

DOI: 10.26794/1999-849X-2018-11-3-140-145
УДК 330.88(045)

ДОКТРИНА И СТРАТЕГИЯ КАК БАЗИС РОСТА ДЕЛОВОЙ АКТИВНОСТИ

Голоскоков Леонид Викторович, д-р юрид. наук, доцент, заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин, ФГКОУ ВО «Московская академия Следственного комитета Российской Федерации», Москва, Россия
l.v.goloskokov@mail.ru

В статье исследованы российские стратегии и доктрины с позиций наличия в них основ, способных стимулировать деловую активность бизнеса и активность граждан. Предмет исследования – ошибки законодателя, вызванные тем, что разработка множества стратегий привела к превращению стратегического подхода в тактические подходы и потере главной цели, записанной в ст. 7 Конституции Российской Федерации – строительства социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Цели работы – оценка последствий общих и частных ошибок законодателя, выявление важных положений стратегий, утерянных в ходе трансформации права и экономики, а также способов решения возникших проблем. Сделан вывод о необходимости переработки стратегий развития государства на основе конституционных положений и с учетом интересов простого человека в целях повышения деловой активности всех граждан и бизнеса страны.

Ключевые слова: стратегия; доктрина; деловая активность; государство; бизнес; гражданин.

The Doctrine and the Strategy as the Basis for Business Growth

Goloskokov Leonid V., ScD (Law), associate professor, Head of the Department of Civil Law Disciplines, the Moscow Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation, Moscow, Russia
l.v.goloskokov@mail.ru

The paper examines the Russian strategies and doctrines to see if they contain fundamental provisions that can stimulate the national business in general and business activities of individuals. *The subject of the study* is the errors of legislators caused by the fact that the multiplicity of strategies developed has converted the strategic approach to tactical approaches and led to the loss of the main goal fixed in Art. 7 of the Russian Constitution – building “a social State whose policy is aimed at creating conditions for a worthy life and a free development of man”. *The purposes of the study* were to assess the consequences of common and individual errors made by the legislators, reveal important provisions of the strategies lost during legal and economic transformations and find ways to solve problems encountered. *It is concluded* that the country’s development strategies should be revised and updated based on the constitutional provisions and with account for the interests of an ordinary person in order to enhance the business activity of all citizens and the national business as a whole.

Keywords: strategy; doctrine; business activity; the state; business, citizen.

Размытость законодательной базы

Интерес, проявляемый научным сообществом к состоянию деловой активности в стране, понятен, потому что именно от нее зависит обеспечение в той или иной степени юридических и физических лиц товарами и услугами, а также наполнение бюджета денежными средствами путем взимания налогов. Но деловая активность бизнеса должна поощряться государством посредством принятия документов разного уровня. Причины изменения деловой активности много, и все они достойны исследования разными науками, в том числе экономикой, современное состояние которой можно охарактеризовать как застой и стагнация, что побуждает ученых искать новые подходы к рассмотрению такого феномена, как деловая активность.

Частные причины падения деловой активности в стране обычно объясняются несовершенством финансовой и монетарной политики, коррупцией, прессингом со стороны правоохранителей и т.д., и каждая из них достойна внимания и может анализироваться посредством применения индуктивного метода познания, основанного на изучении частных явлений и попытке на их основе находить решения возникающих проблем в рамках всего государства. Однако знание отдельных симптомов болезни организма не позволяет найти общую причину нездоровья, так же как «за отдельными деревьями трудно увидеть весь лес».

Известно, что в настоящее время в России действуют такие формы программных документов, как стратегия, концепция и доктрина, правовой статус которых до конца не определен, равно как и весьма размыты различия между ними.

По общему мнению, *стратегия* как программный документ должна включать замысел, указание на конкретные цели, способы и средства ее достижения, ресурсы, которые могут быть затрачены, и содержать общий, недетализированный план деятельности, охватывающий длительный период времени, а также способ достижения сложной цели.

Концепция служит основным государственно-управленческим документом, определяющим содержание государственной политики в области безопасности, программы ее реализации, кото-

рый формирует и приводит в действие механизм исполнения.

Что же касается *доктрины*, это учение, содержащее совокупность принципов и обосновывающее теоретические положения о какой-либо области явлений, или система воззрений какого-либо ученого или мыслителя. По сути, доктрина является основой стратегического планирования и представляет собой систему официально принятых в государстве взглядов на какое-то направление деятельности.

В советский период существовали доктрины «построения социализма и коммунизма», «пролетарского интернационализма и мирного существования государств», «нового мышления» и т.д., и почти не было документов под названием «*стратегия*». В современной России мы ушли в другую крайность, создав более двух десятков стратегий для разных сфер деятельности государства. Причем иногда трудно выявить разницу, например, между доктриной продовольственной безопасности и стратегией экономической безопасности и уяснить, почему одна из них называется доктриной, а не стратегией, или наоборот.

В идеале стратегия должна быть одна и реализовываться посредством выполнения детальных планов. В стратегии должны быть обозначены общие цели, а в планах или программах — ставиться задачи, подлежащие выполнению в рамках общих установок.

Какая доктрина в России сегодня работает *de facto*? С 1991 г. Россия приступила к преобразованию экономики посредством реформ с целью построения экономической системы производства и распределения, основанной на частной собственности, свободном предпринимательстве и капиталистических отношениях, в результате которой богатые стали еще больше богатеть, а бедные еще более беднеть. Причем в России результат переориентации экономики на новые рельсы проявляется особенно ярко по сравнению с другими государствами (Швейцарией, Швейцарией, Люксембургом и др.), где социальные различия в обществе сглажены вследствие действия механизмов балансировки интересов.

Что же мешает выработке стратегии развития России с целью повышения деловой активности и ускорения экономического развития? Причина тому — размытая законодательная база,

отсутствие национальной идеи. Данный вывод подтверждается тем, что за 27 лет новой России были приняты десятки стратегий, приблизительно 7 тыс. федеральных законов, 150 тыс. региональных законов, которые в итоге не привели к созданию высокопроизводительных рабочих мест, росту доходов и пенсий населения, уменьшению количества бедных.

Политический базис новой России

В политическом и научном измерении политический базис России давно и вполне достойно сформулирован в ст. 7 Конституции РФ: «Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». В современной России политика формально подчинена этой цели, но не реализуется в полной мере, что находит отражение в конкретных показателях уровня бедности, ВВП на душу населения, средней зарплаты, пенсий и динамики их изменения, уровня смертности и т.д. В нашу задачу не входит приведение громоздкого перечня данных, так как для нашего анализа достаточно признания нерешенными некоторых из перечисленных проблем Президентом Российской Федерации В.В. Путиным.

Было бы целесообразным в конкретный исторический период, который характерен обострением внешнеполитической борьбы, торговыми, санкционными, информационными и прочими войнами, иметь доктрину или стратегию, детализирующую положение ст. 7 Конституции РФ в конкретных целях, задачах, планируемых результатах и примерных сроках. Для этого должны быть сформулированы принципы, определены механизмы, методы, субъекты действия.

Стратегии России изобилуют частностями, и немногие из них достойны формализации в стратегическом планировании, утвержденном Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Закон № 172-ФЗ), где установлены формальные критерии стратегий, методы и принципы их создания. Так, ст. 11 Закона № 172-ФЗ относит к документам стратегического планирования схемы территориального планирования Российской Федерации, планы

деятельности федеральных органов исполнительной власти и другие документы, которые, как мы полагаем, не дотягивают до стратегического уровня, что создает путаницу и нивелирует различия между тактикой и стратегией. Да и сама установка ст. 16 Закона № 172-ФЗ о том, что «стратегия социально-экономического развития Российской Федерации разрабатывается каждые шесть лет», превращает стратегию в план тактических мероприятий уже только по причине краткосрочности действия. В СССР время измерялось пятилетками, а стратегией была идея построения коммунизма, которая требовала многие десятилетия работы через тактический инструмент — пятилетки.

Итак, общая ошибка состоит в том, что стратегий стало слишком много, и в них оказалась потерянной главная стратегическая идея в правовом смысле, не говоря уже о ее более сложных экономических и управленческих аспектах. В принятых в России стратегиях допущено много частных, но принципиальных ошибок, и все они, вместе взятые, подрывают базис доктринального и стратегического строительства, тем более деловой активности, которая является от них производной.

Например, отдельные положения стратегий прямо противоречат друг другу. Так, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 13.05.2017 № 208 Стратегия экономической безопасности Российской Федерации до 2030 г. относит в подп. 25 п. 12 к основным вызовам и угрозам экономической безопасности «установление избыточных требований в области экологической безопасности, рост затрат на обеспечение экологических стандартов производства и потребления», а утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № 176 Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г. относит в подп. «л» п. 20 к внутренним вызовам экологической безопасности «недостаточное финансирование государством и хозяйствующими субъектами мероприятий по охране окружающей среды». Обе стратегии утверждены Президентом Российской Федерации в 2017 г. с интервалом в три недели. Из одного этого следует, что отдельные идеи стратегий носят декларативный характер, и вот доказательства.

4 августа 2017 г., т.е. менее через три месяца после принятия Стратегии экономической безопасности, Президент Российской Федерации В.В. Путин на совещании, посвященном вопросам сохранения озера Байкал, поставил задачи: «Первая, требующая неотложных действий задача, — ликвидировать экологический ущерб, провести полноценную рекультивацию территорий. Прошу определить источники финансирования, планы и конкретных исполнителей»¹. 8 августа 2017 г. Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев в Волгограде на совещании, посвященном предотвращению загрязнения и рациональному использованию реки Волги, сказал следующее: «Мы сегодня встретились в рамках тех совещаний, которые у нас проходят по экологической проблематике. Одно из таких совещаний на прошлой неделе было проведено Президентом, оно было посвящено Байкалу. А второе совещание, наше сегодняшнее, посвящено защите от загрязнения нашей основной европейской реки Волги... Общий объем по программе, которая была разработана, составляет 257 млрд руб. ... Нужно подумать об источниках этих средств, но очевидно, что такие источники должны быть найдены»².

В обоих случаях речь идет о срочном нахождении денег вне плана и вне бюджета на Байкал и Волгу для решения проблем экологии, которые должны решаться в рамках Стратегии экономической безопасности, признающей излишние затраты на экологию угрозой экономической безопасности страны.

Обращаем внимание не столько на технические нестыковки, сколько на то, что стратегий стало много, их требования не увязываются и не учитываются при написании новых стратегий, которые фактически превратились в тактические планы, направленные на решение частных вопросов, и в этом мы видим ошибку, совершаемую на государственном уровне. Опасность этой ошибки

в том, что она незаметна. В результате нет четкой разницы между тактикой и стратегией.

Ученые делают очевидный вывод: «Отсутствие стратегии конституционного развития делает общество и государство ведомыми, отводя им лишь пассивную роль в ожидании тех событий, которые способны подтолкнуть к изменениям»³. Такое событие хорошо известно из истории столетней давности — революция. Задача ученых — найти и предложить средства для предотвращения трагических ошибок прошлого. Одна из проблем заключается в том, что не создано механизмов доведения результатов исследований и предложений ученых до исполнительных органов власти. В то же время следует признать, что до настоящего времени не перевелись руководители организаций, считающие себя настолько подготовленными, чтобы не нуждаться в советах. Это факторы не научного плана, но они подлежат изучению в соответствующих науках, в частности в социологии.

Рассмотрим стратегии еще с одного необычного ракурса. Согласно утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 01.12.2016 № 642 Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации одними из вызовов современности являются эффективное освоение и использование пространства, в том числе путем преодоления диспропорций в социально-экономическом развитии территории страны, а также укрепление позиций России в области экономического, научного и военного освоения космического и воздушного пространства, Мирового океана, Арктики и Антарктики.

Очевидно, вызов состоит в том, что пространства большие и осваивать их дорого.

Все это нужно делать, но почему не осваивать еще и виртуальное пространство? Что такое виртуальное пространство, какова может быть роль сетевых технологий в его освоении? В [3, с. 303] утверждается, что «независимая научная сеть является основным инструментом решения ключевой задачи стратегического развития России — создания системы стратегического управления инновационным развитием стра-

¹ Сайт Президента Российской Федерации. Совещание по вопросам развития Байкальской природной территории, 4 августа 2017 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/55292> (дата обращения: 26.03.2018).

² Сайт Правительства Российской Федерации. Совещание о сохранении, предотвращении загрязнения и рациональном использовании реки Волги, 8 августа 2017 г. URL: <http://government.ru/news/28770/> (дата обращения: 26.03.2018).

³ Киреев В.В., Майоров В.И. Стратегия конституционного развития современной России (ценности, цели, риски) // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru>.

ны». Виртуальное пространство позволяет использовать новый формат организации людей, и это дает возможность создавать современные сетевые технологии связи. При наличии объединяющей идеи в этом пространстве можно объединить неограниченное количество лиц, если будет идея соответствующей объединяющей силы, и для этого не нужны колоссальные затраты бюджетных или частных денег, как на освоение Арктики. В соответствии с [2] Россия нуждается в ценностно-объединяющем проекте, который в рамках формирования многополярного мира должен далеко выходить за пределы наших границ, представлять собой открытый проект, к которому могут присоединиться различные народы, государства. Как видим, идеи такого рода созрели в умах многих ученых. Таким образом, идеи, служащие основой для повышения деловой активности бизнеса и всех граждан, есть, и их можно было бы включить в текст стратегии.

Без консолидации усилий всех граждан невозможно достичь успеха. В то же время анализ стратегий России позволяет сделать вывод о том, что в них не обозначен в качестве действующего субъекта простой гражданин с его маленьким, сугубо личным финансовым интересом, который у всех одинаков и заключается в том, чтобы стать более состоятельным.

В стратегиях где-то на заднем плане лишь подразумеваются абстрактные трудовые массы или специалисты какого-то профиля, которые будут выполнять намеченные планы. Например, вот так предлагается решать задачи, поставленные в утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг.: «формирование новых рынков, основанных на использовании информационных и коммуникационных технологий, и обеспечение лидерства на этих рынках», «укрепление российской экономики, в том числе тех ее отраслей, в которых развитие бизнеса с использованием информационных и коммуникационных технологий предоставит конкурентные преимущества российским организациям». И в таком же ключе построены другие части этой и других стратегий, а кто и как будет формировать новые рынки и ук্রে-

плять российскую экономику, не сказано. Такие положения стратегий выглядят очень красиво, и все они, безусловно, правильны, но далеки от конкретного человека. В стратегиях должна быть хотя бы концептуальная связка планов с конкретными людьми, а детали этой связи можно прописать в документах более низкого уровня.

Вернемся к индуктивному методу и проследим, как проецируется частный случай на глобальную программу «Цифровая экономика», когда некоторые ее идеи будут доведены по вертикали власти до конкретного человека или до большой группы лиц — профессорско-преподавательских составов вузов. Одну из таких идей можно найти в принятом 9 февраля 2018 г. на заседании Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности Плана мероприятий по направлению «Кадры и образование» программы «Цифровая экономика Российской Федерации» на с. 11 под номером 02.02.004.003: «Подготовлены предложения по актуализации федеральных государственных образовательных стандартов с учетом требований к формированию компетенций цифровой экономики для всех уровней образования»⁴, а исполнителем назначено Минобрнауки России.

Для выполнения этих задач вся профессура страны будет непрерывно переделывать рабочие программы дисциплин, причем этот процесс организован так, что он приобрел бесконечный характер с возрастанием сложности программ за счет всяких бюрократических приемов, в том числе введения компетенций с их многочисленными табличками. Закончится данный процесс тем, что будут приняты новые стандарты, для выполнения которых должны быть переработаны программы, обоснованы новые компетенции. На все это уйдет огромное количество человеко-часов усилий профессионалов, которые не будут творить, изобретать, открывать и осваивать новые научные направления цифровой экономики, а станут корпеть над документами,

⁴ Сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://static.government.ru/media/files/k87YsCABuiyuLAjcWDFILEh6itAirUX0.pdf> (дата обращения: 26.03.2018).

по которым их будут проверять инспекторы из Минобрнауки России.

Чиновники, сочинившие этот 48-страничный документ, оторваны от реалий, происходящих непосредственно в учебных заведениях, и их не заботит то, что одна клеточка в таблице программы с дюжиной сочиненных ими «умных» слов на самом деле замедлит прогресс и приведет лишь к появлению огромного пласта отчетности, но не реальных дел.

Если говорить об упомянутых компетенциях, то можно вспомнить недавнюю историю, когда СССР был впереди планеты всей в области космоса, и наши ученые и инженеры обладали высшей мировой компетенцией, но само слово «компетенции» в научном обороте не употреблялось. Тогда ученые совершали открытия и поэтому становились компетентными, а сегодня, когда это слово упоминается во всех рабочих программах, в тысячах статей, методичек, книг, оно утратило свой первоначальный смысл настолько, что согласно подп. 12 п. 12 утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13.05.2017 № 208 Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г. низкая компетенция стала одним из вызовов и угроз экономической безопасности и выражается в не-

достаточном уровне квалификации и ключевых компетенций отечественных специалистов.

Выводы

Погоня за показателями подменила реальную работу имитацией и породила массу никому не нужной отчетности.

Необходимо переработать стратегии и доктрины для включения в них базисных положений, которые на деле приведут к росту деловой активности всех граждан и бизнеса. Таковыми являются конституционные идеи социального государства и интересы простого гражданина, сопряженные с государственными задачами модернизации, а способами совместной работы могли бы стать методы сетевых технологий, использование виртуального пространства для объединения всех активных лиц для решения стратегической задачи, которую на сегодняшний момент обозначили как построение цифровой экономики. Это сложная задача, но лучше осознать ошибки сейчас, когда доктрин и стратегий создано не слишком много и они еще поддаются осмыслению и коррекции, чем продолжать работу в направлениях, которые создают иллюзию движения вперед на фоне ложной информации об успехах.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ворожихин В.В. О научной грамотности, самоуправлении и конкурентоспособном развитии науки, технологий и инноваций в России Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Вып. 12 / РАН. ИНИОН. М.: ИНИОН, 2017. С. 298–303.
2. Голоскоков Л.В. Доктрина национальной консолидации // Вопросы правоведения. 2014. № 4. С. 86–122.
3. Киреев В.В., Майоров В.И. Стратегия конституционного развития современной России (ценности, цели, риски) // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru>.

REFERENCES

1. Vorozhikhin V. V. About scientific literacy, self-management and competitive development of science, technology and innovations in Russia [O nauchnoy gramotnosti, samoupravlenii i konkurentosposobnom razvitii nauki, tekhnologiy i innovatsiy v Rossii]. *Rossiya: tendentsii i perspektivy razvitiya. Yezhegodnik. Vyp. 12 / RAN. INION. — Russia: Trends and Development Prospects. Yearbook. Issue. Moscow, INION, Part. 3, pp. 298–303.*
2. Goloskokov L. V. The doctrine of national consolidation [Doktrina natsional'noy konsolidatsii]. *Voprosy pravovedeniya — Issues of law*, 2014, No. 4, pp. 86–122.
3. Kireyev V. V., Mayorov V. I. The strategy of the constitutional development of modern Russia (values, goals, risk) [Strategiya konstitutsionnogo razvitiya sovremennoy Rossii (tsennosti, tseli, riski)]. *Konsul'tantPlyus*. URL: <http://www.consultant.ru>.