

**ISSN 2072-084X**

# **Экономические науки**

**№11(72)  
2010**

**Редакционный совет:**

*В.В. Артяков* - доктор экономических наук, действительный член

Российской инженерной академии

*Р.С. Гринберг* - член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, профессор, директор Института экономики Российской академии наук

*А.Г. Грязнова* - доктор экономических наук, профессор, президент Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации

*А.П. Жабин* - доктор экономических наук, профессор, ректор Самарского государственного экономического университета

*А.Г. Зельднер* - доктор экономических наук, профессор Института экономики Российской академии наук

*В.В. Ивантер* - академик РАН, доктор экономических наук, профессор, директор Института народнохозяйственного прогнозирования РАН

*В.Г. Князев* - доктор экономических наук, профессор, проректор Российской экономической академии им. Г.В. Плеханова

*Н.Г. Кузнецов* - доктор экономических наук, профессор, ректор Ростовского государственного экономического университета "РИНХ"

*А.В. Мещеров* - доктор экономических наук, профессор

*В.Н. Овчинников* - доктор экономических наук, профессор, директор Северо-Кавказского НИИ экономических и социальных проблем

*А.А. Пороховский* - доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой политической экономии экономического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова

*Б.Н. Порфирьев* - доктор экономических наук, профессор Института экономики Российской академии наук

*С.Н. Сильвестров* - доктор экономических наук, профессор, заместитель директора Института экономики Российской академии наук

*Ф.Ф. Стерликов* - доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономической теории Московского государственного института электроники и математики (Технический университет)

*В.П. Тихомиров* - доктор экономических наук, профессор, Московский государственный университет экономики, статистики и информатики (МЭСИ)

*Л.С. Тарасевич* - доктор экономических наук, профессор, президент Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов

*В.А. Тарачев* - доктор экономических наук

*А.Н. Шохин* - доктор экономических наук, профессор

*М.А. Эскиндаров* - доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, ректор Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации

**Главный редактор**

*А.В. Мещеров* - доктор экономических наук, профессор

**Редакционная коллегия:**

*Ф.Ф. Стерликов* - доктор экономических наук, профессор (заместитель главного редактора)

*А.Г. Зельднер* - доктор экономических наук, профессор (заместитель главного редактора)

*Е.В. Зарова* - доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, проректор по научной работе и международным связям Самарского государственного экономического университета

*О.Ю. Мамедов* - доктор экономических наук, профессор Ростовского государственного университета

*А.Е. Карлик* - доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, проректор по научной работе Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов

*Б.М. Смитиенко* - доктор экономических наук, профессор, проректор по учебной работе Финансовой академии при Правительстве РФ

**Редактор** - *И.Н. Лошкарева*

**Компьютерная правка и верстка** - *О.В. Егорова*

**Учредитель** - ООО "Экономические науки" (117218, г. Москва, Нахимовский проспект, д. 32)

**Адрес в Интернет-сети:** <http://www.ecsn.ru>

**E-mail:** [ecsn@sciex.ru](mailto:ecsn@sciex.ru) [xl2345@bk.ru](mailto:xl2345@bk.ru)

Подписной индекс **20387** (Агентство "Роспечать")

Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ №ФС 77-21147 от 28 июня 2005 г., выдано Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия

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

Плата с аспирантов за публикацию рукописей не взимается

Цена договорная

© Экономические науки, 2010

Подписано в печать 02.11.2010 г. Формат 60x84/8. Печать офсетная. Тираж 1000 экз. Усл. печ. л. 40,92 (44,0). Уч.-изд. л. 48,89. Заказ □

Отпечатано в издательстве ООО "24-Принт"

## Научно-информационный журнал

### В НОМЕРЕ:

#### ЭКОНОМИКА И ПОЛИТИКА

<b>Павлушина А.А.</b> Глобальные проблемы, информатизация, рынок .....	7
<b>Семенова А.В.</b> Понятие и сущность иммиграционного контроля в Российской Федерации .....	16
<b>Соколов А.В.</b> Производственные комплексы в экономике России .....	19
<b>Кульмухаметов Э.В.</b> Миграция и ее влияние на обеспечение социально-экономической безопасности государства .....	23

#### ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ

<b>Карова Е.А.</b> Особенности производственного процесса современной инновационной фирмы .....	31
<b>Провоторов А.В.</b> Некоторые аспекты защиты интеллектуальной собственности в сети Интернет .....	36
<b>Хан Н.А.</b> К вопросу об институализации денежных потоков в Москве в эпоху Средневековья .....	40
<b>Бондаревский Б.Е.</b> Исследовательский потенциал понятия “финансовый капитал” .....	46
<b>Аветов Г.М.</b> Влияние этнического фактора на формирование российской системы предпринимательства: основные аспекты .....	51
<b>Козлов В.А.</b> Социальная и семейная политика корпораций с точки зрения экономической рациональности .....	56
<b>Звягинцев П.С.</b> Теоретико-методологические основы измерения эффективности инвестиций в инновационное развитие экономики .....	60
<b>Красильников А.А.</b> Исследования систем общественных благ в городе .....	66

#### ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

<b>Пиканов М.И.</b> К вопросу о совершенствовании региональной поддержки малых инновационных предприятий .....	73
<b>Шмелева О.Г.</b> Город как ключевое звено развития мезообразований .....	78
<b>Ермакова С.Э.</b> Российское здравоохранение до и после кризиса: состояние и проблемы .....	81
<b>Баширова А.А.</b> Формирование стратегии регионального развития с позиций эколого-экономической сбалансированности .....	87
<b>Потехина Е.Н.</b> Формирование управленческого учета и контроля в аптечных организациях .....	91
<b>Прусакова Т.В.</b> Финансовый механизм региональных фондов обеспечения жильем граждан России .....	97

<b>Дадалко А.В.</b> Методическая основа стратегии управления предприятиями в депрессивных отраслях промышленности .....	102
<b>Логвинов С.А., Смирнов В.В.</b> Позитивная синергетика при достижении стратегических целей организаций .....	106
<b>Кошелев В.А.</b> Совершенствование регулирования рынка жилищного строительства для снижения инновационных рисков строительных организаций .....	111
<b>Масленникова А.Ю.</b> Формирование условий для развития предпринимательства в регионе (на примере Свердловской области) .....	115
<b>Демьянович И.В.</b> Количественные подходы к оценке эффективности системы менеджмента качества .....	120
<b>Янченко Е.В.</b> Социально-трудовые отношения в системе воспроизводства трудовых ресурсов на этапе становления экономики знаний .....	124
<b>Соколов А.В.</b> Проблемы развития промышленности России в посткризисный период .....	128
<b>Дубикова Е.Н.</b> Финансовая устойчивость сельскохозяйственных предприятий на основе активизации инновационной деятельности .....	135
<b>Ксенофонтов В.И., Соболев А.С.</b> Методология управления развитием инновационной экономики в российских регионах .....	141
<b>Зиринов С.А.</b> Информационное и организационное обеспечение антикризисного финансового управления компанией сферы рекреационных услуг .....	145
<b>Рощина Л.Н.</b> Понятийно-терминологические конструкты и уровни управления научно-инновационным потенциалом промышленности .....	150
<b>Рощина Л.Н.</b> Концептуальные основы многоуровневого подхода к управлению научно-инновационным потенциалом промышленности .....	157
<b>Кирюхина О.И.</b> Система показателей оценки эффективности управления ремонтным обслуживанием лесопромышленных предприятий .....	165
<b>Филиппов А.П.</b> Региональные органы управления в процессе формирования городского заказа (на примере г. Москвы) .....	168
<b>Беглова Е.И.</b> Безработица молодежи: первоочередная проблема современного рынка труда .....	172
<b>Новоселов А.В.</b> Институты, модели корпоративного управления и поведение фирм: комплексный анализ .....	176
<b>Чудаев Е.Н.</b> Организационные методы оптимизации процесса создания новых продуктов .....	180
<b>Эленберг А.Н.</b> Управление сопротивлением изменениям в системе промышленного предприятия .....	184
<b>Тимофеев Р.А.</b> Электроэнергетический кластер Республики Татарстан в условиях формирования регионального энергетического рынка .....	190
<b>Брагин Д.А.</b> Государственные корпорации в России и их эволюция .....	195
<b>Григорьева Е.А., Сенюк А.А.</b> Оценка экономической эффективности реструктуризационных проектов .....	199
<b>Кирилина С.А.</b> Состояние и тенденции развития космической деятельности Российской Федерации .....	202
<b>Кирилина С.А., Татарина К.А., Щелоков Д.А.</b> Формирование механизма бюджетного управления закупками предприятия по производству ракетно-космической техники .....	207

## **ФИНАНСЫ, ДЕНЕЖНОЕ ОБРАЩЕНИЕ И КРЕДИТ**

<b>Зуев А.В.</b> Основные риски внешнеэкономической деятельности российских компаний .....	213
<b>Серебряков М.М.</b> Особенности финансовых стратегий российских компаний .....	217
<b>Каючкина М.А.</b> Моногород: риск снижения поступления доходов в бюджет .....	221
<b>Балтина А.М.</b> Оценка качества финансового менеджмента главных распорядителей бюджетных средств на основе сбалансированной системы показателей .....	226

## **БУХГАЛТЕРСКИЙ УЧЕТ, СТАТИСТИКА**

<b>Кузьмичев А.А., Колесник Н.Ф.</b> Учетно-аналитическое обеспечение внутреннего контроля .....	233
<b>Ерофеев А.А.</b> Методы комплексного статистического анализа развития информатизации в регионах Российской Федерации .....	238
<b>Кучинский А.В.</b> Внешний анализ сбалансированности денежных потоков инновационно-ориентированного предприятия .....	243

## **МАТЕМАТИЧЕСКИЕ И ИНСТРУМЕНТАЛЬНЫЕ МЕТОДЫ ЭКОНОМИКИ**

<b>Шалденков А.Е.</b> Основные направления и механизмы использования интеллектуального потенциала высокотехнологичной отрасли в целях модернизации промышленных предприятий .....	249
<b>Яшин С.Н., Боронин О.С.</b> Многокритериальная оценка экономической эффективности инновационных проектов .....	253
<b>Егорова Е.Б., Мязова Я.С.</b> Оценка деловой репутации в рамках затратного подхода .....	257
<b>Богатырев В.Д., Есипова О.В.</b> Оптимизационная модель выбора цен на реализуемую продукцию промышленного предприятия .....	261
<b>Бирюков А.Н.</b> Алгоритм ранжирования налогоплательщиков на основе общесистемных закономерностей асимметрии и неполного подавления побочных дисфункций структурирования информационной системы .....	266
<b>Дровяников В.И., Хаймович И.Н.</b> Методика проектирования механизма управления ресурсным обеспечением компетентностно-ориентированного образовательного процесса .....	270
<b>Дровяников В.И.</b> Мультиагентный подход к исследованию системы подготовки профессиональных кадров .....	274
<b>Алексеев С.В.</b> Методические подходы к формированию стратегических целей диверсификации и оценке степени их достижения .....	278
<b>Сухинина В.В.</b> Особенности стратегического планирования в условиях нестабильности экономики .....	283

## **МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ**

<b>Исраилов К.Е.</b> Мировой опыт развития инструментария результативного бюджетирования .....	289
<b>Мещеров В.А.</b> Рыночный механизм рентных отношений в мировой экономике .....	295
<b>Нехорошков В.П.</b> Оценка макроэкономических эффектов крупномасштабных железнодорожных проектов в условиях глобальной экономики .....	307

## **ЭКОНОМИЧЕСКАЯ НАУКА И ОБРАЗОВАНИЕ**

<b>Болгова Е.В.</b> Оценка эффективности экономических функций научно-образовательного каркаса региона .....	317
<b>Абрамешин А.Е., Стерликов Ф.Ф.</b> О системе интенсивного информатизированного обучения .....	321
<b>Максимцев И.А., Чиркова А.В.</b> Тенденции развития докторских программ в европейских университетах .....	325
<b>Титова Е.В.</b> Влияние инновационных систем обучения на формирование интеллектуального потенциала .....	329

<b>Annotations to the Articles .....</b>	<b>335</b>
------------------------------------------	------------

# Экономика и политика



## Глобальные проблемы, информатизация, рынок

© 2010 А.А. Павлушина

доктор юридических наук, профессор, директор института права  
Самарский государственный экономический университет  
E-mail: Pavlushina@inbox.ru

В статье подвергается анализу ближайшая перспектива жизни права в информационном обществе. По мнению автора, глобальные проблемы всего человечества в ситуации информационного общества получают больше шансов на совместное правовое разрешение, с одной стороны, благодаря высокой информированности о действительном состоянии дел государств, сообществ и групп, с другой - в силу вынужденного развития межгосударственного варианта права в информационном обществе.

*Ключевые слова:* информационное общество, международно-правовые меры воздействия, национальное право, Европейский Суд по правам человека, правотворчество и правоприменение, континентальное право, европейский общественный порядок, государство-носитель, публичная власть, глобальные проблемы, источник права.

Если не смотреть на право глобально и исходить из ближайшей, а не отдаленной его перспективы, т.е. полагать стабильной возможность его развития и сохранения (очевидно, что в новом более “международном” качестве), то должны быть прямо поименованы основные направления его взаимодействия, а соответственно, и взаимообусловленности с новыми “технологическими” возможностями нарождающегося информационного общества. То, что это двустороннее влияние, ясно: не имея на данный момент иного реального регулятора общественных отношений, кроме права, человечество вынуждено приложить его к новому кругу отношений, которые и сами, в свою очередь, определяют его содержание, меняют формы и способы его существования и обеспечения и т.д.

Безусловно сложно, а подчас и невозможно провести грань между тем, где кончается экономика и начинается право и политика. Невозможно также и однозначное предсказание тех общих путей, по которым реально на практике пойдет развитие мирового хозяйства, государственно-субъектного мироустройства и т.д. Тем не менее попытаемся определить пути такого взаимодействия, как ближайшую перспективу жизни права в информационном обществе. Итак, глобальные проблемы всего человечества, такие как изменение климата, формирование ноосферы, борьба с эпидемиями и болезнями, геологические изменения, бедность и голод, стихийные бедствия и численность населения, в ситуации информационного общества получают больше шансов на совместное правовое разрешение, с одной стороны, благодаря высокой информированности о действительном состоянии дел государств, сообществ и групп, с другой - в силу вынужден-

ного развития межгосударственного варианта права в информационном обществе.

Г. Кенни-Уолес разработала перечень критических потребностей современной цивилизации, которые, по мнению ученых, не могут быть разрешены вне более тесного (в том числе и посредством надгосударственных правовых форм) сотрудничества. К ним в соответствии с этим одобренным многими учеными мира списком относятся: вся информационно-технологическая сфера, прежде всего фотоника, телекоммуникации, мультимедиа, телеобучение; интегральный подход к здравоохранению, очистка от ядерных загрязнений, мониторинг, безопасное хранение биологического, химического и другого оружия; вся “большая наука”, включая космические исследования, природные катаклизмы, пресноводные ресурсы, всемирные продовольственные проблемы, океан, включая очистку от загрязнений, рыбоохрану и т.д.; проблемы окружающей среды, увеличение численности населения, рынки труда, демография бедности, изменение климата, экономическая эмиграция и др.

На фоне названных общеизвестных проблем научная и вненаучная информация изначально не может быть закрытой. Выводы, к которым по перечисленным проблемам приходит научное сообщество на различных посвященных им форумах, однозначны: “Проблемы, с которыми столкнется человечество, будут очень серьезными... Изменение масштабов и сложность научно-технических проектов превосходят возможности национальных финансовых и интеллектуальных ресурсов для их организации”<sup>1</sup>, “Очень важно не устанавливать экономических и политических границ для развития науки и техники. Автаркия для науки будет разрушительна”<sup>2</sup>. Соот-



ветствовать им должен и юридический процесс будущего – “процесс без границ”.

Совершенно объективным в связи со всеми вышеобозначенными направлениями взаимодействия является и процесс конвергенции национальных законодательств и правовых систем, и усиление международно-правовой составляющей права. Эта вполне очевидно наметившаяся уже тенденция будет развиваться, придавая праву новые механизмы упорядочения и обеспечения, равно как и новое качество межгосударственным связям. Разрушительной автаркия будет и в случае чрезмерных попыток локализовать национальные правовые системы, отрешившись от установления как общих стандартов создания, движения и использования информации в обществе, так и новых механизмов правового взаимодействия, каковым является, например, Европейский Суд по правам человека, корректирующий фактически правоприменительной деятельностью национальные законодательства для достижения их соответствия общеправовым стандартам, установленным Европейской конвенцией по правам человека. Можно обсуждать масштабы и пределы проникновения этого международного по существу учреждения во внутренний суверенитет государств-участников<sup>3</sup>, однако следует признать, что насколько “в Интернете отсутствуют географические и геополитические границы государств – участников Сети, в связи с чем происходит “столкновение” и ломка национальных законодательств”<sup>4</sup>, настолько и реальной является на сегодняшний день перспектива создания значительно более объемной, нежели действующая, системы правовых стандартов, обязательных для государств, готовых в будущем участвовать в общем процессе неизбежной “конвергенции” национальных законодательств.

Известно, что в настоящее время в науке сложились две диаметрально противоположные точки зрения о судьбе права вообще. В основе первой – общая неприменимость права в среде Интернет и определение его перспективы в этой связи как перехода к саморегуляции. В основе второй лежит традиционная “обязательность применения права, но при учете особенностей и юридических свойств” новых объектов и отношений”<sup>5</sup>. Всецело разделяя вторую как ближайшую перспективу развития права, мы уверены, что рациональный подход со стороны государств и правительств должен заключаться в движении по пути самоограничения по публично значимым в планетарном масштабе проблемам. В этом смысле вполне логична современная российская внешняя политика, свидетельствующая об из-

брании именно такого подхода. Так, А.В. Яковенко указывает: “В силу глобального характера проблем преодолеть их можно только совместными усилиями всего мирового сообщества, в полной мере задействуя потенциал многосторонней дипломатии, опирающейся на *международное право*. Как и в обществе свободных людей, в обществе свободных государств необходимо универсальное регулирующее начало, чтобы обеспечить в международных делах предсказуемость и доверие. Без коллективных действий, основанных на уважении к международной законности, не будет успеха ни в борьбе с международным терроризмом, ни в решении проблем ресурсного обеспечения человечества без ущерба для окружающей среды, ни в достижении целей глобального развития, включая преодоление технологического разрыва и искоренение бедности на основе обеспечения всем государствам равного доступа к преимуществам глобализации”<sup>6</sup>.

В.А. Туманов справедливо указывает на следующие ограничения компетенции Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ) в отношении любого государства – участника Европейской конвенции: ЕСПЧ не вправе отменять правовые акты и нормы внутреннего законодательства или требовать их отмены, равно как и принятия иных властных мер по обстоятельствам рассматриваемого дела; не вправе отменять акты национальных судов, поскольку не является по отношению к ним вышестоящей инстанцией; его решения даже для государства, выступавшего стороной по данному делу, не носят прецедентного характера. «Понятие “прецедентное право Суда”, юридически значимое для его судебной практики, к соотношению “Суд – правовой порядок государства-ответчика” неприменимо в юридическом значении понятия “прецедент”»<sup>7</sup>, – отмечает он.

Несмотря на перечисленные, в общем очевидные и вытекающие именно из международного договора постулаты, на практике наблюдается высокая степень готовности государств-участников воспринять акты ЕСПЧ не в части персонализированных выплат и компенсаций, а в части рекомендаций по совершенствованию правопорядка, как прямое руководство к действию, как *источник права*<sup>8</sup>.

В настоящее время вполне логично предположить, что итогом взаимодействия информационных технологий и права будет дальнейшее развитие международно-правовых мер воздействия, обычно применяемых в случаях нарушения или неисполнения международно-правовых обязательств, а круг возможных к применению

всей системой международных судов санкций расширится, затронув прежде всего таких субъектов, как государства, не переставшие при этом быть носителями национального права. Последнее уже и сейчас зависит, а с приходом информационных технологий еще больше будет зависеть от международных правовых стандартов, принимаемых в порядке выработанного уже механизма международных договоров и соглашений.

Существует точка зрения, что в силу возможности лишь в наиболее общем, принципиальном виде определить эти стандарты со временем в данных процессах не может не наместиться движение и в сторону нормативного варианта упорядочения различных стандартов. (В этом смысле можно, например, вспомнить реально принятые между странами Евросоюза нормативы выхлопов автомобильного и авиатранспорта; конкретные нормативы пребывания на территории государств, входящих в него, переход к конкретике общих правил по трудовому стажу, размерам и порядку назначения пенсий, размерам инвестиций для получения гражданства и т.д. и т.п.<sup>9</sup>)

Важно отметить, что одной из таких неизбежно связанных с правом глобальных проблем является всеобщее и единообразное разрешение вопроса о том, насколько уместны рыночные механизмы в регулировании новых информационных отношений в информационном обществе, либо они должны быть отвергнуты на каких-то качественно иных правовых основах нового же права. Возможна ли присвоенность информации и движение ее в качестве товара, а равно и возможность информационного обеспечения этой присвоенности? В экономических науках давно и достаточно устойчиво называют информацию товаром, признают существование информационного рынка товаров, услуг, креации, труда и т.п.<sup>10</sup> Однако как юристы, так и политологи не без оснований сомневаются в повсеместной применимости рыночных механизмов как в информационном обществе вообще, так и в отдельных новых сферах человеческих отношений в частности. В некоторых работах по взаимодействию права и информации упоминаются компании, имеющие доход именно от сбора и распространения персональных компьютерных данных, исчисляемый миллиардами долларов, причем известно, что самое большое в мире состояние (на 1997 г.) составлено не на нефти, земле и золоте, а на “сером веществе”.

Так, применительно к существу проблемы С. Гарфинкель отмечает, что именно примене-

ние рыночных механизмов приводит к реально существующей в информационной сфере ситуации, когда, “несмотря на то, что некоторые специальные технологии могут быть использованы для защиты персональной информации, подавляющее большинство достижений в области современных технологий работает на противоположную цель”<sup>11</sup>. И это результат ничего иного, как рыночных основ жизни.

Известный американский экономист Л. Туроу не без оснований применительно именно к процессам информатизации общества отмечает: “На смену капитализму придет нечто иное, настолько далекое от нынешних концепций, что мы не имеем о нем пока никакого представления”<sup>12</sup>. Он же отмечает: “Для того, чтобы работал капитализм, нужно знать, кто чем владеет”, - при этом завладеть информационным ресурсом как богатством в условиях ныне сложившихся социальных систем не просто соблазнительно, а логично естественно, ибо “завершается экономическая эпоха, когда богатство базировалось на обладании естественными ресурсами... Микроинформатика, биотехнология, синтетические материалы, коммуникации - таковы новые источники будущего экономического роста, а национальные экономики развиваются в направлении формирования мировой экономики, интересы которой противостоят эгоистическим подходам национальных правительств, озабоченных благосостоянием “своих” избирателей”<sup>13</sup>.

На противоречивость сосуществования информационного общества и рынка, а соответственно, и на формирование настоятельной необходимости посредством все же правовых средств привести ситуацию с регулированием этих отношений к общему знаменателю указывает директор НТЦ “Информрегистр” А.Б. Антопольский: “Такова ситуация с информацией о финансовой деятельности ведомств и других бюджетных структур. Хотя в базовом законе записано, что запрещено ограничивать доступ к этой информации, фактически ни один из органов управления этого требования не выполняет... Государственная информация должна быть по ценам копирования... Однако можно ли настаивать, чтобы по цене копирования предоставляли, например, любую геологическую информацию?”<sup>14</sup> Между тем далеко не последнюю роль в формировании информационного общества играет уже сложившаяся и продолжающая свое формирование Всемирная коммуникационная сеть - Интернет. По утверждениям специалистов, “Интернет никому не принадлежит, а потому объектом права не является... Эта Сеть как таковая,

однако, не является ни международной организацией, ни государственным образованием, ни общественным объединением, ни иным юридическим лицом, которое вступало бы в правоотношения с какой-либо иной организационной структурой... Поэтому Интернет в целом не является субъектом права... Интернет - виртуальная среда обитания человечества...<sup>15</sup>.

Настаивая на ближайшей невозможности вовсе вне рыночного развития ситуации с формированием информационного общества и его регулированием посредством права, директор Центра международного развития и управления конфликтами Университета штата Мериленд (США) Э.Д. Уильсон полагает, что возможны 4 сценария, различающиеся будущим состоянием рынка телекоммуникационных услуг: 1) монопольный сценарий развития с низким уровнем согласованности правил игры и сотрудничества и конкуренции; 2) регулируемая олигополия с широкомасштабным международным сотрудничеством, но низким уровнем конкуренции; 3) свободный рынок с низким уровнем сотрудничества и высокой конкуренцией на глобальном и национальном рынках; 4) максимально высокие уровни конкуренции и сотрудничества<sup>16</sup>. Полагая все эти сценарии в равной степени возможными на данный момент, автор в то же время отдает предпочтение четвертому и подчеркивает: "Будущее состояние глобального информационного общества определяется переходом от существующих правил и условий рынка к новым условиям... Последовательность, согласованность, степень участия в этом процессе различных стран также определяют близость, сложность и непротиворечивость будущего глобального информационного общества"<sup>17</sup>.

Таким образом, можно заключить, что, предполагая возможность постепенного формирования вне рыночных механизмов и не без оснований допуская исключение из оборота определенных слоев информации, различные исследователи вполне реально оценивают невозможность в ближайшей перспективе уйти на мировых и национальных уровнях от рыночных механизмов социального взаимодействия. Поэтому право должно не только остаться в рамках регулятора соответствующего круга отношений, порождаемых наложением рынка на невозможности присвоения значительного в глобальном обществе круга информации, но и обнаружить в своих глубинах силы, превосходящие в известном смысле действие экономических векторов, т.е. найти механизмы, процедуры не нормативного или прецедентного противостояния, а достижения консен-

суса по всему возникающему кругу вопросов. В этом смысле, хотя, возможно, и в новом качестве, право должно сыграть свою упорядочивающую роль, причем основано оно должно быть на единстве стандартов, когда только общее взаимодействие государственного устройства мира по существу готово будет передать часть своей юрисдикции и полномочий общим органам, не можем мы обслуживаться общей процедурой. Детали возможных перспектив таких механизмов можно и нужно отдельно обсуждать, обозначая проблему как "мировое правительство", "международные суды" и т.п. По большому счету, это общий подход к нормальному бесконфликтному развитию всех вообще названных основных направлений взаимодействия права, процедуры и информационных технологий, который единственно и может быть положен в основание разумного построения будущего общества. Как справедливо отмечает Л. Туроу, «В XXI веке ни одна страна не будет достаточно мощной для того, чтобы разрабатывать, организовывать и обеспечивать соблюдение правил экономической игры. Бывший однополюсный мир, в котором господствовали США, "умер"»<sup>18</sup>.

Среди глобальных общечеловеческих информационно-правовых проблем не последнее место занимают совместное противостояние групповому интересу и созданию, правовыми опять-таки средствами, механизмов противостояния присвоению очевидно нового объема власти с правом, как ее механизмом, связанного с новыми информационно-коммуникационными, возможностями и результатами их повсеместного применения. Как справедливо отмечает И.Л. Бачило: "Информационный ресурс будет использоваться как новый вид оружия и угроз, система давления, если и впредь будут сохраняться установки на мировое господство отдельных государств или групп населения, культивироваться методы монополии на рынок, природные и экономические ресурсы, военные методы решения конфликтов и т.п. Информационное общество может стать таковым только при условии глобальных целевых установок гуманитарного, социального, культурного, экономического, экологического характера в планетарном масштабе при уважении многообразия форм организации жизни на планете"<sup>19</sup>.

Эта проблема взаимодействия права и новых информационных технологий стоит на самых разных уровнях - начиная от необходимости "ограничения в собственном интересе сверхдержав", кончая правовыми ограничениями действия исключительно в личном интересе всяких

групп вообще, допущенных к власти. Сегодня очевидно, что применение информационных технологий - электронных систем идентификации личности, компьютеризации всех сделок и расчетов, равно как процедуры их регистрации, делает гражданское общество прозрачным для государственного-оформленных структур, давая в случае отсутствия ограничений такой власти неозримые новые горизонты ее новых объемов и качества. Соответственно, дабы технологии не переклестнулись в этом смысле предел их применения на пользу и всего человечества и отдельного человека, право, как единственно доступный на сегодняшний день и реально существующий регулятор, не может утратить своей роли, а должно приобретать некие качественно иные механизмы.

С точки зрения возможностей права и правовой процедуры ограничить групповые фактические интересы сверхдержав некоторые исследователи-реалисты утверждают, что "международное право не может ограничить сверхдержавы, а всяческие правовые аргументы служат исключительно оправдательной риторике"<sup>20</sup>. Другие, однако, и к их мнению следует прислушаться, полагают, что иного, нежели право, инструмента просто нет, и потому вопрос - в формировании новых форм его существования. Так, Д.Ф. Мерфи, оценивая "проблематику американской исключительности"<sup>21</sup> как нежелание этой страны зависеть от международного права, пишет: "Отношение США к таким соглашениям, как Киотский протокол, Международный уголовный суд и Конвенция о запрещении сухопутных мин, формировалось на основе того, что у Америки, как единственной сверхдержавы, должно быть исключительное положение"<sup>22</sup>. При этом отмечает: "В случаях, когда Америка была признана нарушителем норм международного права (дело США против Никарагуа и война в Ираке), ее представители, основываясь на правовых аргументах, оправдали свою позицию"<sup>23</sup>. "Однако, - пишет он дальше, - без авторитетного судебного разбирательства подобные аргументы весьма сомнительны"<sup>24</sup>.

Таким образом вариантов развития права в информационной стадии в обсуждаемом смысле два - концентрация власти в совокупности с новыми возможностями техники, центр которой определится в результате противостояния, и развитие и укрепление тех реально существующих институтов международного права, действие которых основано на консенсусе, согласии, компромиссе. Причем сочетание их может быть не только параллельным, но и последовательным.

Однако верное в отношении России утверждение, что "преобладающая в России политическая культура отличается предпочтением конфронтационных силовых методов, отсутствием культуры диалога, компромиссов и консенсуса"<sup>25</sup>, к сожалению, в целом справедливо и для сегодняшнего мира. Создание же Европейского союза и системы европейского права с упоминавшимися выше фактически новыми механизмами для физического лица выяснять отношения с государством - носителем публичной власти с наступлением санкций для последнего, основанных на нормах международного права, все же свидетельствует о принципиальной возможности создания и функционирования наднациональных органов и правовых норм. Не последнюю роль в этом процессе играет унификация национальных законодательств.

В данном отношении интересна предложенная немецкими учеными доктрина "комплементарной надгосударственности". Авторы ее считают необходимыми следующие шаги: "во-первых, учредить общеобязывающую межгосударственную систему правосудия со специальной компетенцией; во-вторых, четко сформулировать компетенцию по обеспечению мира, прежде всего права применения принуждения, включая применение силы"<sup>26</sup>. Совершенно согласны с мнением, что "в центре юридико-политических дискуссий должны находиться реально существующие проблемы сообщества государств, а не догматические основы традиционного международного права с его акцентом на центральное значение государственного суверенитета"<sup>27</sup>.

В настоящее время фактически осуществляется процесс централизации и унификации судебных процедур на межгосударственном уровне - Европейский Суд по правам человека, в отличие от действовавших ранее и не являвшихся профессиональными Европейской комиссией по правам человека и бывшего, действовавшего в совокупности с ней Европейского суда по правам человека, функционирует теперь на профессиональной основе, все заявители имеют прямой доступ к суду, и государства выступают прямо ответчиками за нарушение норм международного права, существует специальный орган по надзору за исполнением его решений - Комитет министров, имеющий право при осуществлении соответствующих мер (изменении внутреннего законодательства или выплате компенсации) принять резолюцию о прекращении дела. Это, бесспорно, правовое движение к "европейскому общественному порядку"<sup>28</sup>.

Потребность сделать достижения в области прав человека константой дальнейшего развития

права будет важнейшим направлением сохранения жизни права в его новых качествах. Действия межгосударственных соглашений в этой сфере никто не отменял. С одной стороны, они требуют новых обеспечительных механизмов от права, с другой - сами создают новые, "компьютерные" права человека: права на доступ к информации, права на информационную безопасность, права на информационное самоопределение и т.д. В ч. 2 ст. 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод определяется следующее правило: "...право получать и распространять информацию, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с формальностями, условиями, ограничениями, или штрафными санкциями, предусмотренными законом и необходимыми в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности, или общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, защиты здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия"<sup>29</sup>. Таким образом, затронуты обе стороны вопроса - новые регулируемые объекты и их потребность в праве как механизме упорядочения.

Важно подчеркнуть, что неверно отождествлять "компьютерное право" и "право информационное"<sup>30</sup>. Второе понятие значительно шире, и все то, что выходит за пределы компьютерного способа собирания, копирования, передачи информации, что есть сама информация, то, что прямо не относится к информационно-коммуникационным технологиям, тем не менее, представляет социальную реальность информационного общества и также нуждается в правовом упорядочении. Вероятным вариантом развития событий является постепенное сращивание обоих понятий, поскольку "возможно, что в 21 веке электронная (компьютерная) информация будет доминировать"<sup>31</sup>.

Взаимодействие информационных технологий и права порождает необходимость по-новому посредством правовых форм определить "информационные" функции государства и новые принципы функционирования государства как субъекта права в новой, нарождающейся межгосударственной среде. Для России эта сфера государственных полномочий является относительно новой, первые попытки, предпринятые именно со стороны государства по "упорядочению информации" относят к 70-м гг. прошлого века в

США, когда была создана специальная комиссия по изучению влияния компьютерных технологий на приватность, например. Одним из значимых итогов работы комиссии стал известный Кодекс справедливого использования информации, предлагающий пять исходных принципов осуществления информационной функции государства<sup>32</sup>. К сожалению, следует признать, что до сих пор попытки всеобъемлюще описать "информационные" функции государства не увенчались успехом. Более того, в различных государствах, даже там, где, как и в России, принято соответствующее национальное законодательство, предметно ограничить подобным описанием конкретную компетенцию государственных органов пока не удается.

Так, Ю.Г. Просвирин, определяя "информационную" функцию государства, пишет: "Это основное направление его деятельности по развитию информационной среды России, которое охватывает всю совокупность производств и отношений, связанных с созданием, хранением, обработкой, передачей информации во всех ее видах - экономической, правовой, научной, образовательной, управленческой и т.п."<sup>33</sup> Следует отметить, что новый отечественный федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и защите информации" от 27 июля 2006 г. №149-ФЗ<sup>34</sup>, пришедший на смену прошлому начальному Закону, верно определил подход к обозначению государственных функций в этой сфере и правовому регулированию. В ст. 3, посвященной данному вопросу, сказано, что все государственное регулирование осуществляется на основе предлагаемых законом принципов - прежде всего свободе поиска, получения, производства, распространения информации любым законным способом (ограничения возможны только на уровне федерального закона), открытости информации о деятельности государственных органов с тем же подходом к способу ограничения правила и необходимости соблюдать тайну частной жизни лица.

Очевидно, что состав функций правового государства в информационном обществе существенно расширяется не только в сторону распространения и надлежащего хранения информации. Это и то, что можно обозначить в качестве следующего направления взаимодействия права и информационно-коммуникационных технологий, а именно: обеспечение безопасности измеряется в информационном обществе не только на уровне личного показателя, речь идет и о необходимости, часто прямо информационными средствами, обеспечить информационную

безопасность экономических субъектов права; социальных групп, государств, человеческого социума в целом; механизм ее обеспечения тоже очевидно носит правовой характер.

Взаимодействие информационных технологий и права рождает и проблему соотношения и справедливого обозначения именно в праве публичных и частных интересов, новый круг которых порожден информационными технологиями, такими как публичность общественно-значимой информации с одновременным обеспечением тайн - личной, коммерческой, интеллектуальной, с подкреплением этого баланса именно правовыми средствами как на внутригосударственном, так и на международном уровне. Как уже отмечалось, должна быть надлежащим образом обеспечена пара "приватность (анонимность) и публичность".

Взаимодействие права и новых информационных технологий присутствует и в таком измерении, как новые информационные преступления и новые информационные средства борьбы с ними. Одним из аспектов темы является борьба новыми средствами со "старыми" преступлениями. Таковым направлением выступают, например, борьба с коррупцией<sup>35</sup> и т.д. Всегда следует помнить, что определение каждого из направлений тесно связано с остальными. Очевидно, что последнее из названных корреспондирует с категорией как традиционных, так и новых "прав человека".

"Желательно на международном уровне унифицировать законодательство, защищающее компьютерное право", - совершенно справедливо отмечает А.А. Петров<sup>36</sup>, и это не в последнюю очередь касается унификации составов правонарушений разного уровня, равно как и еще одного направления взаимодействия новых технологий и права, в данном случае, прежде всего, процессуального.

В рамках взаимодействия информационно-коммуникационных технологий и права все чаще речь идет о "механизации", а точнее, "компьютеризации" технологий управления, причем не только в процедурах в частном праве (внутренний фирмационный менеджмент), но и государственного и муниципального управления. В отсутствие международного суверена так вопрос на этом уровне еще не стоит, однако следует иметь в виду уже реально появившиеся возможности электронного документооборота, в том числе и на уровне международных судебных учреждений - Европейского Суда по правам человека, допускающего в своей процедуре обращения с жалобой и ее регистрацию на сайте соответствующе-

го органа и т.д. В конечном итоге медиасудо-производство, равно как и электронный документооборот, есть лишь частные элементы такого нового типа управления, каким является управление посредством компьютерных сетей. Основанные на этом подходе и широко применяемые уже в мире формы "электронных" государств и правительств представляют собой не что иное, как результат взаимодействия новых информационных технологий и права. Все это свидетельствует о том, что наступает новая эра правового регулирования, особо остро нуждающаяся на данной стадии в самой идеологии регулирования нового и по-новому. В рамках последнего названного направления взаимодействия актуализируются в связи с новыми технологическими, информационными возможностями проблемы идентификации личности в ее отношениях с государством или государствами, государственными и иными органами и организациями, ее отнесения к пространственной юрисдикции государств, а также и вопросы компетенции, юрисдикции государственных управленческих и судебных органов.

Реальным является и взаимодействие информационных технологий и права в частно-правовых сферах: повсеместная информатизация торговли, оказания самого разного рода услуг и иной частно-правовой деятельности в высокой степени активизирует потребность в адекватном правовом фиксировании легитимности сделок. Передача значительных объемов информации телекоммуникационными средствами актуализировала в настоящее время, на межгосударственном в том числе уровне, вопросы правового оформления авторских и иных смежных прав; необходим единый и адекватный свод правил по условиям получения и пользования информацией как товаром и вне товарооборота. Все эти процессы настоятельно нуждаются в правовом упорядочении статуса электронного документа как в позитивном правоприменительном процессе, так и в юрисдикционных процедурах, причем требования эти не могут не быть унифицированными, насколько не может быть разделен по "национальным квартирам" сам предмет правового регулирования.

Очевидным направлением взаимодействия информационных технологий и права является возможность качественно нового упорядочения правотворчества и правоприменения. Упорядочение правотворческого процесса сводится к возможности быстрого обнаружения всех действующих, готовящихся к вступлению в силу и отмененных норм, для достижения их соотноси-

мости с предлагаемыми к принятию правилами, законопроектами, иными нормативными установлениями. Гиперссылки информационного пространства позволяют в высокой степени достоверно соотносить их между собой, чем, безусловно, достигается желаемая непротиворечивость регулирования. Взаимное влияние достигается, в этом смысле и на уровне правоприменения. Очевиден эффект возможности пользования всем законодательством и судебной практикой в международном масштабе и в его взаимных связях и взаимозависимостях. Столь же очевидно, что возможность реально уже произошедшего сращивания общего и континентального права с точки зрения пользования как судебной в общем, так и прецедентной практикой возникла в правоприменении. С высокой степенью уверенности можно утверждать, что утверждение новых норм международного права, когда национальное законодательство тесно связано с происходящими процессами информатизации общества, произойдет (по аналогу с общеевропейским правом и правом Европейского союза) - во всяком случае на первом этапе - исключительно на уровне принципа, а не правила, и, сообразно, правоприменение соответствующих норм надгосударственными органами не может осуществляться иначе, нежели по общим правилам жизни общего, а не континентального права.

<sup>1</sup> Глобальное сотрудничество в области науки и техники: (Обзор научной периодики) // Глобализация: контуры XXI века: реферат. сб. Ран ИНИОН. Центр научно-информационных исследований глобальных и региональных проблем, Отдел Восточной Европы / под ред. Ю.И. Игрицкого. М., 2004. Ч. 3. С. 137.

<sup>2</sup> См.: Глобальное сотрудничество в области науки и техники: (Обзор научной периодики). С. 145.

<sup>3</sup> См., например: Павлушина А.А. К вопросу о российском надзоре // Инновации в государстве и праве России: материалы Всерос. науч.-практ. конф. Ч. 2. Н. Новгород, 2007. С. 57-64.

<sup>4</sup> Копылов В.А. Информационное право: вопросы теории и практики. М., 2003. С. 293.

<sup>5</sup> Там же. С. 294.

<sup>6</sup> Яковенко А.В. Альянс цивилизаций и мировая политика. (Дипломатическая программа международных Лихачевских научных чтений. Международный диалог культур. Вып. 2). СПб., 2008. С. 10. См. также: Симония Н.А. Россия и Европейский союз: сотрудничество или соперничество. СПб., 2008; Алаферова Е.В., Андреева Г.Н. Европейское право и национальное законодательство. 2007. С. 25.

<sup>7</sup> Туманов В.А. Европейский Суд по правам человека: очерк организации и деятельности. М., 2001. С. 47-48.

<sup>8</sup> Павлушина А.А. Акты Европейского Суда по правам человека в правовой системе РФ // Источники права: проблемы теории и практики: материалы конф. М., 2008. С. 180.

<sup>9</sup> Регламент □ 715/2007 Европейского парламента и Совета Европейского союза "О типовом утверждении транспортных средств в отношении выбросов легковых пассажирских и коммерческих автомобилей (ЕВРО5 И ЕВРО6), допуске отремонтированных транспортных средств и получении информации" (Вместе с "предельными выбросами", "изменениями к директиве 70/156/ЕС"). Принят в г. Страсбурге 20 июня 2007 г.

<sup>10</sup> См., например: Электронный паблишенг: сб. статей. URL: <http://www.Beauty-sinanz.infindex.php>; Берестнев П. Защищать или не защищать свой информационный товар. URL: [www.webfocus.ru](http://www.webfocus.ru); и др.

<sup>11</sup> См.: Гарфинкель С. Все под контролем: Кто и как следит за тобой / пер. с англ. В. Мяснянкина. Екатеринбург, 2004. С. 17.

<sup>12</sup> Туроу Л. Есть ли будущее у капитализма? // Глобализация: контуры XXI века: реферат. сб. М., 2004. Ч. 2. С. 153.

<sup>13</sup> Там же. С. 156.

<sup>14</sup> Антопольский А.Б. Основные проблемы организации доступа к государственным информационным ресурсам. Информационное общество. 2000. Вып. 5. С. 1.

<sup>15</sup> Копылов В.А. Информационное право: вопросы теории и практики. С. 295.

<sup>16</sup> Уилсон Э.Дж. На пути к глобальному информационному будущему (Wilson E.J. Inventing the global information future // Futures. Guildford, 1998. Vol. 30, 1).

<sup>17</sup> Там же. С. 190.

<sup>18</sup> Туроу Л. Будущее капитализма: пер. с англ. Новосибирск, 1999. С. 156.

<sup>19</sup> Бачило И.Л. Глобальная информатизация и право // Информ.-аналит. журн. 2000. □ 5. С. 5. URL: <http://www.fact.ru>.

<sup>20</sup> Мерфи Д.Ф. США и верховенство закона в международных отношениях // Международно-правовые стандарты в международном праве: сб. науч. тр. Ч. 2 / под ред. И.А. Конюховой. М., 2007. С. 143.

<sup>21</sup> Там же. С. 145.

<sup>22</sup> Там же.

<sup>23</sup> Там же.

<sup>24</sup> Там же.

<sup>25</sup> Фадеева Т.М. Европейский союз и Российская Федерация: две модели федерализма: аналит. обзор. М., 2007. С. 87.

<sup>26</sup> Штайгер Х. Нужна ли нам мировая республика? // Международно-правовые стандарты в конституционном праве. С. 130-131. См. также: Хеффе О. Справедливость: философское введение. М., 2007.

<sup>27</sup> Дольцер Р. Хорошее управление: новый транснациональный путеводный образ государственности? // Международно-правовые стандарты в конституционном праве. С. 127.

<sup>28</sup> Доценко Т.А. Реформирование основных контрольных механизмов Совета Европы в области прав

человека // Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод: Проблемы реализации в России: материалы международного семинара (Н. Новгород, 17-18 марта 1999 г.) Т. 2. Н. Новгород, 1999. С. 12.

<sup>29</sup> Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/2440800/2440800-001.htm>.

<sup>30</sup> См.: *Тихомиров Ю.А.* Публичное право. М., 1995. С. 339; *Копылов В.А.* Информационное право: учеб. пособие. М., 1995. С. 21; *Батурин Ю.М.* Проблемы компьютерного права. М., 1991. С. 136.

<sup>31</sup> *Петров А.А.* "Компьютерное" право человека // Европейская конвенция о защите прав челове-

ка и основных свобод: Проблемы реализации в России. материалы междунар. семинара (Н.Новгород, 17-18 марта 1999 г.) Т. 2. Н. Новгород, 1999. С. 42.

<sup>32</sup> Там же. С. 20-21.

<sup>33</sup> *Просвирина Ю.Г.* Информационная функция государства // Журн. рос. права. 2002. □ 3. С. 34.

<sup>34</sup> Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федер. закон РФ от 27 июля 2006 г. □149-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2006. □ 31 (1 ч.). Ст. 3448.

<sup>35</sup> Как известно, здесь не последнюю роль играет именно прозрачность процедуры.

<sup>36</sup> *Петров А.А.* Указ. соч. С. 45.

*Поступила в редакцию 07.10.2010 г.*



## Понятие и сущность иммиграционного контроля в Российской Федерации

© 2010 А.В. Семенова

Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина, г. Саратов  
E-mail: tta70@mail.ru

Рассматривая понятие и сущность иммиграционного контроля, автор делает вывод, что эффективными мерами борьбы с нелегальной миграцией являются международные соглашения, в частности по совместной охране границ, борьбе с организованной преступностью, реадмиссии и др. Однако международные соглашения, определяющие процедуры контроля и надзора, в мировой практике отсутствуют, и соответствующие мероприятия реализуются на национальном уровне.

*Ключевые слова:* иммиграционный контроль, нелегальная миграция, направления борьбы.

Большое количество беженцев и вынужденных переселенцев из государств “старого” и “нового” зарубежья представляет собой практически неконтролируемый поток мигрантов. В условиях существования “прозрачных” границ с республиками бывшего СССР, ослабления контроля за транзитными пассажирами резко возросло число иностранных граждан, въезжающих в страну с нарушением установленных правил или пытающихся использовать ее территорию для въезда в третьи страны. К этой категории принадлежат и лица, прибывающие в страну для организации торговли оружием, перевозки наркотиков, незаконной переправки людей в развитые капиталистические страны. Отсюда проблема неконтролируемой миграции приобретает угрожающий характер, обостряя криминогенную обстановку, особенно в крупных городах.

Следует отметить, что контроль (а также и надзор) в юридической науке рассматривается либо как функция государственного управления<sup>1</sup>, либо как специфическая деятельность государственных органов<sup>2</sup>. Кроме того, высказываются мнения, что контроль выступает как метод управления<sup>3</sup> и как способ обеспечения законности и дисциплины<sup>4</sup>. Контроль как самостоятельная функция может рассматриваться и в аспекте контроля гражданского общества над деятельностью государственных органов<sup>5</sup>.

Сущность контроля, как справедливо указывает В.П. Беляев, выражается в том, что субъект управления осуществляет учет и проверку того, как управляемый объект выполняет его требования и предписания<sup>6</sup>. По мнению В.М. Горшенева, в ходе контроля происходит блокирование отклонений деятельности субъекта управления от заданной управленческой программы, а при обнаружении аномалий - приведение управляемой системы в устойчивое положение при помощи всех социальных регуляторов<sup>7</sup>.

Контроль определяет Н.М. Конин как организационно-правовой способ обеспечения законности и государственной дисциплины и специфическую форму деятельности соответствующих государственных органов по систематическому наблюдению и присмотру за деятельностью субъектов управленческих административно-правовых отношений с целью проверки соответствия их решений и действий требованиям законности и государственной дисциплины. Контроль включает в себя три обязательных элемента:

- проверку фактического результата деятельности подконтрольных субъектов (физических и юридических лиц) в сравнении с ожидаемыми, намеченными, прогнозируемыми показателями;
- проверку путей и средств достижения этого результата, соответствие использованных при этом методов требованиям права, морали, нравственности, деловой и служебной этики, хозяйственной целесообразности;
- принятие по результатам контроля соответствующих мер как позитивного организационно-побудительного характера (мер материального и морального поощрения и стимулирования), так и негативного свойства (различных мер служебно-дисциплинарного и административного принуждения, а также привлечения к различным видам правовой ответственности)<sup>8</sup>.

Очевидно, что вышеназванные исследователи не дают универсального определения понятия контроля. Резюмируя изложенное, необходимо отметить, что сущность контроля заключается в выявлении с помощью организационно-правовых способов и средств уполномоченными органами и их должностными лицами соответствия деятельности органов и должностных лиц законам и поставленным перед ними задачам; в анализе результатов воздействия субъектов управления на управляемые объекты, отклонении от поставленных целей и способов их достиже-

ния; в принятии мер по их предотвращению и привлечению к ответственности виновных лиц.

Для государственного управления миграционными процессами в Российской Федерации, осуществления контроля за ситуацией, своевременного принятия мер по ее нормализации необходима система иммиграционного контроля. Она призвана обеспечить соблюдение паспортно-визового режима при пересечении государственной границы нашей страны, а также получение исчерпывающей информации о въезде или выезде из страны различных категорий мигрантов. Цель введения иммиграционного контроля - регулирование потока мигрантов, прибывающих в страну на законных и незаконных основаниях, через комплекс мер, практически обеспечивающих соблюдение законов страны, связанных с внешними и внутренними аспектами миграции населения.

Опыт иностранных государств (независимо от уровня их развития и политического строя) показывает, что такой контроль целесообразно поручать иммиграционным службам. Только такая система позволяет организовать четкую работу ведомств, связанных с обеспечением безопасности государств. Например, в США иммиграционным контролем занимается Служба иммиграции и натурализации США, которая является основным федеральным учреждением, осуществляющим полный контроль за въездом иностранцев, их проживанием в Соединенных Штатах, а также выездом за пределы страны. В Австрии эти функции осуществляет Бюро по иностранцам, в Швеции - Государственное управление по делам иммигрантов, в Великобритании - Иммиграционная служба и др.<sup>9</sup>

В Российской Федерации иммиграционный контроль поручен Федеральной миграционной службе России. Он предусматривает, во-первых, организацию контроля за иммиграционными процессами на границах государства и, во-вторых, отслеживание перемещений населения внутри страны. В связи с этим контроль подразделяется на два направления: иммиграционный контроль и контроль за внутренней миграцией.

Иммиграционный контроль предусматривает установление контроля за въездом и выездом из страны иностранных граждан и лиц без гражданства, а также за пребыванием их на территории Российской Федерации, действуя на основании иммиграционного законодательства, подзаконных актов и ведомственных инструкций<sup>10</sup>.

Основным принципом организации системы иммиграционного контроля является структуризация всех мигрантов на различные категории в зависимости от гражданства и целей поезд-

ки. Для каждой категории определяется паспортно-визовый режим, объем и требования иммиграционного контроля, которые должны регламентироваться иммиграционным законом, однако большое количество норм находится в стадии разработки.

Проведение иммиграционной политики невозможно без налаженной и открытой системы учета миграционного движения и иностранного населения. Техническое оснащение органов, осуществляющих контроль за иммиграционными процессами, должно обеспечивать автоматизацию и унификацию технологий паспортно-визового, налогового, таможенного, пограничного и иммиграционного контроля.

Одним из главных направлений борьбы с нелегальной миграцией направится ужесточение санкций против ее организаторов. Например, многие страны в соответствии с положениями Конвенций ООН о траффинге и контрабанде людей рассматривают эти преступления в рамках уголовного законодательства, за которые предусмотрены строгие меры наказания, в частности, в Великобритании - до 14 лет лишения свободы; в Канаде - вплоть до пожизненного заключения<sup>11</sup>.

Одним из вопросов профилактики борьбы с нелегальной миграцией является практика депортаций и регуляризации положения нелегальных мигрантов. Депортация является одной из главных мер воздействия на нелегальных мигрантов. Однако эта мера имеет обратный негативный эффект. Угроза депортации заставляет нелегалов тщательнее скрываться, из-за чего они попадают в зависимость от работодателя. Кроме того, депортация - дорогостоящая мера, осуществляемая за счет бюджета государства, поэтому, в частности, численность депортируемых и численность задержанных нелегальных мигрантов значительно различаются практически в каждой стране.

В ряде стран (Бельгия, Испания, Италия, Греция, Португалия, США, Франция) в качестве меры борьбы с нелегальной миграцией использовалась процедура регуляризации (амнистии, легализации) положения мигрантов. Ряд стран выступает категорически против регуляризации (Канада, Япония, Норвегия, Германия, Дания, Нидерланды), обосновывая свою позицию тем, что сама процедура регуляризации является стимулом для увеличения численности нелегальных мигрантов в будущем<sup>12</sup>. Данные программы, в которых содержатся основы регуляризации, подрывают основы существующей законодательной системы, нарушают принцип социальной справедливости. Как показывает прак-

тика, эффективными мерами борьбы с нелегальной миграцией являются международные соглашения, в частности по совместной охране границ, борьбе с организованной преступностью, реадмиссии и др.<sup>13</sup> Однако международные соглашения, определяющие процедуры контроля и надзора, в мировой практике отсутствуют, и соответствующие мероприятия реализуются на национальном уровне.

<sup>1</sup> См., например: *Тарасов А.М.* Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние // Журн. рос. права. 2002. □ 1. С. 26.

<sup>2</sup> См., например: *Акопов Л.В.* Контроль в управлении государством: дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2002. С. 9; *Беляев В.П.* Контроль и надзор в Российском государстве: монография / науч. ред. А.В. Малько. М., 2005. С. 5 - 21.

<sup>3</sup> *Манохин В.М., Адушкин Ю.С.* Российское административное право: учебник. Саратов, 2003. С. 242.

<sup>4</sup> См.: *Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации: учебник. М., 2001. С. 297; *Габричидзе Е.И., Чернявский А.Г.* Административное право Российской Федерации: учеб. для вузов. М., 2001. С. 311.

<sup>5</sup> См., например: *Акопов Л.В.* Контроль в управлении государством. С. 124-126.

<sup>6</sup> *Беляев В.П.* Контроль и надзор в Российском государстве: монография / науч. ред. А.В. Малько. М., 2005. С. 212.

<sup>7</sup> См.: *Горшенев В.М., Шахов И.Б.* Контроль как правовая форма деятельности. М., 2001. С. 23.

<sup>8</sup> *Конин Н.М.* Административное право России: учебник / под ред. Н.М. Кониной, Ю.Н. Старилова. Саратов, 2006. С. 324.

<sup>9</sup> См.: *Рязанцев С.В.* Трудовая миграция в странах СНГ и Балтии: тенденции, последствия, регулирование. М., 2007.

<sup>10</sup> См.: О Государственной границе Российской Федерации: закон РФ от 1 апр. 1993 г. □ 4730 - 1 (ред. от 31 мая 2010 г.) // Рос. газ. 1993. □ 84. 4 мая; 2010. □ 118. 2 июня; Об утверждении Правил учета в пунктах пропуска через Государственную границу

Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, въезжающих на территорию Российской Федерации (в том числе ищущих убежище), следующих транзитом через территорию Российской Федерации, и взаимодействии органов пограничного контроля и органов иммиграционного контроля при его осуществлении: постановление Правительства РФ от 16 февр. 2008 г. □ 77 // Собр. законодательства РФ. 2008. □ 8. Ст. 735; Об утверждении временной инструкции о сопровождении иностранных граждан и лиц без гражданства, ищущих убежище на территории Российской Федерации, в места временного содержания при постах иммиграционного контроля и центры временного размещения иммигрантов: приказ МВД РФ □ 272, ФМС РФ □ 116 от 14 июля 1995 г., зарегистрирован в Минюсте РФ 27 июля 1995 г. □ 915 // Рос. вести. 1995. □ 174. 14 сент.

<sup>11</sup> См.: Развитие уголовного законодательства в западных странах. URL: [http://pravo.vuzlib.net/book\\_z241\\_page\\_5.html](http://pravo.vuzlib.net/book_z241_page_5.html).

<sup>12</sup> См.: *Бошно С.В.* Развитие законодательства о миграции. М., 2009. С.18.

<sup>13</sup> См.: О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия о совместных усилиях в охране государственной границы Республики Южная Осетия: федер. закон от 5 апр. 2010 г. □ 59-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2010. □ 15. Ст. 1755; О заключении Соглашения о сотрудничестве между правительствами государств - членов Шанхайской организации сотрудничества в борьбе с преступностью: распоряжение Правительства РФ от 10 июня 2010 г. □ 955-р // Собр. законодательства РФ. 2010. □ 26. Ст. 3375; Об утверждении Положения о пребывании иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче в соответствии с международными договорами о реадмиссии, иностранных граждан и лиц без гражданства, принимаемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации, в специальных учреждениях Федеральной миграционной службы: постановление Правительства РФ от 15 июля 2009 г. □ 555 // Собр. законодательства РФ. 2009. □ 30. Ст. 3801.

Поступила в редакцию 08.10.2010 г.

## Производственные комплексы в экономике России

© 2010 А.В. Соколов

кандидат экономических наук

Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов

E-mail: fomin@sseu.ru

В статье рассматривается формирование и развитие производственных, в том числе территориальных, комплексов, как форма интеграции промышленных предприятий. Приведена классификация производственных комплексов.

*Ключевые слова:* промышленность, комплекс, территория, интеграция.

Предприятие в современной российской экономике представляет собой определенную производственную структуру, понимаемую как совокупность предназначенных для производства и реализации товаров и услуг средств труда и рабочей силы, организованную по критерию минимума затрат на единицу продукции. При этом производственные структуры, формирующие производственную цепочку, можно охарактеризовать как производственный комплекс. Выделяются различные виды производственных комплексов в зависимости от уровня, на котором они формируются<sup>1</sup>:

- народнохозяйственный комплекс страны как совокупность отраслей (или в современном понимании видов экономической деятельности) народного хозяйства, связанных между собой экономическими отношениями в рамках одного государства;

- производственные комплексы по критерию отраслевой принадлежности (аграрно-промышленный комплекс; военно-промышленный комплекс; топливно-энергетический; строительно-производственный, машиностроительный и др.).

Если воспользоваться функциональными критериями, можно выделить инвестиционный, имущественный, инновационный, научно-производственный комплексы.

По территориальному признаку выделяются следующие виды комплексов:

- территориально-производственный комплекс (ТПК). Существует достаточно много определений этого понятия<sup>2</sup>. Однако, по мнению автора, наиболее приемлемым является понимание ТПК как структурного образования производственных и социально-экономических элементов в целях получения максимального экономического эффекта при полном использовании ресурсов, т.е. ТПК можно понимать как совокупность взаимосвязанных, пропорционально развивающихся объектов различных отраслей или видов экономической деятельности, созданных для решения одной или нескольких хозяйствен-

ных проблем и определяемых размерами производств и четкой специализацией;

- региональный производственный комплекс как система взаимодействия производственных и социально-экономических элементов в рамках региона в целях развития экономического и производственного потенциала региона, повышения его конкурентоспособности<sup>3</sup>. Представим классификацию производственных комплексов (см. рисунок).

Впервые термин “производственный комплекс” был использован Н.Н. Колосовским<sup>4</sup>, выявившим повторяющиеся комбинации производственных процессов, однотипные сочетания производств в различных отраслях и регионах. “Типичную, устойчиво существующую совокупность производственных процессов, возникающих взаимнообусловленно (соподчиненно) вокруг основного процесса для данного вида энергии и сырья” Н.Н. Колосовский определил как “энерго-производственный цикл”, развивающийся на базе различных сочетаний сырьевых и топливно-энергетических ресурсов и включающий весь комплекс процессов - от добычи и обогащения сырья до получения всех видов продукции, которые можно производить на месте, исходя из приближения производства к источникам сырья, топлива и энергии и рационального их использования.

В конечном итоге была сформулирована концепция ТПК как формы территориальной организации производства. И хотя управление ТПК в этот период реализовывалось в рамках плановой экономики и методами командно-административной системы, тем не менее был получен значительный опыт, который впоследствии был развит уже в новых условиях.

В 1970-е гг. в СССР появились такие организационные формы взаимодействия производственных предприятий, как производственные и научно-производственные объединения, межотраслевые научно-технологические комплексы.

Как известно, в рамках плановой экономики основным критерием целесообразности ин-

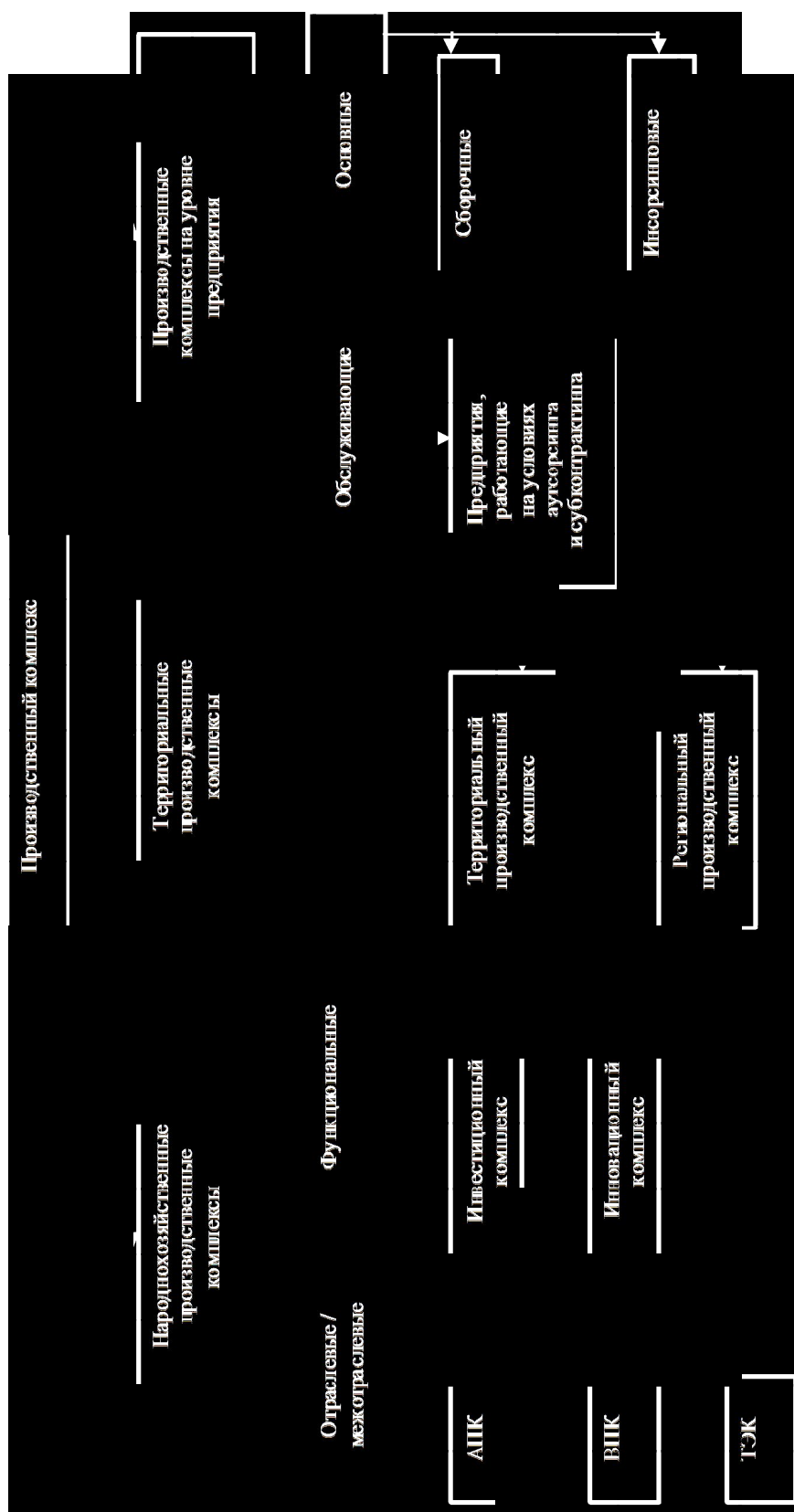


Рис. Классификация различных видов производственных комплексов в России

теграции предприятий в единый комплекс являлась народнохозяйственная эффективность (которая даже не всегда рассчитывалась), однако с учетом высокоразвитых процессов специализации и кооперирования создавались структуры, где все процессы в технологическом аспекте были тесно связаны.

В рыночной экономике разнообразие форм объединений предприятий значительно шире, в частности, в стране появились холдинги, концерны, финансово-промышленные группы и другие объединения (надо сказать, что некоторые из этих форм существовали в дореволюционной России и в период НЭПа). Объединение в крупные производственные структуры обуславливалось необходимостью восстановления разрушенных производственно-технологических связей и структурной перестройки производства, что невозможно без координации деятельности всех звеньев технологической цепочки (многие из которых остались вне России) и привлечения крупных финансовых ресурсов, а также ростом транзакционных издержек и, естественно, стремлением получить и увеличить эффект синергии. Кроме того, в ходе интеграции появляется возможность повысить качество управления, снизить налоговую нагрузку, диверсифицировать производство, использовать избыточные ресурсы и др.

Тем не менее, не все теоретические вопросы, связанные с формированием и функционированием производственных комплексов, решены. Возникает противоречие между классической микроэкономической и институциональной теориями. Если исходить из классической микроэкономической теории, то можно отметить, что основным стимулом создания производственного комплекса является снижение издержек, а именно снижение издержек производства и управления; реализация экономии от масштабов производства; снижение транзакционных издержек. Все эти цели могут быть наиболее полно реализованы в вертикальной интеграции предприятий.

Горизонтальная интеграция, как известно, позволяет минимизировать упущенную выгоду или реализует монопольные устремления ее участников. Диверсификацию риска и возможность опосредованно воздействовать на партнеров обеспечивает диагональная интеграция. Достигнуть компромисса между требованиями минимизации упущенной выгоды и минимизации издержек, в том числе транзакционных, позволяет комбинированная интеграция (одновременно вдоль технологической цепочки и по параллельным видам продукции).

Таким образом, исходя из положений классической микроэкономической теории целью предприятий, формирующих производственный комплекс, является интеграция. При этом производственный комплекс в институциональном аспекте представляется экономическим интегратором, целостным экономическим субъектом, объединяющим во времени и пространстве разнообразные социально-экономические процессы и экономические институты, извлекающим эффект за счет использования системных мультипликативных эффектов<sup>5</sup>.

В рамках экономической практики возникает вопрос о приемлемости традиционных подходов к теории предприятия. Если ранее под производственным комплексом понимался имущественный комплекс предприятия, производящего один или несколько родов продукции, то в современных условиях производственный комплекс - это, в первую очередь, система производственных отношений, не ограниченная конкретным предприятием, а охватывающая весь спектр операций по всей производственной цепочке.

Представляется, что производственный комплекс может быть охарактеризован как: имущественный комплекс; совокупность технологических цепочек, необходимых для выпуска продукции; совокупность организационных структур; система финансовых потоков, обслуживающих выпуск продукции; инновационная инфраструктура, обеспечивающая разработку инноваций и внедрение их в производственный процесс и др.

Одновременно производственный комплекс должен рассматриваться как система отношений между владельцами предприятия, наемными работниками, инвесторами, конкурентами, а также потребителями продукции и другими сторонами, имеющими интересы в отношении данного производственного комплекса.

Формирование производственного комплекса дает возможность более эффективной организации системы отношений.

Нужно отметить, что производственный комплекс функционирует в рамках правового поля, формируемого законодательством Российской Федерации и другими нормативно-правовыми актами.

Интеграция промышленных предприятий и образование современных структур корпоративного типа - одна из важнейших тенденций развития организации и управления, причем в разнообразных институциональных формах, в которых реализуются процессы промышленного производства.

Процессы диверсификации, специализации, концентрации и кооперирования, а также потреб-

ность в финансовых ресурсах, информационной, правовой, транспортной и другой инфраструктуре привели к росту интеграции производств, означающей более тесное сотрудничество и кооперацию предприятий, углубление взаимодействия, развитие связей вплоть до объединения экономических субъектов. Интеграция может реализовываться на уровне регионов, отраслей, межотраслевых объединений, в национальных масштабах и за их пределами.

Помимо этих основополагающих тенденций в развитии мирового хозяйства на возникновение, существование и развитие интегрированных структур в форме производственных комплексов оказали влияние определенные экономические тенденции. Основанные на экономических закономерностях, они, тем не менее, дают большие преимущества крупным предприятиям в форме эффекта масштаба, эффекта интеграции, эффекта комплексных преимуществ и эффекта конгломерата.

Значимой тенденцией развития производственных комплексов является степень их формализации, в соответствии с которой комплексы могут быть формализованными, т.е. существующими как интегрированные хозяйственные единицы, решающие единые для всех предприятий комплекса экономические задачи, а могут быть неформализованными, существующими на основании регулируемых действующим законодательством хозяйственных отношений.

К формализованным производственным комплексам относятся следующие формы интеграции промышленных предприятий: концерн, консорциум, трест. В то же время к неформализованным производственным комплексам относят картель, пул, стратегический альянс и др.

Таким образом, производственный комплекс может существовать в различных формах разви-

тия крупных предприятий, но с учетом современных мировых тенденций. Противоречия концентрации производства и промышленной кооперации находят решение через определение экономической эффективности различных форм функционирования производственных комплексов, работающих не только в современных условиях рынка, но и кризиса. Естественно, что формирование производственных комплексов подчиняется определенным законам и требует значительного обоснования их создания и функционирования в рамках регионального промышленного комплекса.

<sup>1</sup> Храпов В.Е. Рыбные ресурсы и межотраслевые региональные комплексы. СПб., 2005.

<sup>2</sup> См.: Управление территориально-производственными комплексами и программами их создания / Б.З. Мильнер [и др.]. М., 1985; Семушкин А.Т. Проблемы территориального управления экономикой: территориально-отраслевой принцип планирования: теория и практика М., 1980; Территориальное производство комплексов СССР / под ред. Н.Н. Некрасова, А.А. Адамеску. М., 1981.

<sup>3</sup> См.: Управление территориально-производственными комплексами и программами их создания; Семушкин А.Т. Указ. соч.; Территориальное производство комплексов СССР; Гапсаламов А.Р. Территориально-промышленные комплексы СССР: особенности формирования // Экономические и правовые аспекты регионального развития: история и современность: материалы Всерос. науч.-практ. конф. Елабуга, 2009.

<sup>4</sup> См.: Колосовский Н.Н. Производственно-территориальное сочетание (комплекс) в советской экономической географии // Вопр. географии. 1947. Вып. 6; Колосовский Н.Н. Основы экономического районирования. М., 1958.

<sup>5</sup> Страхова Л.П., Бартнев А.Е. Корпоративные образования в современной экономике // Менеджмент в России и за рубежом. 2000. □ 5. С. 23-36.

Поступила в редакцию 10.10.2010 г.

## Миграция и ее влияние на обеспечение социально-экономической безопасности государства

© 2010 Э.В. Кульмухаметов

кандидат экономических наук

депутат Государственной Думы Федерального Собрания РФ

докторант

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

E-mail: OET2004@yandex.ru

В статье рассматриваются актуальные проблемы, связанные с реализацией миграционной политики в Российской Федерации и тем влиянием, которое оказывает миграция на обеспечение социально-экономической безопасности. Как отмечается автором, это обусловлено тем, что в последние годы внешняя трудовая миграция является одним из факторов дальнейшего расширения производства большинства развитых государств. Особое внимание уделяется изменениям в законодательной базе и опыту государственного регулирования в Российской Федерации миграционных процессов в условиях мирового финансово-экономического кризиса.

*Ключевые слова:* миграция, социально-экономическая безопасность, законодательная база, государственное регулирование.

Социально-экономическая безопасность государства представляет собой определенное качество экономических отношений в рамках национального социально-экономического пространства, которое обеспечивает защищенность всех субъектов и участников этих отношений от внутренних и внешних угроз. В современной смешанной экономике государство является не единственным субъектом, который должен обеспечивать социально-экономическую безопасность личности и общества, поскольку эта безопасность зависит от всех субъектов и участников экономических отношений. В то же время разные субъекты экономических отношений по-разному оценивают необходимость обеспечения экономической безопасности для экономики страны. Как правило, при прочих равных условиях частный сектор во многом способствует формированию состояния социально-экономической безопасности, однако его действия направлены практически всегда на достижение непосредственно тех целей, которые составляют предмет исключительных интересов, характерных для частного сектора. К этому относится заинтересованность в получении максимальной прибыли, максимизация заработной платы работников, максимизация вознаграждения менеджеров, иные целевые функции. Главным определяющим моментом здесь являются не коллективные, а корпоративные или частные интересы.

Вместе с тем по сравнению с другими субъектами государство способно лучше организовать коллективные действия, которые будут непосредственно направлены на обеспечение социаль-

но-экономической безопасности. Соответственно, государство обладает также большими возможностями по управлению факторами социально-экономической безопасности, особенно внутренними. К их числу относятся: объем валового внутреннего продукта (ВВП) и экономический рост, уровень и объем инвестиций, конкурентоспособность экономики, уровень развития инфраструктуры, транспорта и связи, уровень развития финансовой системы, включая банковскую систему, систему бюджетного федерализма, фондовый рынок. Существенным фактором также является ситуация в социальной сфере. Причем необходимо отметить, что значимость различных социальных аспектов как фактора обеспечения экономической безопасности постепенно увеличивается. Подобное увеличение обусловлено тем, что в современной глобальной экономике происходит рост значимости человеческих ресурсов как определяющего фактора глобальной конкуренции и инновационного развития. Это отражено в Концепции человеческого развития, в соответствии с которой развитие представляет собой процесс расширения возможностей людей<sup>1</sup>.

С учетом отмеченных выше тенденций важно подчеркнуть, что в настоящее время, проводимая в обществе государственная миграционная политика становится одним из существенных показателей в системе показателей, которые характеризуют социально-экономическую безопасность. Это обусловлено тем, что в последние годы внешняя трудовая миграция является одним из факторов дальнейшего расширения про-



изводства большинства развитых государств. В данных условиях важно максимально увеличить положительное влияние миграции и свести к минимуму ее отрицательные эффекты, причем необходимо обеспечить законные интересы государства и общества страны, принимающей мигрантов, а также права самих мигрантов.

Одним из таких инструментов реализации миграционной политики современного государства становится широкий конструктивный международный диалог по вопросам миграции. Двустороннее и многостороннее сотрудничество в этой сфере играет и, несомненно, будет играть ключевую роль. Особенно хорошие перспективы существуют в сфере укрепления двусторонних форматов, региональных и субрегиональных процессов и механизмов регулирования внешней трудовой миграции и противодействия незаконной миграции. В России миграционные процессы протекают практически так же, как и в большинстве экономически развитых стран мира.

В соответствии с оценками экспертов для поддержания устойчивого развития экономики и роста ВВП России на 4-6% в год число трудоспособного населения должно составлять 80-90 млн. чел. Это означает, что для эффективного развития экономики до 2020 г. России придется привлечь 10-20 млн. мигрантов.

Согласно последнему исследованию миграционных потоков, проведенному Всемирным банком, доля мигрантов в России сейчас составляет 8,6 %. В то же время нужно подчеркнуть, российская тенденция последних лет - ежегодное снижение квот для мигрантов, в особенности для низкоквалифицированных, с целью сокращения нелегальных миграционных потоков. Так, ежегодно в Россию прибывает 13-14 млн. иностранных граждан, максимальное количество свыше 21 млн. мигрантов въехало в 2004-2006 гг. Основную часть составляют выходцы из стран Содружества Независимых Государств, около 20% мигрантов приезжают на срок, не превышающий 6 месяцев, 70 % мигрантов - мужчины в возрасте до 40 лет, около 80% мигрантов заняты в строительстве, торговле и промышленности.

Вместе с тем, несмотря на определенные положительные результаты - частичное восстановление трудовых ресурсов России, миграция неизбежно порождает проблемы, сопряженные с такими серьезными вещами, как государственная безопасность, поскольку способствует росту организованной преступности, незаконного оборота наркотиков, терроризму, ухудшению эпидемиологической ситуации. На протяжении последних десяти лет наблюдается рост преступлений, совершаемых иностранцами и лицами без

гражданства. Общее количество таких преступлений значительно выросло - до 74 %, большая часть из них совершается гражданами государств СНГ - 81 %. Причем именно гражданами ближнего зарубежья чаще всего становятся жертвами преступных посягательств. Каждое третье преступление совершается незаконными иммигрантами, а их попытки легализоваться также приводят к новым преступлениям - изготовлению и подделке документов<sup>2</sup>.

Исходя из названных постулатов, с учетом социально-демографической ситуации, острой необходимости выхода из экономического кризиса и обеспечения национальной безопасности страны руководство Российской Федерации определило главными своими приоритетами в миграционной политике:

- дальнейшее совершенствование законодательной базы в миграционной сфере в целях создания условий для привлечения в Российскую Федерацию квалифицированных специалистов и создания благоприятных условий осуществления ими трудовой деятельности;
- обеспечение адекватного реагирования на изменения миграционной ситуации под влиянием последствий мирового экономического кризиса, прежде всего в части регулирования трудовой миграции и предупреждения нарушений миграционного законодательства;
- проведение гибкой политики по использованию демографического потенциала различных категорий мигрантов - как трудовых, так и участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 - в целях обеспечения миграционного прироста населения Российской Федерации;
- создание эффективной системы адаптации мигрантов, их социализации в российском обществе.

С учетом данных приоритетов в миграционной политике Российской Федерации с 2007 г. начались коренные изменения законодательства, которые заметно либерализовали подходы к миграции. К их числу можно отнести следующие изменения:

- *во-первых*, миграционное законодательство в Российской Федерации постоянно совершенствуется путем внесения соответствующих поправок в федеральные законы "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации", "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации"

Федерации”, “О гражданстве Российской Федерации” и другие федеральные законы;

- **во-вторых**, приняты Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации и Концепция демографической политики на период до 2025 г.<sup>3</sup>;

- **в-третьих**, в России для реализации миграционной политики создан специальный орган исполнительной власти - Федеральная миграционная служба;

- **в-четвертых**, в настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится 28 законопроектов, направленных на совершенствование управления миграцией и повышение ответственности иностранных граждан за нарушение законодательства Российской Федерации.

Учитывая, что федеральные законы должны обеспечивать баланс интересов всех участников правоотношений, в Государственной Думе сформировалась практика регулярных публичных обсуждений проектов федеральных законов, направленных на борьбу с незаконной миграцией с участием представителей Правительства Российской Федерации, органов прокуратуры, судейского сообщества, Общественной палаты, общественных этнических объединений, религиозных конфессий и других заинтересованных сторон.

Важно также отметить, что с 2007 г. изменился порядок постановки иностранных граждан на миграционный учет, он стал осуществляться в уведомительном, а не разрешительном порядке. Значительно упрощены порядок разрешения осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности и порядок получения разрешения на временное проживание в Российской Федерации для граждан бывшего СССР, ныне государств - участников Содружества Независимых Государств. С 2007 г. заработала Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, для которых Россия является исторической Родиной и которые практически не нуждаются в языковой и культурной адаптации. И было принято решение о квотировании численности иностранных работников, прибывающих в Россию в безвизовом порядке (ранее квотировалась только численность иностранных работников, прибывших по визам).

Однако мировой финансово-экономический кризис оказал серьезное воздействие на международную миграцию. Не стала исключением и Российская Федерация. Кризис поставил перед органами государственной власти Российской Федерации, компетентными в сфере миграции, совершенно новые задачи - прежде всего, не до-

пустить, чтобы иммиграционная составляющая на рынке труда превратилась в дестабилизирующий фактор, подобно тому, как это произошло в Карелии в 2007 г., когда в результате межэтнического столкновения погибли люди. Мировой опыт показывает, и карельские события это подтверждают, что, когда число мигрантов на определенной территории превышает критический порог - примерно 10%, могут возникнуть ситуации, способные повлиять на обеспечение социально-экономической безопасности государства.

Таким образом, одна из главных задач государства - своевременное регулирование миграционных проблем с целью избежания возможных конфликтов. Это означает, прежде всего, сохранение баланса на рынке труда и обеспечение в приоритетном порядке интересов российских граждан. В данных условиях совместными усилиями федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации был реализован комплекс антикризисных мероприятий. В постоянном режиме проводится мониторинг ситуации, складывающейся в регионах. Его результаты еженедельно рассматриваются на заседаниях межведомственной комиссии под руководством заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.Д. Жукова.

Указанные антикризисные меры по регулированию миграционных процессов привели к следующим положительным результатам:

- число легально работающих иностранных граждан возросло до 2 млн. чел. Если в начале 2006 г., по нашим оценкам, только 1 из 10 мигрантов осуществлял трудовую деятельность на законных основаниях, то в настоящее время это соотношение можно оценить как один к одному;

- был обеспечен миграционный прирост, который компенсировал естественную убыль российских граждан (в частности, по данным Росстата, миграционный прирост в 2009 г. составил 259 386 тыс. чел., что на 104,2% компенсировало естественную убыль населения). Это наилучший результат за последние 15 лет;

- была изменена динамика въезда иностранных граждан в 2009 г. в сторону уменьшения на 9%, общее количество прибывших составило около 13 млн. чел., 70% из которых составили мигранты из стран СНГ;

- было увеличено до 2 млн. количество легально работающих иностранных граждан с вытекающими последствиями социальной и страховой ответственности работодателя;

- с 1 июля 2010 г. вступили в силу поправки в миграционное законодательство, в соответствии с которым введены патенты, дающие право работать в частном секторе. Их уже купили

120 тыс. мигрантов, более 140 тыс. подали документы на получение.

С учетом вышеизложенного в Россию с начала 2010 г. въехало 12,3 млн. иностранцев, что на 4% больше, чем в 2009 г. В настоящее время в России находится 7 млн. мигрантов, 2 млн. из них учатся, лечатся или путешествуют, 1 млн. законно трудится и около 4 млн. находятся легально. Квалифицированных специалистов с начала года въехало в страну более 15 тыс. чел., из них 2,5 тыс. VIP-специалисты, на которых квоты не распространяются.

В то же время повышение уровня контроля способствовало привлечению к административной ответственности в 2009 г. 860 тыс. иностранных граждан, это 7% от числа въехавших в Россию. На 20% возросла сумма наложенных штрафов и составила 6,8 млрд. руб. К уголовной ответственности было привлечено 58 тыс. мигрантов, что составляет 3,5% от общего количества совершенных в стране преступлений, причем более 90% преступлений совершено выходцами из стран СНГ.

В итоге с территории Российской Федерации в 2009 г. выдворено 34 тыс. иностранных граждан, что на 70% больше, чем в предыдущем. По сравнению с 2008 г. число депортированных увеличилось почти в 3 раза. Как видно, главный результат принятых мер заключается в том, что жесткие меры заставили работодателей гораздо чаще переходить на легальное оформление иностранных рабочих, заключать с ними трудовые договоры, нести социальную и страховую ответственность.

Вместе с тем, принимая во внимание, что без грамотных управленцев, ученых вывести страну на новый виток экономического развития невозможно, эксперты опасаются, что работодателю будет проще пригласить квалифицированного специалиста из-за рубежа, чем давать возможность учиться и совершенствоваться специалисту из России. К сожалению, такая ситуация уже складывается в авиации, когда приглашаются американские летчики, а российские остаются без работы, без повышения квалификации. В результате через определенное время социально-экономическая миграционная политика может привести к ослаблению в целом проблем обеспечения национальной безопасности России.

Сказанное выше показывает, что, осознавая указанные проблемы, Россия последовательно принимает определенные меры по управлению процессом миграции, повышению уровня миграционного контроля, снижению напряженности в обществе. Не все решения оказываются эффективными, приходится их корректировать, искать иные пути. Это нормальный процесс, в котором одним из инструментов становится широкий конструктивный международный диалог по вопросам миграции и развития.

Как уже отмечалось, двустороннее и многостороннее сотрудничество в сфере миграции играет и, несомненно, будет играть ключевую роль. Так, в рамках международного двухстороннего сотрудничества в ноябре 2009 г. подписано Соглашение между правительствами Российской Федерации и Французской Республики о временной трудовой деятельности граждан одного государства на территории другого. Данное Соглашение не имеет аналогов среди существующих международных договоров Российской Федерации и является первым подобным документом, заключенным с государством - членом Евросоюза. С инициативой заключения подобных соглашений выходят и другие страны Евросоюза.

Для обеспечения работы по Соглашению между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии от 25 мая 2006 г. подписано 6 исполнительных протоколов с правительствами государств - членов ЕС, в том числе с правительствами Бельгии, Латвии, Словацкой Республики, Французской Республики, Республики Кипр и Королевства Испания. В декабре 2010 г. планируется подписание исполнительного протокола с Итальянской Республикой. Кроме того, проект Российско-Итальянского двустороннего соглашения в области трудовой миграции находится на внутриведомственном согласовании в Федеральной миграционной службе России. Вопросы приема и возврата лиц, незаконно находящихся на территории двух государств, решаются в соответствии с Соглашением между Российской Федерацией и Европейским Сообществом о реадмиссии от 2006 г.

Как видно из приведенных ниже данных, граждане Италии занимают незначительную нишу в миграционных потоках, направленных в Российскую Федерацию. Так, в 2009 г. на территорию Российской Федерации въехало 148 247 граждан Итальянской Республики, что составило 1,2% от общего числа иностранных граждан, прибывших в РФ, но это в основном высококвалифицированные специалисты в своей области. Распределение их по видам экономической деятельности характеризовалось следующими показателями:

- строительство - 26,8% (380 чел.);
- операции с недвижимым имуществом, аренда, предоставление услуг - 24,2% (547 чел.);
- оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования - 17,4% (393 чел.);
- промышленное производство - 16% (363 чел.).

Основная часть, более 75%, мигрантов из Италии сконцентрировалась в Москве и Московской области.

Складывающаяся практика показывает, что миграция, включая ее законодательное регулирование, относится к разряду комплексных общенациональных проблем, требующих учета всей суммы факторов, влияющих на ситуацию. В этой связи вопрос эффективного регулирования миграционных процессов в интересах устойчивого социально-экономического развития государства, обеспечения прав и свобод человека является одним из приоритетов внутренней и внешней политики Российской Федерации. С учетом этого ежегодно Правительство Российской Федерации определяет потребность в привлечении в страну иностранной рабочей силы. С 2008 г. при выдаче разрешений на работу в нашей стране начали учитывать профессии и квалификации, необходимые российской экономике. Так, в соответствии с постановлением Правительства  $\square$  895<sup>4</sup> от 12 ноября 2010 г. потребность России в трудовых мигрантах в 2011 г. составит 1,7 млн. чел., что на 200 тыс. чел. меньше, чем в 2010 г. Основную часть - более 530 тыс. разрешений на работу получают рабочие, занятые на горных, горно-капитальных и на строительно-монтажных и ремонтно-строительных работах. Неквалифицированные рабочие получают 388,6 тыс. разрешений; 109,5 тыс. разрешений получают руководители учреждений, организаций, предприятий. Исходя из этого постановления Правительства Российской Федерации Министерство здравоохранения и социального развития на основании заявок конкретных регионов распределит им соответствующие квоты.

Одновременно Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2010 г.  $\square$  2123-р<sup>5</sup> установлена на 2011 г. квота на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства 129 486 разрешений на временное проживание в Российской Федерации с распределением по субъектам Российской Федерации.

В настоящее время в правительстве страны ведется разработка Концепции миграционной политики Российской Федерации, в основе которой всесторонний учет влияния совокупности внешних и внутренних факторов и дифференцированный подход в отношении различных стран и категорий мигрантов, что позволит обеспечить повышение социально-экономической безопасности нашего государства. При этом основными задачами в сфере повышения миграционной привлекательности Российской Федерации остаются:

- содействие добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников из-за рубежа;

- создание условий для возвращения в Россию квалифицированных специалистов из числа российских граждан, прибывающих в Россию в деловых целях и (или) на короткий срок для участия в модернизации экономики;

- создание системы механизмов для привлечения иностранной рабочей силы на основе селективного подхода и принципа приоритетного использования национальных трудовых ресурсов;

- развитие организованных форм привлечения иностранных работников;

- формирование действенной системы медицинского, социального и пенсионного страхования трудящихся мигрантов и членов их семей;

- разработка программ постоянной иммиграции в Российскую Федерацию, в том числе для высококвалифицированных специалистов, с учетом прогноза развития демографической ситуации в стране и ее отдельных регионах;

- содействие образовательной миграции в Российскую Федерацию, разработка программ по повышению внутренней и международной академической мобильности.

В заключение следует особо подчеркнуть, что задачи в области содействия адаптации и интеграции мигрантов только начинают определяться. Поэтому для повышения эффективности проводимой в Российской Федерации миграционной политики с точки зрения ее влияния на обеспечение социально-экономической безопасности государства и общества в целом необходимо обеспечивать развитие в обществе толерантных межнациональных и межконфессиональных отношений. Кроме того, современное государство должно содействовать формированию у населения навыков межкультурного общения и способствовать созданию соответствующих институтов для повышения эффективности проводимой в обществе демографической, в том числе миграционной политики.

<sup>1</sup> Человеческое развитие: новое измерение социально-экономического прогресса: учеб. пособие / под общ. ред. В. П. Колесова и Т. Маккинли. М., 2000. С. 24.

<sup>2</sup> Противодействие преступности мигрантов - один из основных факторов укрепления безопасности России // Право и безопасность. 2009.  $\square$  26. С. 30-32.

<sup>3</sup> Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента Российской Федерации от 9 окт. 2007 г.  $\square$  1351.

<sup>4</sup> Об определении потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников и утверждении соответствующих квот на 2011 г.: постановление Правительства Российской Федерации от 12 нояб. 2010 г.  $\square$  895.

<sup>5</sup> Об установлении квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации на 2011 год: распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 нояб. 2010 г.  $\square$  2123-р.



# Экономическая теория