котором возможно привлечение к уголовной ответственности по ст. 171 УК РФ [3, с. 182-183].

Вместе с тем Б.В.Волженкин считает, что на позицию многих практических работников повлияло укоренившееся в течение многих десятилетий понимание спекуляции как скупки и перепродажи товаров и других предметов с целью наживы, когда нажива как раз и определялась в виде разницы между покупной и продажной стоимостью товара. По его мнению, опасность представляет не обогащение предпринимателя, а то, что он уклоняется от установленного контроля. И если это связано с причинением крупного ущерба гражданам, организациям или государству либо осуществляется со значительным размахом, что определяется размером полученных доходов без учета расходов, то наступает уголовная ответственность за незаконное предпринимательство [1, с.94].

Вместе с тем, чтобы заниматься незаконным предпринимательством, тем более со значительным размахом, необходима прибыльность. Без экономической выгоды заниматься им бессмысленно; не имея материальной (финансовой) поддержки, такого рода предпринимательство и без мер уголовной репрессии не имеет перспективы не только на развитие, но и на существование.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Волженкин Б.В.* Экономические преступления. СПб., 1999.
2. *Котин В.* Ответственность за незаконное предпринимательство // *Законность.* 1995. №4.
3. *Яни П.С.* Экономические и служебные преступления. М., 1997.

## **ВОЗМОЖНОСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИНСТИТУТА КОНСТИТУЦИОННОЙ ЖАЛОБЫ**

С появлением механизма конституционной жалобы для граждан России открылась новая возможность для проверки конституционности законов, ущемляющих их права. Может показаться, что окончательно сформировался механизм защиты конституционных прав и свобод. Попробуем разобраться, так ли это.

Процедуру конституционной жалобы регулирует ч.4 ст.125 Конституции и нормы Закона «О Конституционном суде РФ». В обоих нормативных актах в качестве возможных субъектов обращения обозначены **«граждане»**.

Не совсем ясно, почему законодатели в обоих нормативных актах из всех возможных вариантов терминов, используемых в документах (*индивиды, каждый, физические лица*) выбрали именно «граждане». Но если жалобу может подавать лишь гражданин, то встаёт вопрос: только российский гражданин или также гражданин любого иного государства? Когда конституционный законодатель действительно намеревался закрепить некоторые права и свободы лишь за россиянами, использовалась формулировка «граждане Российской Федерации». Кроме того, исключение иностранных граждан и лиц без гражданства из числа субъектов конституционной жалобы вступало бы в противоречие с адресованным каждому конституционным правом на судебную защиту (ч.1 ст.46 и ч.1 ст.47 Конституции) и с закреплённым в ч.3 ст.62 Конституции общим принципом равенства прав россиян и иностранных граждан или лиц без гражданства. Таким образом, не вызывает сомнений, что иностранные граждане и апатриды могут быть субъектами обращения с конституционной жалобой.

То, что конституционная жалоба допустима, если закон затрагивает лишь **конституционные** права и свободы, закреплено в ч.1 ст.96 и п.1 ч.1 ст.97 Закона «О Конституционном суде РФ». Здесь существует сложность в понимании пределов понятия «конституционные права и свободы». Большинство авторов считает, под ними надлежит понимать лишь права и свободы, указанные в тексте Конституции [1,2]. Однако такое ограничительное толкование не согласуется с нормой ч.1 ст.17 Конституции, устанавливающей, что в России «признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права», ибо без возможности использования конституционного правосудия гарантии соблюдения данных прав и свобод не могут быть полноценными. Кроме того, согласно ч.1 ст.55 Конституции, перечисление в Конституции «основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина». Таким образом, понятие «конституционные» надлежит толковать в соответствии с духом Конституции.

Интересный аспект – **круг нормативных актов**, конституционность которых может быть обжалована. Согласно ч.4 ст.125 Конституции, Конституционному суду в данном случае надлежит проверять «...конституционность **закона**,

применённого или подлежащего применению в конкретном деле...». Закон о Конституционном суде, практически воспроизводя данную формулировку, также указывает, что проверка должна осуществляться в отношении закона. Согласно господствующей в юриспруденции точки зрения, конституционность только принимаемых законодательными органами актов может быть проверена в порядке конституционной жалобы [3,4,5]. Проверку конституционности иных актов Конституция и Закон «О Конституционном суде РФ» относят к компетенции судов общей юрисдикции.

Согласно ч.1 ст.6 Федерального закона «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» [6], рассмотрение жалоб на действия и решения государственных органов осуществляется по правилам гражданского судопроизводства. Однако норма ст.116 ГПК (ред. от 07.08.2000 г.) относит к числу компетенций Верховного суда рассмотрение в первой инстанции дел лишь актов Президента **ненормативного характера**. То же самое – в отношении актов Правительства РФ. Наличие такого пробела имеет следствием то, что индивид не может в должной мере отстаивать права и свободы в случае нарушения их нормативными актами Президента или Правительства.

Стоит отметить, что по своей правовой природе нормы указов Президента и постановлений Правительства аналогичны нормам закона – то же самое общеобязательное правило поведения, обеспечиваемое принудительной силой государства и обращённое к неограниченному кругу лиц. Более того, признано, что в случае пробела в законе Президент вправе принимать указы, «...восполняющие пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения...» [7]. Почему для принятия решения о правомерности однопорядковых по сути актов применяются качественно разные механизмы? Представляется, что такое положение дел несовместимо с провозглашённым в ст.2 Конституции принципом **приоритета прав и свобод человека и гражданина**. Выбор должен быть сделан за тем механизмом, который позволяет лучше защитить права и свободы человека, а не за тем, который уменьшает нагрузку на Конституционный суд. На него должна быть возложена обязанность принимать к рассмотрению жалобы на нарушение конституционных прав нормативными актами Президента и Правительства.

Интересен вопрос о целесообразности рассмотрения Конституционным судом **правоприменительной практики**, в т.ч. решений судов. Ранее действовавший Закон «О Конституционном суде» 1990 года в ст.66 предусматривал такую возможность в случае, если решение принято в соответствии с обыкновением. Проблему здесь может представлять неверное судебное толкование законов в ходе правоприменения. Норма закона может быть внешне вполне конституционной, и оспорить её с успехом в Конституционном суде будет едва ли возможно. Однако сформировавшееся ограничительное или расширительное толкование может выхолащивать её суть и нарушать права. На практике имело место признание неконституционной практики органов, занимающихся вопросами гражданства [8]. Где гарантия того, что в будущем несоответствующая Конституции практика не может сложиться и в органах судебной власти?

Таким образом, сегодня едва ли можно заявлять, что создана совершенная процедура конституционной жалобы. Законодателю надлежит также быть более точным в выборе используемых в законе формулировок. Существующие нормы, вероятно, нуждаются в совершенствовании.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие. М., 1998. С. 302.
2. *Кряжков В.А., Лазарев Л.В.* Конституционная юстиция в Российской Федерации. М., 1998. С.290.
3. *Туманов В.А.,* Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий / Под ред. акад. Б.Н. Топорнина. М., 1997. С. 625.
4. *Кряжков В.А., Лазарев Л.В.* Конституционная юстиция в Российской Федерации, М., 1998. С.287.
5. *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие. М., 1998. С. 302.
6. Закон РФ от 27.04.1993 №4866-1 //Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. №19. Ст.685; в ред. от 14.12.1995 // СЗРФ. 1995 №51. Ст.4970.
7. Постановление КСРФ от 30.04.1996 №11-П «По делу о проверке конституционности п.2 Указа Президента РФ от 03.10.1994 №1969 “О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в РФ” и п. 2.3. Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ, утверждённого названным указом» // СЗРФ. 1996. №19. Ст.2320; // Вестник Конституционного суда РФ. 1996. №3.
8. Постановление КСРФ №12-П от 16.05.1996 «По делу о проверке конституционности п. “г” ст.18 Закона РФ “О гражданстве РФ” в связи с жалобой А.Б. Смирнова» // СЗРФ. 1996. №21. Ст.2579; // Вестник Конституционного суда РФ. 1996. №3.

*Т.А. Навагина*

#### **РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ (1994 – 2000 гг.)**

Калининградская областная дума функционирует с марта 1994 года. В соответствии с Уставом Калининградской области, принятым 28 декабря 1995 года, областная дума является постоянно действующим законодательным (представительным) органом государственной власти области (ст.14 Устава Калининградской области). Организация деятельности, полномочия областной думы определяются Конституцией РФ, федеральным законодательством, Уставом Калининградской области, законами Калининградской области.

Основным предназначением законодательного (представительного) органа государственной власти области является законотворчество. По сути, областная дума является единственным законодательным органом власти Калининградской области – субъекта федерации.

Конституция РФ четко фиксирует спектр вопросов, подлежащих законодательному урегулированию как федеральным законодателем, так и законодателями субъектов Федерации. Так, ст.71 Конституции РФ закрепляет вопросы исключительной компетенции России: по предметам ведения РФ принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, которые имеют прямое действие на всей территории России. Ст.72 Конституции РФ устанавливает границы совместной компетенции РФ и субъектов РФ: по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. Ст.73 Конституции РФ устанавливает объем исключительной компетенции субъектов РФ. Таким образом, можно отметить следующую особенность в системе современного российского законодательства: наличие у каждого законодателя своей «ниши» правового регулирования, в которую никакой другой субъект нормотворческого процесса не вправе вмешиваться.

Каковы же итоги законотворческой деятельности Калининградской областной думы за период своего существования – с 1994 по 2000 г.? Становление правовой системы Калининградской области определялось тем, что после принятия Конституции РФ 1993 г. потребовалось создать в сжатые сроки законодательную базу, обеспечивающую формирование и деятельность государственной власти области в новых условиях.

Калининградской областной думой первого созыва (1994 – 1996 г.) было принято около 200 нормативно-правовых актов (законов и постановлений). Основные усилия депутатов в этот период были сосредоточены на разработке законов, регулирующих организацию выборов и деятельность органов государственной власти и местного самоуправления области. Так, были приняты Законы «Об областном референдуме Калининградской области», «О статусе депутата Калининградской областной думы», «О выборах главы администрации (губернатора) Калининградской области» и др. Калининградская областная дума приняла блок законов, регулирующих социально-экономические вопросы. Например, «Об охране и рациональном использовании янтаря на территории Калининградской области», «О государственной собственности Калининградской области», «О ветеранах становления Калининградской области» и др. Часть принятых законов касалась сохранности объектов историко-культурного наследия и памятников природы, защиты русского языка.

Необходимо отметить, что депутаты первого созыва областной думы приняли Устав области, который заложил основные направления развития законодательства Калининградской области. Большая работа была проделана областной думой по принятию Государственной думой Федерального Собрания РФ Федерального закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области». Также областной думой был рассмотрен проект Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Калининградской области.

Таким образом, Калининградской областной думой первого созыва был выработан в общих чертах свод основных законов, регулирующих особенности Калининградской области как субъекта Российской Федерации.

Калининградской областной думой второго созыва (1996- 2000 гг.) было принято около 200 законов. Областная дума продолжила работу по созданию необходимой законодательной базы, направленной на обеспечение решения задач экономического, культурного, социального и политического развития нашей области.

Так, Калининградская областная дума приняла ряд законов, регулирующих развитие экономической и социальной сфер. Например, Законы «О внебюджетных фондах Калининградской области», «О земле», «Об охране труда в Калининградской области» и др. Детальной регламентации подверглась муниципальная и государственная служба в области. Были внесены изменения и дополнения в Законы «О государственной службе Калининградской области», «Об основах муниципальной службы в Калининградской области». Калининградская областная дума постоянно работала над усовершенствованием деятельности органов государственной власти области, ее территориального устройства, местного самоуправления. Так, был принят Закон «Об администрации Калининградской области», «О порядке назначения и деятельности мировых судей в Калининградской области», что, например, позволило уже в октябре 2000 г. назначить мировых судей на должность. В достаточно сжатые сроки была проведена работа по совершенствованию областного выборного законодательства. Были приняты в новой редакции Законы «О выборах депутатов Калининградской областной думы», «О выборах главы администрации (губернатора) Калининградской области» и др.

Подводя итоги развития законодательства Калининградской области, следует отметить, что необходимо продолжить работу по совершенствованию законодательства области. Калининградской областной думе третьего созыва, выборы которой состоялись 5 ноября 2000 г., потребуется в своей законотворческой деятельности сделать акцент на укрепление социальной направленности областных законов, на уточнение процедуры некоторых уставных действий областной думы и администрации области, которые могли бы оказать серьезное влияние на ситуацию в регионе, более четко осуществлять контроль за выполнением принятых областной думой законов.

*В.Ф. Евсеева*

## **ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

В числе актуальных проблем развития института местного самоуправления в России находится вопрос об ответственности органов местной власти. Одним из факторов, который оказывает существенное влияние на эффективность работы местного самоуправления, является предотвращение посредством усиленного контроля со стороны населения ошибок и промахов в деятельности местной власти. Однако говорить об эффективном контроле населения над действиями органов местного самоуправления в России еще рано.

Изменения, внесенные в Закон РФ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» от 4.08.2000 г. (далее – Закон «Об общих принципах...»), затронули вопросы ответственности местной власти перед государством. Такая ответственность наступает за издание нормативно-правового акта, противоречащего действующему законодательству (как федеральному, так и местному), в случае, если это повлекло нарушение (умаление) прав человека или наступление иного вреда. В настоящее время п. 3 ст. 49 Закона «Об общих принципах...» содержит детальную регламентацию прекращения полномочий (в качестве ответственности за издание нормативно-правового акта, противоречащего законодательству) представительного органа местного самоуправления или главы муниципального образования. Порядок прекращения полномочий местной власти государственными органами упрощен и детализирован. Можно отметить усиление государственного контроля над деятельностью органов местного самоуправления в сфере нормотворчества.

Закон «Об общих принципах...» предусматривает, что органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых материальных и финансовых средств, обеспечивающих выполнение указанных полномочий. Органы местной власти несут ответственность перед государством за недобросовестное осуществление таких полномочий. Однако при этом должен учитываться факт передачи необходимых финансовых или материальных ресурсов. Если государственные органы, делегировав местным отдельные полномочия, не поддержали их должным обеспечением, то местная власть не может быть привлечена к ответственности.

Несмотря на детализацию положений, регулирующих ответственность органов местного самоуправления перед государством, вопрос о регламентации ответственности местной власти перед населением в связи с утратой доверия остается открытым. Данная ответственность органов местного самоуправления закреплена в ст. 48 Закона «Об общих принципах...» и является специфическим видом ответственности. В частности, ответственность органов местной власти перед населением в связи с утратой доверия не может быть отнесена ни к административной, ни к гражданской, ни к дисциплинарной видам ответственности. Дело в том, что утрата доверия вовсе не означает, что депутаты представительного органа местного самоуправления или глава муниципального образования совершили какое-либо противоправное деяние, которое явилось бы основанием для привлечения к юридической ответственности. Ответственность за выражение избирателями «вотума недоверия» местным властям является прогрессивным моментом в институте российского местного самоуправления.

Все вопросы, связанные с применением санкций к органу местного самоуправления, утратившему доверие населения, должны быть урегулированы в уставе муниципального образования. В уставе г. Калининграда отсутствуют положения, регламентирующие процедуру прекращения полномочий представительного органа местного самоуправления (городского совета депутатов) в связи с утратой доверия. Избиратели могут воспользоваться лишь правом отзыва конкретного депутата, а не всего представительного органа в целом.

Исходя из изложенного можно сделать вывод о том, что вопросы ответственности местной власти перед населением окончательно не разрешены в действующем законодательстве. Этот пробел порождает у органов местного самоуправления чувство неподотчетности своим избирателям, что, безусловно, отрицательно сказывается на эффективности развития института местного самоуправления в России.

*И.В. Миронова*

### **ЭЛЕМЕНТЫ НАДНАЦИОНАЛЬНОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МВФ И МБРР**

В настоящее время наиболее большую роль в развитии международного права и регулировании международных отношений играют такие общепризнанные субъекты международного права, как государства и международные организации. В ходе взаимодействия эти субъекты активно влияют друг на друга, что особенно находит отражение в проблеме соотношения государственного суверенитета и элементов наднациональности в деятельности международных организаций.

Большинство западных ученых видит проявления наднациональности в независимости органов международной организации от национальных правительств государств-членов этой организации.

В российской науке международного права вопрос наднациональности международных организаций определяется как «вопрос о соотношении суверенитета государств-членов организации с полномочиями созданного ими внутриорганизационного механизма» [1, с. 83]. Однако необходимо отметить, что в нашей литературе не существует общепринятого определения этого понятия. Т.Н. Нешатаева называет следующие признаки наднациональной организации:

- 1) право международной организации на вмешательство в вопросы, относящиеся к внутренней компетенции государства;
- 2) полномочия организации на создание в целях регулирования этих вопросов: а) правил, обязательных для государств-членов; б) механизмов контроля принуждения и соблюдения этих правил;
- 3) возложение широких полномочий по созданию правил и контролю за их соблюдением на непредставительные органы, т.е. международных служащих;
- 4) право организации своими решениями обязывать и уполномочивать физических и юридических лиц государств-членов [2, с. 78].

Наибольшее развитие элементы наднациональности получили в международных финансовых организациях – Международном валютном фонде (МВФ) и Международном банке реконструкции и развития (МБРР).

С момента образования указанных организаций элементы наднациональности в их деятельности носили достаточно жесткий характер, что выражалось в следующих положениях их учредительных документов: статья IV Устава Фонда предоставляла последнему право определять политику государств-членов в об-

ласти паритета национальных валют. Государства были лишены права вводить валютные ограничения на покупку валюты, изменять паритет валют, проводить девальвацию валюты без согласия Фонда. Этой же статьей Устава Фонду предоставлялось и право пропорционально изменять курсы всех валют государств-членов, уведомив их об этом за 72 часа. В первоначальной редакции Устава Фонда также содержалась обязанность государств-членов представлять Фонду по его требованию отчеты о своем бюджетно-финансовом положении. В случае невыполнения государством-членом указанных предписаний к последнему могли быть применены различные санкции. Аналогичные положения содержались и в Уставе МБРР. Таким образом, налицо фиксирование права международной организации на вмешательство в вопросы внутренней компетенции государств-членов и установление механизмов принуждения и контроля международной организации за деятельностью государств-членов.

Но к концу 60-х годов чрезмерное международное централизованное регулирование экономического развития государств, не позволяя удовлетворить разные, иногда противоположные интересы государств-членов, стало вызывать задержки в развитии межгосударственных связей. Государства, различные по уровню развития, возможностям и заинтересованности в участии в мирохозяйственных связях, вынуждены были искусственно поддерживать свои финансовые системы на заданном уровне, что неизбежно вызывало возникновение кризисных ситуаций в других секторах экономики [3, с. 89].

Названные причины привели к осознанию того, что необходимо изменить существующие механизмы международного регулирования финансовых проблем. В 1969 и 1976 годах в Уставы МБРР и МВФ были внесены поправки, основное содержание которых состояло в том, что по двум вопросам компетенция этих международных организаций и государств-членов была изменена в пользу государств-членов. Была прекращена роль золота как всеобщего эквивалента. Функцию резервной валюты стала выполнять искусственная валюта – специальные права заимствования, оценка которых осуществляется на базе т.н. «корзин» из 16 национальных валют. Помимо этого были внесены изменения и в упомянутую ст. IV Устава МВФ: государства-члены Фонда получили право на самостоятельное изменение курса национальной валюты без одобрения МВФ. Одновременно была закреплена обязанность государств уведомлять Фонд о проводимых операциях, а также предпринимать действия к тому, чтобы не нарушать интересы других государств-членов.

Принятие этих поправок вызвало большое количество мнений по поводу того, потеряли или нет МВФ и МБРР свойства наднациональности.

Необходимо согласиться с мнением, что элементы наднациональности в этих организациях проявляются в иных, более мягких, измененных формах. Несмотря на то, что формирование СПЗ на основе «корзин» из национальных валют государств-членов повысило роль последних, решение всех вопросов, связанных с функционированием системы СПЗ, входит в компетенцию МВФ. Несмотря на то, что введение плавающих курсов национальных валют дало возможность государствам-членам Фонда самостоятельно устанавливать курсы валют, государства-члены обязаны считаться с МВФ и другими государствами-членами при

изменении своего национального валютного курса. Кроме того, Фонд согласно п. 3 «в» Устава осуществляет строгий надзор за политикой стран-членов в области валютных курсов и разрабатывает принципы, которыми обязаны руководствоваться государства-члены при проведении этой политики.

В заключение хотелось бы отметить следующую существенную особенность проявления элементов наднациональности в деятельности международных финансовых организаций: в последнее время все большее значение при принятии решений и осуществлении контроля за их выполнением придается внеуставным органам МВФ и МБРР. Это и объединенные структуры МВФ и МБРР, и комитеты, в которых группируются государства-члены со сходными интересами. Этими внеуставными органами разрабатываются проекты многих решений МВФ и МБРР, а также осуществляются надзорные функции путем обсуждений экономических и финансовых вопросов на заседаниях временного комитета и индивидуальных консультаций между сотрудниками организаций с государствами-участниками.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Шибяева Е.А.* К вопросу о наднациональности межправительственных организаций универсального характера // Московский журнал международного права. 1992. № 4.
2. *Нешатаева Т.Н.* Международные организации и право. Новые тенденции в международно-правовом регулировании. М., 1998.
3. *Нешатаева Т.Н.* Мировой банк и Международный валютный фонд: правовая идея и реальность // Московский журнал международного права. 1993. № 2.

*И.Ю. Панькина*

#### ДВЕ ФОРМЫ ПРЕЗУМПЦИИ НЕВИНОВНОСТИ

В теории уголовного процесса распространен взгляд, согласно которому цель этого вида деятельности – установление истины. Для установления истины правоохранительными органами широко применяются виды государственного принуждения. При этом, естественно, ограничиваются конституционные права граждан. До настоящего времени, раздаются призывы «подняться над принципом презумпции невиновности» [1, с. 7] при применении мер процессуального принуждения. Прикрывая презумпцию невиновности интересами борьбы с преступностью, подается предложение возложить на обвиняемого наряду с государственными органами обязанности доказывать собственную невиновность под угрозой уголовной ответственности [2, с. 60-61].

Но необходимо отметить, что российская судебная и правоохранительная система находятся в стадии реформирования, и уже сегодня прослеживаются тенденции к гуманизации уголовной политики, которая одной из важных, не менее, чем установление истины, задач ставит обеспечение прав и законных интересов личности. Весьма внушительный вклад в защиту прав человека, попавшего в сферу уголовного судопроизводства, оказывает презумпция невиновности.

Виновность обвиняемого должна устанавливаться только по приговору суда, вступившего в законную силу. Несмотря на это, уже в процессуальных документах стадии предварительного расследования следователь устанавливает достоверно виновность лица. В противном случае обвинительное заключение основывалось бы на вероятном выводе о виновности обвиняемого. Разрешение данного противоречия видится в законодательном разделении презумпции невиновности на две ее формы – общегражданскую и уголовно-процессуальную.

Общегражданская презумпция невиновности (презумпция добропорядочности граждан) имеет характер правового требования ко всем государственным органам, организациям и гражданам. Уголовно-процессуальная презумпция невиновности обращена к органам расследования, прокурору и суду и ограничена моментом процессуального оформления окончательного вывода: для следователя – момент составления обвинительного заключения, для прокурора – момент санкционирования обвинительного заключения, для суда – вынесение обвинительного приговора. Уголовно-процессуальная презумпция невиновности и, конечно, неоднократное ее опровержение в судебных стадиях уголовного процесса - это не только важная гарантия осуществления общегражданской презумпции невиновности, но и обеспечение прав личности обвиняемого.

Разделение презумпции невиновности на две формы устраняет утверждение о том, что следователь при разрешении вопроса о виновности исключается из числа лиц, которые обязаны считать обвиняемого невиновным [3, с. 29]. Для обоснованного привлечения в качестве обвиняемого действительно необходимо, чтобы собранные следователем доказательства убеждали его в виновности того, кого он привлекает к ответственности. И если следователь предъявил человеку обвинение, он должен считать его виновным. В этот момент заканчивает действовать уголовно-процессуальная презумпция невиновности, тогда как общегражданская продолжает гарантировать обвиняемому право считаться невиновным до вступления приговора суда в законную силу.

Существование общегражданской презумпции невиновности отражает реальное положение, поскольку более 90% граждан действительно не совершили преступлений, и лишь менее чем 1% составляют случаи, когда предположение о невиновности оказывается опровергнутым. Уголовно-процессуальная презумпция невиновности обвиняемого неразрывно связана с общегражданской презумпцией невиновности граждан, являясь гарантией и вместе с тем способом осуществления в уголовном процессе общегражданской презумпции.

Сущность общегражданской презумпции невиновности выражена в п.11 ст.11 Всеобщей декларации прав человека. Вместе с тем Международный пакт о гражданских и политических правах и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод содержат общую формулу уголовно-процессуальной презумпции невиновности обвиняемого, позволяющую устанавливать различные процедуры невиновности в зависимости от правовых последствий. Тем самым обосновывается существование прекращения уголовного дела по нереабилитирующим основаниям, предоставляя обвиняемому право быть судимым.

Четкость установления виновности обвиняемого, предусмотренного Конституцией РФ, законным порядком и вступившим в законную силу приговором суда, не позволяет игнорировать данный принцип и допускать прекращение уголовных дел по нереабилитирующим основаниям следователем с согласия прокурора, как предусмотрено статьями 6 – 9 УПК РСФСР. Еще Устав уголовного судопроизводства России 1864 года предусматривал вынесение определения судом о прекращении уголовного дела как по реабилитирующим, так и по нереабилитирующим основаниям.

Социальная справедливость – цель уголовного наказания (ч. 2 ст. 43 УК РФ) – может быть восстановлена и без привлечения лица к уголовной ответственности. В данном случае устранение противоречия применения прекращения уголовного дела по нереабилитирующим основаниям с институтом презумпции невиновности будет возможно в силу действия уголовно-процессуальной презумпции невиновности обвиняемого.

Безусловно, обе презумпции тесно связаны между собой, причем общегражданская презумпция граждан и в теоретическом плане, и в правовом значении служит основой для уголовно-процессуальной презумпции невиновности обвиняемого. Правильное понимание взаимосвязи этих презумпций не только служит возможностью разрешения законодательных противоречий, но и защищает права и интересы личности в уголовном процессе.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Бойков А.Д.* Проблема развития российской прокуратуры (в условиях переходного периода) // Законность. 1998. № 7.
2. *Ольков С.Г.* Уголовно-процессуальные правонарушения в российском судопроизводстве. М., 1993.
3. *Савицкий В.М.* Презумпция невиновности. М., 1997.

*В.Н. Абрамов*

#### **СПЕЦИФИКА ПОЛОЖЕНИЯ КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ И ЕЕ ОТРАЖЕНИЕ В НОРМАТИВНЫХ АКТАХ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ, ВОЗМОЖНЫЕ НОВАЦИИ**

Развитие Калининградской области во многом определяется факторами, которые являются международными по своему содержанию: условиями транзита грузов через территорию иностранных государств, визовым режимом сопредельных стран, экономической политикой и состоянием рынка товаров и услуг в Центральной Европе. Такая ситуация объясняется объективными факторами и не может быть изменена по воле политического руководства РФ или региональной элиты. При этом следует иметь в виду, что сопредельные государства – Польша и Литва – активно включились в процесс европейской интеграции и имеют большие шансы в течение ближайших 3-4 лет войти в состав Европейского сообщества. Это приведет к еще большим проблемам для КО, что негативно ска-

жется на инвестиционной привлекательности Калининградского эксклава. Уменьшение внимания иностранного капитала к региону в свою очередь ухудшит условия хозяйствования в нем, вызовет социальную деградацию. Поэтому стратегия адаптации КО к своему геополитическому положению должна включать себя не только меры, учитывающие современное состояние, но и превентивные, в которых заложена возможность реагирования на изменение обстановки в ближайшем будущем.

На протяжении 90-х гг. федеральное руководство демонстрировало довольно настороженное отношение к попыткам зафиксировать специфику Калининградской области в нормативных актах. Концепция свободной экономической зоны, предложенная региональными политиками в начале периода реформ, так и не была реализована в существенных сферах.

Полученные регионом права постоянно находятся под угрозой ревизии. Такое положение можно объяснить различными причинами. С точки зрения стратегической, федеральные структуры рассматривают претензии КО в общем ряду «регионального сепаратизма». Регулярно звучит тезис о том, что получение особых полномочий одной из областей обязательно вызовет шквал требований со стороны других субъектов РФ, которые будут ссылаться на «калининградский прецедент». Кроме того, муссируется идея о «разрушении» правового и экономического пространства РФ. Авторы подобных рассуждений не обращают внимания на тот факт, что по своему современному положению Калининградская область уже выведена из «экономического пространства» РФ и необходимы специальные меры, чтобы облегчить связь хозяйственного комплекса региона с общероссийским.

Значительную роль в негативном отношении Центра к льготам КО играют чисто конъюнктурные соображения. Правительство постоянно находится под угрозой финансовой катастрофы. В таких обстоятельствах большое значение приобретает вывод о том, что таможенные органы недобирают значительные суммы из-за калининградских льгот. Так как ГТК РФ обеспечивает примерно третью часть доходов федерального бюджета, подобное мнение приобретает большое значение в дискуссии вокруг статуса КО. Как уже отмечали сотрудники Калининградской таможни, цифры «упущенной выгоды», которыми оперируют противники льгот, произвольно завышены. Кроме того, восстановление таможенных пошлин в полном объеме приведет просто к сворачиванию транзитных операций, осуществляемых через транспортные системы региона. В итоге сборы таможенных органов в Калининградской области возрастут незначительно, но местная экономика окажется в состоянии коллапса. И государству придется осуществлять срочные операции, гораздо более затратные, чем пресловутая «упущенная выгода».

Нет сомнений в том, что концепция СЭЗ в свое время отражала скорее политические настроения, чем серьезные хозяйственные проекты. Серьезным контраргументом федерального Центра против банального продолжения данного эксперимента является отсутствие значительных экономических результатов. Область не стала центром подъема экономики. Сами льготы в их нынешнем виде объективно ведут к развитию «теневого» экономики, что порождает питательную

почву для коррупции в структурах регионального управления. Подобное развитие трудно оценить позитивно. Не случайно в последнее время основным тезисом в защите льгот региона стали так называемые «компенсационные» мотивы. Вполне аргументированно доказывается, что данные льготы являются частичной компенсацией за те издержки, которые вынужден нести производитель вследствие геополитического положения области. Заменителем такой системы могло бы быть прямое дотирование, что не только противоречит экономической стратегии правительства, но и превосходит его финансовые возможности. Сторонники подобной позиции могли бы использовать пример зарубежных стран. Так, в американском штате Аляска существует особый фонд, пополняемый за счет налогов, которые выплачивают нефтяные компании. Средства из него в равных пропорциях зачисляются на специальные счета каждого жителя штата и используются для оплаты социальных нужд (образование, медицина).

Для того чтобы гарантировать соблюдение стратегических интересов государства, исключить угрозу политического и военного дистанцирования территории от России возможно введение поста комиссара правительства РФ по КО (название рабочее). Данный чиновник и его аппарат будут представлять федеральное руководство в регионе, обладая исключительными функциями: приостановка решений местных властей любого уровня (включая нормативные акты), координация деятельности территориальных управлений всех структур федерального подчинения, инициирование вопроса о досрочном прекращении полномочий органов представительной и исполнительной власти регионального уровня и муниципального самоуправления, запрещение политических и общественных организаций, деятельность которых угрожает целостности РФ и ведет к дестабилизации положения в Калининградском регионе.

Расширение и ужесточение контроля со стороны федерального Центра должно сопровождаться адекватными мерами по увеличению полномочий властей в экономической сфере. В процедуре введения в действие законов и иных нормативных актов РФ на территории КО, которые ухудшают условия хозяйствования здесь, будет предусмотрена не только «охладительная» пауза (не менее года), но и возможность оспаривания данных решений в рамках обязательной согласительной процедуры. Экономические льготы (снижение налогообложения, таможенные пошлины и т.д.) должны предоставляться федеральными властями на фиксированный срок (от пяти лет и более). При этом необходимо специально зафиксировать невозможность временной приостановки подобных льгот в связи с конъюнктурными событиями (типа принятия закона о бюджете). Так как в данной ситуации резко возрастает роль местного законодательного собрания КО, можно рассмотреть вопрос о переходе к абсолютной мажоритарной системе выборов депутатов в него (когда для победы необходимо набрать больше половины голосов избирателей, в противном случае проводится второй тур). Кроме того, возникает необходимость формирования регионального уставного суда.

Данный проект, безусловно, требует соответствующей доработки и конкретизации. В любом случае, в нем изложена версия гармонизации отношений между федеральным правительством и регионом, позволяющая учитывать интересы обеих сторон.

## ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЗАЩИТЕ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

С декабря 1999 года действует новая редакция Закона РФ «О защите прав потребителей» от 07.02.1992 г. №2300-1 (далее – «Закон»), который является одним из наиболее эффективных законодательных актов, регулирующих взаимоотношения граждан-потребителей и изготовителей (исполнителей, продавцов).

В качестве потребителя законодатель определяет именно гражданина, имеющего намерение заказать или приобрести, либо заказывающего, приобретающего или использующего товары (работы, услуги), причем исключительно для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

В теории остается дискуссионным вопрос о включении в понятие “потребитель” и юридических лиц. Однако в настоящее время предполагается, что взаимоотношения данных субъектов гражданского оборота регулируются нормами Гражданского кодекса Российской Федерации.

В свою очередь нормы рассматриваемого Закона могут применяться, если они не противоречат положениям ГК РФ или не урегулированы им. При наличии противоречия между кодексом и Законом должен применяться ГК РФ.

Среди основных положений действующей редакции Закона следует отметить следующие.

1. Для усиления, с одной стороны, роль общественных организаций потребителей и органов местного самоуправления, отстаивающих интересы потребителей, а с другой стороны, ответственность изготовителей (исполнителей, продавцов), законодателем установлена норма, позволяющая взыскивать *штрафные санкции за несоблюдение добровольного порядка удовлетворения требований потребителя* с перечислением половины суммы штрафа вышеуказанным организациям (п.6 ст.13 Закона).

Причем как сами потребители (их организации), так и органы, предъявляющие в интересах потребителей судебные иски, связанные с нарушением прав последних, освобождаются от уплаты государственной пошлины (п.3 ст.17 Закона).

2. На значимость и самостоятельность рассматриваемого Закона указывает положение, устанавливающее, что на подсудность гражданских дел по спорам потребителей, возникающим из договоров перевозки пассажиров и багажа, правила ГПК РФ, а именно ч.3 ст.119, не распространяются.

Данная *подсудность определяется согласно п.2 ст.17 Закона РФ «О защите прав потребителей»*. Эта норма отражена в обзоре судебной практики Верховного суда РФ.

3. В действующей редакции Закона доведен до логического разрешения вопрос о сроках, с которыми законодатель связывает определенные правовые последствия, а именно разграничены понятия *гарантийного срока, срока годности и службы товаров и работ* (ст.5 п.п. 1,4,6).

4. Особо законодателем выделяется вопрос *информационного обеспечения потребителя*.

Пункт 2 ст. 8 Закона указывает на обязательное требование о предоставлении информации именно на русском языке, а дополнительно, по усмотрению изготовителя (исполнителя, продавца) – на языках субъектов и народов РФ.

Законом (ст.10) установлены обязательные сведения, которые должна содержать информация о товаре (работе, услуге). Причем этот перечень поражает своим объемом и основательностью. Сюда включено даже правило обязательного указания в концертной афише (ином сообщении о предстоящем выступлении) на использование исполнителем музыкального произведения фонограмм при оказании развлекательных услуг.

Законодателем (ст.12. Закона) определены и основания ответственности изготовителя (исполнителя, продавца) за ненадлежащую информацию как о товаре (работе, услуге), так и об изготовителе (исполнителе, продавце).

Причем ст.18 п.1 Закона предоставляет потребителю, наряду с правом выбора варианта предъявляемого к продавцу требования, право требовать возмещения причиненных убытков.

5. В интересах потребителей в декабре 1999 года приняты изменения в Закон, которые касаются *последствий продажи товаров ненадлежащего качества*.

По правилам, действовавшим прежде, требования потребителя в связи с продажей некачественного товара рассматривались при предъявлении им товарного или кассового чека. Теперь *отсутствие у потребителя кассового или товарного чека не является основанием для отказа в удовлетворении его требований* (ст.18 п.5). В этом случае продавец обязан принять и рассмотреть его требования.

При несогласии продавца с потребителем по вопросу причин возникновения недостатков товара в обязанности первого входит проведение *экспертизы товара* за свой счет. Причем у потребителя имеется право участвовать в проверке качества товара. На практике это означает, что продавец обязан уведомить потребителя о дате проведения экспертизы качества товара и обеспечить проведение экспертизы в его присутствии.

В случае несогласия с результатами экспертизы потребитель вправе оспорить экспертное заключение в судебном порядке.

6. С введением в действие новой редакции Закона существенные изменения претерпел и его раздел 3, регулирующий отношения по защите прав потребителей при *выполнении работ и оказании услуг* (ныне – глава 3).

Прежде всего, изменены правовые последствия нарушения сроков: назначая исполнителю новый срок, в течение которого он должен приступить к выполнению работы (оказанию услуги) и (или) ее выполнить (оказать), потребитель теперь вправе одновременно потребовать уменьшения цены за произведенные работы (услуги), чего ранее не было предусмотрено и что направлено на ужесточение санкций в отношении недобросовестных исполнителей.

Эта же линия прослеживается в другом изменении данной нормы: если прежней редакцией предусматривалось полное возмещение убытков исполнителем потребителю лишь в случае расторжения договора о выполнении работы (оказании услуги), то перемещение этой формулировки в отдельный абзац делает возможным применение такой санкции совместно со всеми другими указанными в ст. 28 последствиями нарушения сроков производства работ (услуг).

Нами были затронуты только некоторые основные положения законодательства о защите прав потребителей, опираясь на которые и граждане-потребители, и изготовители (продавцы, исполнители) могут выработать определенные правила построения корректных взаимоотношений друг и другом, а в случае возникновения спора – отстаивать свои гражданские права.

*Н.В. Макеева*

## **ОРГАНИЗАЦИОННОЕ И ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАКТИКИ ПРОИЗВОДСТВА НОВЫХ ВИДОВ СУДЕБНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ**

Внедрение новых видов судебной экспертизы – сложный многоэтапный процесс, который должен быть тщательно организован.

Судебные экспертизы проводятся сегодня в экспертных учреждениях МВД и МЮ России. И те и другие обслуживают следственные подразделения правоохранительных органов, прокуратуры, суда, а также оперативные аппараты. Данными экспертными учреждениями проводятся работы в области изыскания и разработки новых экспертных методик и научно-технических средств, что предполагает необходимость установления между ними информационного обмена для избежания дублирования поисковых исследований, параллельной разработки одних и тех же проблем.

Первая попытка создания органа, координирующего деятельность экспертных учреждений в плане допустимости использования достижений науки и техники в раскрытии преступлений, была предпринята в 1962 г. При МЮ РСФСР некоторое время действовала специальная комиссия для апробации новых научно-технических средств, рекомендуемых для использования в системе учреждений судебной экспертизы. Впоследствии аналогичные функции осуществляла образованная решением координационного совещания руководителей административных органов Межведомственная комиссия по вопросам внедрения научно-технических средств и научных рекомендаций в практику борьбы с преступностью.

По существу подобные комиссии представляли собой совещательные органы, действующие на общественных началах. Их рекомендации не имели правовой силы, а потому никем не выполнялись. Даже сам факт их существования был малоизвестен.

Попытка координировать деятельность экспертных подразделений применительно к проблемам внедрения новых судебных экспертиз в практическую деятельность была предпринята в 80-х годах. Тогда ВНИИСЭ неоднократно выходил с предложением в Министерство юстиции о создании межведомственного совета по проблемам судебной экспертизы. Предполагалось, что совет должен был бы решать организационные, методические и научные вопросы, имеющие значение для всех экспертных учреждений всех ведомств. К сожалению, эти предложения не получили реализации на практике.

А между тем подобные органы были созданы в Литве, Латвии, Азербайджане. Они занимались обобщением экспертной практики, проверкой новых экспертных методик, выпускали бюллетени и т.п.

Т.В. Аверьяновой был предложен путь решения рассматриваемой проблемы [1, с. 403]. По её мнению, первоочередным мероприятием в этой области деятельности должно стать образование Всероссийского межведомственного совета по проблемам судебной экспертизы. Одним из важнейших направлений его работы было бы упорядочение практики апробации предполагаемых новых или усовершенствованных методов и экспертных методик и содействие их внедрению в экспертную практику.

Также не менее важным представляется установление тесных связей центральных научно-экспертных учреждений обоих ведомств как между собой, так и с научными учреждениями иных профилей для получения актуальной информации и обмена ею. Первым реальным шагом по пути к установлению связей между экспертными учреждениями разных ведомств может стать каталогизация экспертных методов и методик, которой занимается РФЦСЭ И ЭКЦ, но пока по-разному.

Как один из вариантов решения проблемы координации деятельности экспертных учреждений различных ведомств можно рассматривать перспективу объединения сугубо экспертных подразделений на лабораторном уровне непосредственно по их специализации в том или ином виде судебной экспертизы в единую систему в рамках одного ведомства. Такое предложение, в частности, высказывал П.А. Цимбал [2, с. 9]. Он выступает за организационную перестройку экспертных учреждений в единую систему, обосновывая свою позицию следующими аргументами: это приведёт к интенсификации работы экспертных учреждений; позволит полнее задействовать их потенциал; устранить дублирование и разобщённость их методического и информационного обеспечения. При этом очевидны экономические выгоды, поскольку дороги не только оборудование и расходные материалы, но и труд специалистов.

О специализации экспертных исследований в ЭКС высказывается Р.С. Белкин [3, с. 461] – в частности, о специализации, осуществляемой на уровне системы экспертных учреждений, на уровне структуры отдельного экспертного учреждения, направления деятельности эксперта. В первом случае речь идёт о выполнении каждым из экспертных учреждений определённого рода исследований: криминалистических, судебно-бухгалтерских и т.п. Во втором случае – о специализации отделов, секторов, лабораторий. И в третьем случае специализация выражается в деятельности конкретного эксперта, отражая комплекс его знаний и навыков. Таким образом, Р.С. Белкин говорит о специализации экспертных учреждений, отдельных лабораторий и непосредственно экспертов в рамках отдельного ведомства (МВД, МЮ, Минздрава).

Но на сегодняшний день остаётся актуальным создание Всероссийского межведомственного совета по проблемам судебной экспертизы, в который должны войти ведущие специалисты юридических вузов, научно-исследовательских и судебно-экспертных учреждений и различных правоохранительных ведомств.

В настоящее время разработка и внедрение новых методов и методик судебной экспертизы в экспертные подразделения МВД РФ очень сократились. В основном их разработкой занимаются центральные органы ЭКС (ЭКЦ, НИИ МВД,

РФЦСЭ и т.п.), на местах эта работа практически полностью прекращена. В основном это произошло по вине сложившегося тяжелого социального и экономического положения в России.

Внедрение современных компьютерных технологий является одним из главных направлений совершенствования организации применения новых видов судебной экспертизы в экспертной деятельности правоохранительных органов.

Не последнюю роль в практике применения новых судебных экспертиз, а также использования в процессе их производства новых научно-технических средств играет их правовая регламентация.

Современные методы и средства судебной экспертизы порой не воспринимаются сложившейся в других условиях системой правового регулирования их применения. Это основная причина того, что отечественная криминалистика отстаивает достижения научно-технического прогресса, значительно отставая в правовом отношении по многим позициям от развития зарубежных стран [4, с. 22-23]. Практически существующий в этом отношении правовой порядок тормозит внедрение в практику новейших достижений науки и техники.

Между тем наиболее значимым элементом системы правовой регламентации применения научно-технических средств, наряду с Конституцией РФ, нормами международного права, подзаконными и ведомственными правовыми актами, остаётся уголовно-процессуальное законодательство. Это обусловлено тем, что в данной отрасли права обеспечивается специализация правового регулирования, т.е. всё больше учитываются отдельные варианты поведения, особенности типичных ситуаций, своеобразие положений тех или иных субъектов и соответственно этому происходит дифференциация правового регулирования их деятельности [5, с. 188].

В значительной мере в уголовно-процессуальном законодательстве регламентируются основные аспекты судебной экспертизы, но в нём отсутствуют общие нормы, регламентирующие использование научно-технических достижений в уголовном процессе.

На протяжении нескольких десятилетий существовали разные подходы к регламентации использования новых научно-технических средств в уголовном судопроизводстве. Некоторые учёные высказывали мнение, что применение того или иного средства или метода должно соответствовать не столько прямому указанию закона, его букве, сколько общим принципам правосудия, духу закона [6, с. 73-74; 7, с. 8].

Другие авторы полагали, что нужно предусмотреть прямое закрепление в УПК РСФСР перечня всех научно-технических средств и методов, применяемых в судопроизводстве, для чего предполагалось его расширить и узаконить [8]. Позитивным в данном подходе является конкретность и определённость предписаний при использовании тех или иных научно-технических средств и экспертных методов. Вместе с тем указанная точка зрения спорна, поскольку в уголовно-процессуальном законодательстве невозможно поместить исчерпывающий перечень научно-технических средств, что объясняется их многочисленностью, неоднозначностью и постоянным совершенствованием.

Некоторые авторы занимают промежуточную позицию. Они полагают, что оптимальное решение заключается в сочетании норм, регламентирующих как общие правила, так и частные случаи применения научно-технических средств и методов в уголовном судопроизводстве [9, с. 90].

Целесообразно в уголовно-процессуальном законодательстве регламентировать основания, формы и пределы применения научно-технических средств относительно разных участников процесса [10], включить научно-технические средства в перечень источников доказательств [11], отразить в УПК РСФСР критерии, которым должны соответствовать применяемые научно-технические средства.

Таким образом, введение в уголовно-процессуальное законодательство общих норм, устанавливающих основные начала применения НТС, должно сочетаться с наличием в УПК РСФСР норм, регулирующих только в исключительных случаях использование конкретных научно-технических средств и методов, чем будет подчёркиваться их особое процессуальное значение. Всё это позволяет сделать вывод о необходимости создания в УПК РСФСР структуры общих норм, регламентирующих основы применения достижений научно-технических средств и их доказательственное значение.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Аверьянова Т.В.* Методы судебно-экспертного исследования и тенденции их развития: Дисс...д-ра юрид. наук. М., 1994.
2. *Цымбал П.А.* Совершенствование использования научно-технических достижений в расследовании преступлений: Автореф. дисс...канд. юрид. наук. Киев, 1992.
3. *Белкин Р.С.* Курс криминалистики. Т.2. М., 1997.
4. *Маркарян А.А.* Интеграция достижений естественных и технических наук в криминалистике. М., 1994.
5. *Алексеев С.С.* Теория права. М., 1995.
6. *Жогин Н.В., Фаткулин Ф.Н.* Предварительное следствие в советском уголовном процессе. М., 1965;
7. *Селиванов Н.А.* Основания и формы применения научно-технических средств и специальных знаний при расследовании преступлений // Вопросы криминалистики. М., 1964. Вып. 12.
8. *Филиппова М.А.* Экспрессные методы фиксации данных на предварительном следствии: Дисс...канд. юрид. наук. Л., 1975.
9. *Панюшкин В.Н.* Научно-технический прогресс и уголовное судопроизводство. Воронеж, 1985.
10. *Селиванов Н.А.* Научно-технические средства расследования преступлений: Автореф. дисс... д-ра юрид. наук. М., 1965.
11. *Леви А.А.* Вопросы правовой регламентации применения научно-технических средств в уголовном судопроизводстве // Теоретические вопросы и практика собирания доказательственной информации техническими средствами на предварительном следствии. Киев, 1980.

## СОДЕРЖАНИЕ

### ФОРМИРОВАНИЕ НОВОГО МОТИВАЦИОННОГО МЕХАНИЗМА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ

<i>Бильчак В.С.</i> Влияние приграничной экономики на развитие Калининградского региона .....	3
<i>Бильчак В.С., Пурьжова Л.В.</i> Формирование экономической активности в сфере малого предпринимательства Калининградского региона.....	8

### ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ЭКСКЛАВНОГО РЕГИОНА РОССИИ

<i>Ивченко В.В.</i> Программный аспект стратегии устойчивого развития Калининградского эксклава на период до 2007 года.....	13
<i>Егоров Д.С.</i> Российские ОЭЗ и необходимость их программного развития .....	18
<i>Карась К.М.</i> Программно-целевой подход к развитию водного хозяйства города .....	20
<i>Шеховцева Л.С., Зыкова Е.Н., Соболевский С.Н.</i> Оценка влияния факторов производства на формирование конкурентоспособности региона .....	24
<i>Ватралик А.В.</i> Анализ методов оценки конкурентоспособности малых предприятий (в условиях ОЭЗ) .....	26

### СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ВСЕОБУЧА В УСЛОВИЯХ СПЕЦИФИКИ КАЛИНИНГРАДСКОГО РЕГИОНА

<i>Барановская Е.А., Матвеева Е.А.</i> Формирование рынка образовательных услуг Калининградской области в трансформационный период .....	31
<i>Зыкова Е.Н., Баранов А.А.</i> Анализ и оценка экономической эффективности системы высшего образования как инструмент государственной политики .....	34
<i>Тулебаева К.Х.</i> Принципы и критерии структурирования национально-государственных образовательных систем .....	37
<i>Щербинина Л.Ю., Тулебаева К.Х.</i> Общественный сектор: проблемы и пути реформирования .....	39
<i>Щербинина Л.Ю.</i> Система государственных минимальных стандартов как один из важнейших элементов механизма реформирования межбюджетных отношений в общественном секторе (на примере образования) .....	43
<i>Сараева Г.А., Лаптев А.Н.</i> Экономическое образование и проблемы развития сферы общественного страхования .....	47

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

<i>Чирков А.П.</i> Уголовная ответственность за незаконное предпринимательство: теория и практика.....	50
<i>Шестаков А.В.</i> Возможности совершенствования института конституционной жалобы .....	53
<i>Навагина Т.А.</i> Развитие законодательной базы Калининградской области (1994 – 2000 гг.) .....	55
<i>Евсеева В.Ф.</i> Ответственность органов местного самоуправления .....	57
<i>Миронова И.В.</i> Элементы наднациональности в деятельности МФ и МБРР .....	59
<i>Панькина И.Ю.</i> Две формы презумпции невиновности.....	61
<i>Абрамов В.Н.</i> Специфика положения калининградской области и ее отражение в нормативных актах: современное состояние, возможные новации .....	63
<i>Середа Е.В.</i> Обзор законодательства о защите прав потребителей .....	66
<i>Макеева Н.В.</i> Организационное и правовое обеспечение практики производства новых видов судебной экспертизы .....	68

Научное издание

**Проблемы экономических и юридических наук**

Материалы постоянных научных семинаров

Лицензия № 020345 от 14.01.1997 г.

Редактор Л.Г. Ванцева

Оригинал-макет подготовлен О.М. Жовтенко

Подписано в печать 25.12.2000 г. Формат 60×90 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>.

Гарнитура «Таймс». Бумага для множительных аппаратов. Ризограф.

Усл. печ. л. 4,6. Уч.-изд. л. 4,7. Тираж 100 экз. Заказ .

Калининградский государственный университет

236041, г. Калининград, ул. А. Невского, 14